

A Duque no le cuadran las metas de reducción de la coca ¿cómo ayudarlo a ajustarlas?

Esta columna de opinión se publicó el 21 de febrero de 2019 en La Silla Vacía^[1]

Esta semana la directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Gloria Alonso, estuvo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para aclarar preocupaciones sobre los recursos para la paz y el compromiso del Gobierno con el Acuerdo de Paz.

Allí habló de la meta de erradicación de cultivos que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, es eliminar 280.000 hectáreas, 109.000 más de las que existen en Colombia según el más reciente monitoreo de cultivos de coca de la UNODC, que va hasta 2017.

¿Por qué Duque se propone erradicar más hectáreas de las que existen?

La evidencia dice que para que al final del día el total de cultivos de coca se reduzca en una hectárea, hay que erradicar muchas más. Eso explica la meta del Plan.

Según la directora del DNP, “somos conscientes de que cuando hay erradicación también hay resiembra, incluso esta meta es superior a lo que hoy en día se reconoce”.

Su subdirector, Rafael Puyana, aclaró: “si ustedes hacen el cálculo son 70.000 (erradicadas) cada año ¿por qué eso es superior de la línea base? Lo que nos ha mostrado la experiencia de las estrategias de erradicación en años anteriores es que en la medida en que se erradican tres hectáreas, usualmente se resiembra una hectárea, entonces tenemos que tener unas metas que nos permitan tener una velocidad de erradicación superior a la de resiembra”.

Según esta estimación, si se erradican forzosamente 70.000 hectáreas cada año, serán resembradas 23.000; por lo que cada año habría 47.000 hectáreas menos de coca. En cuatro años, eso sumaría 188.000 hectáreas menos.

Si a eso se suma que hay otra meta, la de eliminar otras 17.000 hectáreas vía

sustitución, la meta total es de 205.000 hectáreas, por lo que las cuentas siguen sin cuadrar: éstas son 34.000 más que la cifra de la UNODC.

No es la primera vez que esto ocurre en un Plan de Desarrollo

Para el periodo 2006-2010, el gobierno del presidente Álvaro Uribe se propuso asperjar 640.000 hectáreas de coca y amapola, y erradicar forzosamente 110.000 hectáreas, para un total de 750.000 a pesar de que en 2006 había apenas 146.000 hectáreas de coca.

Entre 2007 y 2010 fueron asperjadas alrededor de 494.000 hectáreas y erradicadas otras 267.000 hectáreas, para un total 761.000. A pesar de eso, al final de este periodo los cultivos se habían reducido en solo un poco más de 37.000 hectáreas.

Es decir que para disminuir una hectárea de coca, entre 2006 y 2010, el Estado tuvo que erradicar o asperjar 20.

Con este antecedente, la cifra propuesta en el actual Plan de Desarrollo no parece tan ilógica, aunque surge la pregunta sobre cual será el resultado final.

A diferencia de los dos últimos planes de desarrollo del presidente Santos, el de Duque no tiene una meta de reducción en el número total de cultivos. Todo dependerá de la eficacia con la que se apliquen las herramientas y de intervenciones que se desarrollen para evitar la resiembra, golpeando a los eslabones más fuertes y generando alternativas para el tránsito a la legalidad de las poblaciones dependientes de esta economía ilegal.

Pero si repite la relación entre hectáreas intervenidas y reducción final del segundo periodo de Uribe, la reducción sería inferior a las 10.000 hectáreas

¿Esto quiere decir que el PND debería incrementar la erradicación? No. El punto está en la selección de las herramientas y cuáles serán sus apuestas.

¿Si la opción no es aumentar la erradicación, cuáles son las alternativas?

Aumentar los niveles de erradicación forzada o sumar la estrategia de aspersión aérea no garantizará mejores resultados.

