

Los impactos de la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia: ilegalidad, población y medio ambiente

The impacts of the eradication of illicit crops in Colombia: illegality,
population and environment

Gustavo Pico Rodríguez^{1*} y Jesús Agreda Rudenko²

(1) Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “BG. Ricardo Charry Solano”, Bogotá, D. C. – Colombia,

✉ gustavo.pico@correo.policia.gov.co

(2) Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “BG. Ricardo Charry Solano”, Bogotá, D. C. – Colombia,

✉ jesus.agru@gmail.com

* Autor a quien se dirige la correspondencia

Resumen

El artículo se basa en una revisión académica que hace énfasis en varios aspectos sobre el fenómeno de los cultivos ilícitos en Colombia, atendiendo a interpretaciones vinculadas en el marco social, político, económico y ambiental del país. Se identificó una evolución epistémica en la que se abordan la perspectiva del fenómeno propuesto en tres vertientes: 1) Normatividad de las políticas públicas y metodologías de erradicación, 2) El análisis de los indicadores relacionados con la eficacia de las metodologías de erradicación y sus impactos a nivel social y ambiental y, 3) Evaluación de la eficacia de las políticas y estrategias ambientales, implementadas en la lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia, y la protección del medio ambiente. Sin embargo, las políticas antidrogas y las estrategias implementadas a través de la historia, y en medio del conflicto, han tenido resultados negativos, generando deterioro ambiental, desplazamientos, desapariciones forzosas y cientos de víctimas en todo el territorio colombiano. Finalmente, esta investigación busca medir la eficacia de las políticas públicas y ambientales que el Gobierno nacional ha implementado en la lucha contra el problema de los cultivos ilícitos.

Clasificación JEL: F51, F52, F53

Palabras clave: cultivos ilícitos; erradicación; deterioro ambiental; impacto económico; guerrillas; política antidroga.

Abstract

The article is based on an academic review that emphasizes various aspects of the phenomenon of illicit crops in Colombia, based on interpretations linked to the social, political, economic and environmental framework of the country. An epistemic evolution was identified where the perspective of the proposed phenomenon is addressed in three aspects: 1) Regulations of public policies and eradication methodologies, 2) Analysis of the indicators related to the efficacy of eradication methodologies and their impacts on social and environmental level and 3) Evaluation of the effectiveness of environmental policies and strategies implemented in the fight against the eradication of illicit crops in Colombia and the protection of the environment. However, in terms of anti-drug policies and strategies implemented throughout history and in the midst of the conflict, they have had negative results, generating environmental deterioration, displacement, forced disappearances and hundreds of victims throughout Colombian territory. Finally, this research seeks to measure the effectiveness of the public and environmental policies that the National Government has implemented, in the fight against the problem of illicit crops.

Keywords: Illicit crops; eradication; environmental deterioration; economic impact; guerrillas; anti-drug policy.

Introducción

La expansión de cultivos ilícitos en Colombia se ha convertido en una problemática compleja, debido al aumento desmedido de los cultivos de coca y marihuana. Al mismo tiempo intervienen otros actores, como grupos armados ilegales y la consolidación de carteles del narcotráfico que intensifican la violencia y el terrorismo. En este contexto, la erradicación de cultivos ilícitos es uno de los desafíos más serios para el país por su repercusión directa en la evolución del conflicto armado, violencia y presión internacional en que ha vivido nuestro país desde hace más de cuatro décadas. Desde diversas disciplinas y enfoques se ha intentado dar cuenta de las causas y consecuencias estructurales del crecimiento de cultivos ilegales en diferentes zonas del país que, directa o indirectamente, aluden a factores políticos, espaciales, geográficos y ambientales que entrevén un conjunto de particularidades relacionadas con este fenómeno.

Los cultivos ilícitos, como causa directa, generan tala de coberturas boscosas (generalmente bosques primarios) y quema indiscriminada de estos. Además, afectan las condiciones fisicoquímicas del suelo y contaminan los recursos hídricos, debido a los abundantes insumos que estos requieren en zonas selváticas de suelos poco productivos (González et al., 2018). Al discutir el efecto de los cultivos ilícitos vale la

pena diferenciar la forma de cuantificar el daño que estos le generan a los bosques: como lo indica (Berrouet, 2016), la primera hace referencia al proceso de siembra, causando deforestación directa y la pérdida de la cobertura boscosa en las áreas circundantes a la implementación de los cultivos; la segunda, asociada a la erradicación de los mismos, utilizando metodologías de fumigación y aspersión de sustancias químicas tóxicas, como el paraquat y el glifosato, que han sido altamente cuestionados por sus efectos tóxicos a la salud humana y al medio ambiente.

El sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC (2021) afirma que los cultivos ilícitos han generado impactos negativos en la economía tradicional, procesos migratorios e incremento de los fenómenos de violencia, ya que se han constituido en la fuente de financiación de diversos y numerosos grupos armados ilegales, transgrediendo en muchos casos la población de campesinos e indígenas frente a procesos fuertes de colonización e intervención de estos en esta actividad.

Por esta razón se requieren estrategias que se adapten a las condiciones del territorio y a la integración de la población no infractora en el marco de beneficios de los procesos de sustitución, recuperación del control territorial y sostenimiento de la seguridad en el territorio, con la posibilidad de mejorar su calidad de vida y construir opciones de desarrollo.

El objetivo del presente trabajo es realizar una revisión literaria y evaluar los impactos en la lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia y la protección del medio ambiente, a partir de aproximaciones académicas y multidisciplinarias, resaltando y valorando los aportes que pueden hacerse desde una perspectiva política, económica, social y ambiental en el estudio del fenómeno. Con base en lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los impactos socioambientales más relevantes en la erradicación de los cultivos ilícitos en las áreas naturales protegidas en Colombia?

Metodología

Este trabajo corresponde a la modalidad de investigación documental. Según (Arias, 2016), “la investigación documental es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, críticas e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales impresas, audiovisuales o electrónicas”. Por esta razón, el presente trabajo se sustenta en un proceso de búsqueda y recolección de información, organización, interpretación, análisis y síntesis de referencias, para lo cual se realizará una delimitación del tema, así como una revisión extensa de la literatura, elaborando una base de datos, a fin de identificar investigaciones previas y obtener una perspectiva más amplia y clara del tema de estudio.

Para esta revisión se usaron las bases de datos: science direct, scielo, dialnet y scopus. Así mismo, para la selección y el análisis documental se establecieron parámetros de búsqueda, como normatividad y políticas públicas, metodologías de erradicación, impactos socioambientales, indicadores de efectividad de las políticas, metodologías y estrategias aplicadas por el Gobierno nacional para la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia. Aunado a lo anterior, se analizaron las estadísticas actualizadas anualmente sobre la extensión de cultivos ilícitos, las áreas con cultivos de coca, la producción de cocaína y el análisis de los cambios presentados en años consecutivos reportados en el DANE y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (FIGURA 1).

FIGURA 1. Descripción metodológica de la investigación



Fuente: Elaboración Propia

Estructura Metodológica

Uno de los propósitos de esta investigación es analizar los impactos ocasionados por los cultivos ilícitos, concretamente las políticas y los programas de erradicación destinados a disminuir su expansión en Colombia. Por tal razón, se identificaron 3 fases:

Fase 1: Estudio de normativas públicas y metodologías implementadas para la erradicación de cultivos: Comprenden el marco institucional de lucha contra el problema de las drogas, la evolución de los cultivos ilícitos, las acciones gubernamentales para su control y la descripción de los procesos de erradicación manual voluntaria y forzosa.

Fase 2: Eficacia de la erradicación y las metodologías para el control y la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia: Describe la efectividad de las políticas antidrogas, los resultados de los mecanismos de erradicación y los impactos generados a nivel socioeconómico y ambiental.

Fase 3: Conclusiones acerca de las políticas y estrategias ambientales que el Gobierno nacional ha implementado contra la lucha de los cultivos ilícitos: Presenta el panorama y los alcances de las políticas y estrategias socioambientales implementadas durante el periodo de 1990 - 2022 en Colombia.