Sobre la aspersión, que no está incluida en el Plan de Desarrollo pero que sí mencionan las políticas de Drogas y de Seguridad y Defensa, la evidencia disponible^[2] señala que para erradicar de manera definitiva una hectárea es

necesario asperjar 30, debido a que un porcentaje alto de esos cultivos se resiembran. Respecto a la erradicación manual, las estimaciones de UNODC y el Ministerio de Justicia^[3] señalan que en promedio la resiembra es del 37 por ciento.

Esto quiere decir que en cualquiera de los dos casos hay que hacer un esfuerzo mayúsculo para provocar un descenso, que no garantiza que en el mediano plazo los cultivos de coca no vuelvan a aparecer si persisten las condiciones de vulnerabilidad y baja presencia estatal en los territorios.

Además, hay que tener en cuenta que los costos de la aspersión y la erradicación no solo se limitan^[4] a lo monetario, sino que tienen efectos directos en las poblaciones y los escuadrones que participan en las operaciones.

Otras alternativas que han mostrado ser más efectivas en la reducción de los cultivos se mencionan en el Plan de Desarrollo pero no tienen metas concretas.

Este es el caso de la interdicción y la destrucción de infraestructura para la producción, que están enfocadas en pegarle a los eslabones más fuertes de la cadena, teniendo en cuenta que la participación de la hoja de coca^[5] en el valor total del negocio es pequeña (9%) mientras que la mayor parte del valor se concentra en el tráfico de cocaína (71%).

El trabajo realizado por Cote (2017), citado por Hernando Zuleta^[6], señala que la interdicción tiene un impacto negativo en los cultivos de coca del siguiente año. Según Cote, cada centro de procesamiento de cocaína destruido reduce el cultivo de coca en cerca de 10 hectáreas.

Igualmente, las incautaciones de base de coca reducen los cultivos. Un kilogramo adicional de base de coca incautado provoca una reducción de aproximadamente 0,17 hectáreas en un municipio.

También está la herramienta de la sustitución de cultivos ilícitos, que sí está incluida en el PND pero de manera muy limitada. Hay pocas estimaciones disponibles sobre la resiembra en el caso del desarrollo alternativo, aunque los actores involucrados afirman que es muy baja. En el caso del programa “Familias Guardabosques”, según los reportes de la Agencia Presidencial para la Acción Social y UNODC, la tasa de resiembra fue del 1%.^[7]

Si esto es lo que sabemos, a partir de la evidencia disponible, ¿por qué el Plan pone el énfasis en la erradicación forzada de cultivos y no establece metas

concretas para herramientas que tendrían una mayor eficacia (como la interdicción y la destrucción de infraestructura) o le da más fuerza a aquellas que son más sostenibles (como la sustitución)?

Lo anterior sin entrar en la discusión de si la reducción de los cultivos de coca debería ser la meta central. ¿No sería mejor abordar el potencial de producción? O, como lo propuso Hernando Zuleta, adoptar como indicador de “éxito” la reducción de la cocaína que efectivamente llega al mercado en lugar del área cultivada.

De hecho, siendo más coherentes con el eje central del Plan, “el Pacto por la Equidad”, sería necesario establecer un vínculo directo entre la legalidad (la disminución de cultivos ilícitos) con el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que dependen de esta economía legal, lo cual pasa por conectar –en términos de metas y recursos–, los PDET con la sustitución de cultivos.

En la etapa final del gobierno de Juan Manuel Santos, el Ministerio de Justicia, UNODC y el DNP, trabajaron en lo que se llamó el “Tablero de Control” que tenía como uno de sus ejes la “transformación territorial”, que incluía indicadores como la Incidencia de Pobreza Multidimensional, el rezago de rendimiento agropecuario en municipios con afectación de cultivos ilícitos (coca) y los costos de comercialización de productos agrícolas en territorios con afectación de cultivos ilícitos. Esto podría ser un importante insumo para el Plan.

¿Por qué está coja la sustitución de cultivos en el Plan Nacional de Desarrollo?

En el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Duque se fija como meta que para 2022 haya 64.000 familias “con proceso de sustitución finalizado”.