Políticas públicas y ambientales relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia

Durante los últimos cuarenta años, Colombia ha librado una dura batalla en contra de los cultivos ilícitos aplicando normativas fundamentalmente en diferentes ámbitos, como políticas, económicas, militares y ambientales para la resolución de esta problemática. Sin embargo, la mencionada lucha o esfuerzo ha dejado como resultado el auge y la expansión de estos cultivos en la mayoría de las regiones del país durante los últimos años. Un primer factor que podría explicar el crecimiento y la expansión de los cultivos de uso ilícito, es que están estrechamente ligados a las problemáticas de las áreas rurales (tenencia de la tierra, políticas económicas y violencia generalizada, entre otras), por lo que las estrategias para combatir este tipo de cultivos deben partir de revisar las causas estructurales, para así adoptar soluciones integrales, sistemáticas y sostenibles que incluyan las variables ambientales, culturales, étnicas, sociales, políticas y económicas (UNODC-SIMCI, 2021).

De acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC (2019), el área de cultivos de coca en Colombia alcanzó la cifra más alta nunca antes registrada en 2017, con 171.000 hectáreas. En 2018 disminuyó a 169.000, de las cuales el 47% de los cultivos están concentrados en las zonas de especial protección, definidas por la Ley 2 del 16 de diciembre de 1959, que comprende Parques Nacionales Naturales (PNN), resguardos indígenas, tierras de comunidades negras y reservas forestales.

En este sentido, se hace necesario revisar las políticas públicas de lucha contra los cultivos ilícitos en Colombia, realizando un análisis para identificar algunos parámetros importantes, como periodo de ejecución, objetivos, estrategias establecidas, alcances y resultados de las mismas.

Con base a lo anterior, en la **TABLA 1** se hace un análisis cronológico de la evolución de estas políticas, con el fin de identificar el estado actual y los mecanismos implementados durante los años de 1990 hasta la actualidad.

TABLA 1. Análisis de parámetros de las políticas públicas establecidas contra la lucha de cultivos ilícitos en Colombia

Políticas públicas	Periodo de ejecución	Objetivos	Estrategias establecidas	Alcances	Resultados de las mismas
Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Químicos (PECIG).	Presidencia de César Gaviria (1990- 1994).	Lograr una reducción sustancial en el suministro de cocaína desde los países andinos, trabajando con los gobiernos locales en la erradicación del cultivo, procesamiento y envío de coca y sus derivados hacia los Estados Unidos". (Organización de Estados Americanos, 2005).	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos utilizando la aspersión aérea de Glifosato (PECIG).	Se autorizan, con carácter experimental, los primeros programas de aspersión aérea con químicos de las plantaciones de coca y amapola bajo permanente monitoreo y evaluación por parte de una auditoría ambiental, así como con la puesta en marcha del Plan de Vigilancia Epidemiológica propuesto por el Ministerio de Salud desde 1984	Se implementó la metodología de aspersión aérea con glifosato de manera constante en las plantaciones de coca y amapola bajo permanente monitoreo y evaluación por parte de una auditoría ambiental.
El Plan Colombia (también llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la Paz) es un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos.	Se concibió en 1999 durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton.	<p>Generar una revitalización social y económica y terminar el conflicto armado interno en Colombia.</p> <p>Crear una estrategia antinarcoótica. (Ley 812, 2003).</p> <p>Promover la paz, y el desarrollo económico, incrementar la seguridad y terminar con el tráfico ilegal de drogas. (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia., 2008)</p>	El Plan Colombia plantea dos tipos de erradicación de cultivos: manual y aérea. Ambas estrategias de erradicación han sido implementadas desde los inicios del Plan hasta su actual evolución, teniendo impactos negativos en la salud humana y el medio ambiente. (UNODC., 2004).	El Plan Colombia fue diseñado para reducir la producción de cocaína. Según (Cosoy 2016) el Plan Colombia ayudó en la fumigación aérea de más de 1,6 millones de hectáreas de cultivos de coca en el país.	La erradicación de cultivos de uso ilícito, en el marco del Plan Colombia, hizo que la estrategia de cooperación antinarcoóticos se convirtiera en un fracaso, por las siguientes consideraciones: La cantidad de hectáreas de cultivos de uso ilícito durante este periodo no fueron las mismas que las contempladas en la formulación del Plan Colombia, ya que el objetivo fue reducir en un 50% los cultivos en todo el país; esto solamente se cumplió en algunas regiones como Putumayo y Guainía, que tuvieron una intensidad de erradicación bastante considerable (UNODC., 2004).