El Alto Consejero para el Posconflicto, Emilio Archila, ha señalado que el compromiso de la administración es con las 130.000 familias comprometidas con la sustitución voluntaria, que incluyen las familias vinculadas al PNIS y aquellas que firmaron acuerdos colectivos. ¿Qué pasa entonces con las 66.000 familias que no están en el Plan?

Según el más reciente informe de monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos de UNODC, 99.096 familias se encuentran efectivamente vinculadas al PNIS. De estas, 67.465 son cultivadores de coca,

14.758 son no cultivadoras y 16.863 son recolectoras.

Es decir que, con la meta fijada en el Plan, el gobierno lograría terminar el proceso de sustitución con las familias cultivadoras. No es claro que pasará con el resto de las familias que hacen parte del PNIS.

A esto habría que agregarle las familias relacionadas en Acuerdos Colectivos, que estarían en el orden de las 33.000, ubicadas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Chocó y Nariño. Atenderlas supondría un esfuerzo presupuestal adicional de \$1.3 billones en el periodo 2019–2022.

La meta fijada en el PND no incluye a estas familias y hay serias dudas que el gobierno vaya a contar con los recursos, las capacidades y el tiempo para cumplir los compromisos con ellos, que para ser claros fueron asumidos por la administración anterior.

De otro lado, en cuanto a la meta de erradicación en el marco de la sustitución, se estableció en 50.000 hectáreas. A la fecha, en el marco del PNIS se han erradicado voluntariamente 32.929 hectáreas; es decir, se requerirían 17.000 hectáreas adicionales, que son todas las de las familias vinculadas actualmente al programa.

Eso quiere decir que en el Plan de Desarrollo la estrategia de sustitución se limita a terminar la tarea que comenzó el gobierno de Santos, lo que no es un reto menor, teniendo en cuenta los problemas administrativos, de planeación y de recursos heredados de la anterior administración.

Diferentes funcionarios de alto rango del gobierno han sostenido que la sustitución de cultivos debería ser una herramienta clave para “la inclusión económica alternativa” de las comunidades que dependen de esta economía ilegal; de esta manera se menciona, por ejemplo, en el caso de las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII).

Si esto es así, el gobierno debería tener una apuesta más ambiciosa en el PND e impulsar programas como “Formalizar para Sustituir” que podría tener un impacto positivo en las regiones cocaleras.

La propuesta

Nuestra propuesta de ajuste a los indicadores del PND es la siguiente:

- Balancear la meta de erradicación forzada con el uso de otras herramientas, como la interdicción y la destrucción de infraestructura, que han mostrado mayor efectividad.
- Sumar a la meta “familias con proceso de sustitución finalizado” a todas las familias que hacen parte del PNIS.
- Incluir indicadores de transformación territorial y mejoramiento de la calidad de vida conectados con las zonas de sustitución de cultivos (retomando el trabajo que venían haciendo el Ministerio de Justicia y Planeación Nacional, con el apoyo de UNODC).
- Incluir una meta específica para el programa “Formalizar para Sustituir”.
- Plantear una meta más ambiciosa de erradicación voluntaria en el marco de la sustitución.
- Integrar las metas que tienen que ver con la política de drogas, estableciendo su complementariedad.

Una tarea pendiente será establecer cómo se reportan los avances sobre estas metas, quién produce los indicadores y cómo se puede garantizar el desarrollo transparente de la política de drogas.

Un primer paso sería revivir el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y en todo caso evitar los auto-reportes que dejan muchas dudas sobre la veracidad y consistencia de los resultados.

Imprimir documento^[8]

Referencias

1. ^21 de febrero de 2019 en La Silla Vacía (lasillavacia.com)
2. ^evidencia disponible (www.cedlas-er.org)
3. ^Ministerio de Justicia (www.odc.gov.co)
4. ^no solo se limitan (www.odc.gov.co)
5. ^de la hoja de coca (papers.ssrn.com)
6. ^Hernando Zuleta (economia.uniandes.edu.co)
7. ^resiembra fue del 1%. (www.unodc.org)
8. ^Descargar (utils.gestorsutil.com)