<p>El plan antidrogas a plan antiterrorismo y antiguerrilla. Nuevo enfoque del Plan Colombia</p>	<p>Presidencia de Álvaro Uribe Vélez</p>	<p>Establecimiento de políticas dirigidas a eliminar los cultivos, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas, especialmente en áreas bajo el control de los grupos armados ilegales.</p> <p>Reformas en el presupuesto y personal de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Apoyo a programas de desarrollo rural sostenible (UNODC, 2006b).</p>	<p>El plan antidrogas planteó las siguientes estrategias: aspersión aérea con químicos y erradicación manual forzada a través de los Grupos Móviles de Erradicación Manual Forzosa – GME (UNODC, 2006a).</p>	<p>Se centró en la evolución del Plan Antidrogas a la guerra antiterrorista y antiguerrilla, enfocado en la dinámica de la guerra interna en Colombia y la estrategia de “seguridad democrática”.</p>	<p>El mayor impacto de las fumigaciones correspondió a los años 2002 y 2003, en los que la reducción fue de 30.600 hectáreas (20%), casi la misma cifra en que aumentaron entre 2004 a 2005. Por su parte, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), que adelanta la UNODC, reseña la mayor reducción equivalente al 30% (43.000 hectáreas) en el periodo 2001-2002. (UNODC., 2004).</p> <p>Con relación a la lucha antiguerrilla, el Gobierno inició negociaciones con los grupos de auto-defensas y paramilitares que culminó con la desmovilización colectiva de 30.944 de sus miembros, incluyendo sus jefes, en un proceso que se adelanta desde finales de 2003 hasta principios de 2006, y en el que se expide la (Ley 975, 2005) que otorga penas alternativas a los que se acojan a ella.</p>
<p>Plan de Desarrollo Alternativo (PDA). Hacia un estado Comunitario, acogido mediante (Ley 812, 2003),</p>	<p>Presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006),</p>	<p>La política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estuvo orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas.</p> <p>Los principales objetivos del programa fueron:</p> <p>a) consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión, b) brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial de las familias y comunidades campesinas vinculadas, c) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del estado, d) apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario. (UNODC, 2004-2006).</p>	<p>Erradicación de cultivos de manera manual y voluntaria.</p> <p>Aspersión aérea con glifosato.</p> <p>El Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) diseñó e implementó el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP) dentro de la estrategia de erradicación manual voluntaria.</p>	<p>El alcance del PDA se enfocó en tres tipos de escenarios:</p> <p>Asistencia técnica a los agricultores</p> <p>Consolidar procesos competitivos y sostenibles de desarrollo rural que aseguren el bienestar de la población.</p> <p>Establecimiento de mecanismos democráticos y la integración de las zonas de economía campesina afectadas por los cultivos ilícitos a la dinámica del desarrollo regional.</p>	<p>Hectáreas (Has) eliminadas de manera manual y voluntaria: 9.036 (6.473,8 (Has) Coca y 2.562,4 Has. Amapola).</p> <p>Hectáreas de bosque recuperado: 53.477 Has.</p> <p>Hectáreas de bosque protegido: 282.588 Has. (UNODC, 2006a)</p> <p>Eliminación de coca por PFGB sobre total nacional de erradicación: 11%.</p> <p>El PFGB mantiene el porcentaje de resiembra más bajo (1%) frente a la aspersión aérea (70%) y a la erradicación manual (40%)</p>

<p>Consolidación del Plan Colombia – “Fase II, Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”</p>	<p>El Plan Colombia fue diseñado como un paquete de “ayuda” internacional para la búsqueda de la paz y la consecución de un nuevo modelo de administración pública local, en un marco de colaboración multilateral. La primera versión se formuló bajo el gobierno de Andrés Pastrana, y la segunda y definitiva versión se desarrolló durante el periodo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006- 2008)</p>	<p>Los objetivos fundamentales del componente de “lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo” del PND son: “i) consolidar el control total del territorio nacional en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos, y sus problemas asociados; ii) consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos; iii) generar alternativas a los cultivos ilícitos por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y el cuidado del medio ambiente; y, iv) lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la Cooperación Internacional”. (Ley 812, 2003).</p>	<p>Erradicación de cultivos de manera manual y voluntaria.</p> <p>Aspersión aérea con glifosato</p>	<p>Esta versión estuvo sustentada en la necesidad de consolidar los que se consideraban eran logros de una serie de programas y políticas que se habrían desarrollado bajo Plan Colombia I, el cual, pese a los avances, aún requeriría una segunda etapa de una duración similar a la primera que asegure el fortalecimiento del Estado y la solución al conflicto armado. (UNODC, 2006b)</p>	<p>Los cultivos ilícitos de coca se incrementaron en un 15%, pero fue debido a que los campesinos cocaleros se movieron a zonas remotas selváticas para evitar su erradicación; mientras que la producción de cocaína se incrementó en un 4% durante el mismo periodo (OND-CP, 2008).</p> <p>En relación con la violencia y la seguridad Colombia, mejoró su seguridad por medio de la estrategia antinarcóticos, acciones militares y policiales, además de otros esfuerzos, tales como el programa de desmovilización y deserción de grupos violentos. Entre los años 2000 y 2007, el Gobierno colombiano reportó que la cifra de secuestros y homicidios se había reducido a un tercio, mientras que los ataques a oleoductos se habían reducido a cero. (POLICÍA NACIONAL, 2007).</p>
<p>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).</p>	<p>El PNIS fue implementado con el Decreto (Ley 896, 2017) y (Decreto 362, 2018), bajo el gobierno del presidente Iván Duque, y permanece vigente hasta la actualidad.</p>	<p>El Programa tuvo por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.</p>	<p>Erradicación de cultivos de manera voluntaria y el desarrollo de los primeros cultivos alternativos a la coca.</p>	<p>El alcance del PNIS estuvo enfocado en el sector campesino en situación de pobreza, que deriva su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016. Para efectos de lograr que el desarrollo integral del PNIS tenga unas condiciones adecuadas y garantizar su ejecución, se tienen en cuenta los siguientes elementos: 1) Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; 2) Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); 3) Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades; 4) Priorización de territorios; 5) Tratamiento Penal Diferencial. (UNODC, 2020).</p>	<p>Los departamentos con mayor concentración de cultivos ilícitos en la actualidad son Norte de Santander, Putumayo, Nariño, Bolívar Antioquia y Cauca. los datos permiten afirmar que el porcentaje de cumplimiento con la erradicación voluntaria ha sido alto (UNODC, 2019).</p>

<p>La Política Antidrogas Ruta Futuro</p> <p>La política Ruta Futuro está enmarcada como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND)</p> <p>Esta política se enmarca en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de lucha antidrogas, partiendo de lo contemplado en el acuerdo Política Mundial de Drogas y la Agenda 2030 de la ONU para el Desarrollo Sostenible con la intención de reforzar la perspectiva del desarrollo en el marco de políticas y programas nacionales en materia de drogas, a fin de hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, la fabricación, la producción de los cultivos ilícitos y los factores de riesgos de la erradicación que afectan a las personas, las comunidades y la sociedad (Gobierno de Colombia, 2018, p.6).</p>	<p>Se estableció durante el periodo (2018-2022) en el gobierno del presidente Iván Duque. Plantea una política integral de lucha contra las drogas (Bonilla et al., 2020).</p>	<p>Esta política se enfocó en tres ejes principales: 1) la producción y la erradicación de cultivos ilícitos; 2) el tráfico y la exportación de drogas ilícitas y, por último, 3) la prevención en el consumo y la acción unificada (Departamento Nacional de Planeación, 2019) Esta política fue bautizada como Ruta Futuro.</p> <p>Así mismo, se organiza sobre cinco pilares: 1) reducir el consumo de drogas, 2) reducir la disponibilidad de drogas, 3) desarticular las organizaciones criminales, 4) afectar las economías y las rentas ilícitas y 5) transversalidad. (UNODC, 2019)</p>	<p>Estrategias de erradicación: Aspersión aérea.</p> <p>Destrucción e incautación de infraestructura utilizada para la producción y almacenamiento de las drogas ilícitas.</p>	<p>El principal alcance de esta política es la erradicación y disminución de áreas con cultivos ilícitos"; para este logro se establecieron tres estrategias. Entre ellas, el fortalecimiento de la erradicación manual y la aspersión, la destrucción de infraestructura para producción y almacenamiento, así como la incautación de las drogas ilícitas, con lo que se busca afectar la economía de las bandas criminales y así lograr, de manera posterior, la judicialización de sus integrantes (Tirado et al., 2016).</p> <p>Sin embargo, la política pública Ruta futuro contempla un enfoque menos social que ataca directamente el índice de cultivo, dejando desprotegido al pequeño productor que lo hace como una forma de subsistencia, lo que se convierte en la mayor falencia de esta política. (UNODC, 2020).</p>	<p>Algunos de sus resultados más significativos son:</p> <p>Avances importantes en la reducción de la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en el país y el potencial de producción de cocaína; del récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas, se redujo a 64 mil hectáreas en 2020 y 48 mil hectáreas en 2021. No obstante, algunas zonas del país mostraban relativa estabilidad y en alguna medida persistencia de la problemática, a pesar de los esfuerzos para su control (UNODC, 2020).</p>
--	--	---	--	---	--

Fuente: Elaboración Propia

Actualmente las políticas de reducción de cultivos ilícitos en Colombia están respaldadas bajo los programas de desarrollo alternativo, enmarcados en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS (Cote, 2019), erradicación manual forzosa (Dávalos, 2016), y se encuentra en formulación el decreto de retorno de la política de aspersión de manera focalizada (El Espectador, 2021). Asimismo, se mantienen las operaciones de interdicción en contra de los grupos de narcotráfico, que se ven reflejados en las incautaciones, destrucción de laboratorios, capturas, entre otras, que han demostrado tener un efecto positivo sobre la reducción de los lotes de los cultivos de coca y son operaciones con el objetivo de afectar eslabones más fuertes de la cadena (Cote, 2019). En consecuencia, los esfuerzos de los diferentes gobiernos han estado concentrados en la reducción de la oferta de estos cultivos para que esta disminución traiga consigo la mejora de las condiciones territoriales y la recuperación de la soberanía estatal.

Finalmente, la política de erradicación manual de cultivos ilícitos tuvo sus lineamientos en el (Conpes 3669 de 2010), con el cual se definieron el marco y las políticas institucionales colombianas de la lucha contra los cultivos ilícitos, determinando que su función principal ha sido atacar el narcotráfico desde el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la

demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la desviación de precursores y las actividades delictivas conexas.

Con relación a lo anterior, la **FIGURA 2** presenta un panorama histórico y la evolución de la legislación colombiana en la materia, como sustento de la política antidroga en el país, teniendo en cuenta el periodo de ejecución, alcances y los avances institucionales para abordar el fenómeno.

FIGURA 2. Políticas públicas establecidas contra la lucha de cultivos ilícitos en Colombia



Fuente: Elaboración Propia

Políticas sociales y ambientales

En diferentes informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Colombia es identificada como uno de los principales países productores de cocaína, así como un productor importante de opio, heroína y de marihuana (UNODC, 2012). Así mismo, se logró identificar que la producción de cultivos ilícitos en Colombia es sectorizada, es decir, no está en el cien por ciento del territorio nacional, pero sí se encuentra en áreas de manejo especial (AME), como Parques Naturales (PNN), resguardos indígenas, tierras de comunidades negras y reservas forestales, zonas que presentan una gran diversidad biológica y ambiental donde sus características geográficas y el sistema montañoso hace más difícil las operaciones; donde falta la presencia del Estado, donde los grupos al margen de la ley ostentan su poder y su ley y en donde por todas estas variables la población es totalmente vulnerable, con condiciones económicas y sociales muy difíciles SIMCI (2021).

Los resguardos indígenas tienen un enorme potencial para contribuir a los objetivos de conservación (UICN, 2010; Andrade y Corzo, 2011). El IDEAM (2010) afirma que: El 43,24% de los bosques naturales y el 68% de la población indígena del país están en estos territorios, manteniendo una alta proporción de la biodiversidad y diversas

formas de organización social, lenguas y costumbres tradicionales. Sin embargo, estos territorios están siendo amenazados por diversas presiones que conllevan a la pérdida de biodiversidad y amenazan la supervivencia y la autonomía de los pueblos indígenas, entre ellos, el establecimiento de cultivos ilícitos y el procesamiento de la hoja de coca para la producción de cocaína (Andrade y Corzo, 2011).

Según el IDEAM, los cultivos de uso ilícito, como causa directa, generan la pérdida de la cobertura vegetal y la quema discriminada de áreas boscosa. Así mismo, afectan las condiciones fisicoquímicas del suelo y contaminan los recursos hídricos debido a los abundantes insumos que estos requieren en zonas selváticas de suelos poco productivos (González et al., 2018). Sumado a esto, datos de la oficina de naciones unidas contra la droga y el delito UNODC (2020) indican que en el proceso de siembra, producción y transformación de coca a cocaína se generan vertimientos de sustancias químicas derivadas de residuos, de mínimo 3,5 toneladas por hectárea al año, que afectan los suelos y el agua. En relación con lo anterior, se tiene la responsabilidad de adelantar las medidas necesarias para mitigar los efectos ambientales que ocasiona el fenómeno de la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia.

En materia de políticas, la legislación expedida por el Congreso y el Gobierno nacional, relacionada con la lucha de los cultivos ilegales en Colombia, ha sido muy nutrida y encontramos las siguientes normas:

TABLA 2. Normatividad en el ámbito social y ambiental vinculadas al fenómeno de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia

Normas	Fundamentos	Objetivos
<p>La Ley 30 de 1986</p>	<p>Capítulo VII, Procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas.</p>	<p>Artículo 77. Las autoridades de policía judicial destruirán las plantaciones de marihuana, cocaína, adormidera y demás plantas de las cuales pueda producirse droga que produzca dependencia, existentes en el territorio nacional.</p> <p>Artículo 91. Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes: a. Formular, para su adopción por el Gobierno nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adoptar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas.</p> <p>Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación del equilibrio del ecosistema del país.</p>

<p>Decreto Ley 423 de 1987,</p>	<p>“La Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional”</p>	<p>Agrupó en la Dirección de Policía Antinarcoóticos los servicios especializados de control de sustancias que producen adicción física o psíquica y Servicio Aéreo de la Policía Nacional y adscribió la Dirección de Policía Antinarcoóticos a la Dirección General de la Policía Nacional.</p> <p>Art 2: señala: “La Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional tendrá a su cargo el planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión, en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales, relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan”.</p>
<p>Decreto 1843 de 1991</p>	<p>Uso y manejo de plaguicidas para actividades agrícolas.</p>	<p>Art 82: Indican los requisitos y condiciones técnico-sanitarias para desarrollar actividades inherentes a la aplicación de plaguicidas por vía aérea.</p> <p>Art 101: Control y vigilancia epidemiológica en el uso y manejo de plaguicidas, deberá efectuarse con el objeto de evitar que afecten la salud de la comunidad, la sanidad animal y vegetal o causen deterioro del ambiente.</p>
<p>Constitución Política de 1991</p>	<p>Protección del medio ambiente, dispone la obligación del Estado de:</p>	<p>Art 8: Proteger las riquezas culturales de la nación (Artículo 8).</p> <p>Art 49: Gozar de un ambiente sano es un derecho fundamental.</p> <p>Artículos 49, 79 y 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.</p>
<p>Decreto No. 2253 de 1991</p>	<p>Creación de un cuerpo especial armado, encargado de cumplir misiones de orden público contra los escuadrones de la muerte, grupos de autodefensas, conductas delictivas relacionadas con la producción y fabricación de estupefacientes.</p>	<p>Art 2: Donde se asigna a la Dirección de Policía Antinarcoóticos el planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, conforme con lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 y demás disposiciones que la adicionen o reformen.</p>
<p>Ley 599 de 2000,</p>	<p>Nuevo Código Penal, Capítulo II, tipifica los delitos relativos al tráfico de estupefacientes.</p>	<p>Art 375: Conservación o financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de la que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

<p>Resolución 013 de 27 de Junio de 2003</p>	<p>Consejo Nacional de Estupefacientes, Territorial y aplicación del PECIG por parte de la Policía Nacional.</p>	<p>Art 1: Señala que el PECIG, a cargo de la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, operará en todas las regiones del país donde se evidencia presencia de cultivos ilícitos. Las áreas de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos, que corresponden a formas de cultivo utilizadas para evadir las acciones del PECIG, también serán objeto de dicho programa.</p> <p>Parágrafo 1: define <u>Área de cultivo fraccionado</u>, aquella área de terreno que se divide mediante barreras vivas y/o artificiales, secuencia de plantaciones lícitas, cultivos de bosque nativo, con cultivos ilícitos. <u>Área de cultivo mezclado</u>, aquella siembra que presenta plantas lícitas e ilícitas.</p> <p>Parágrafo 2: se establece lo siguiente: Sistema de Parques Nacionales Naturales. Teniendo en cuenta que existe evidencia de cultivos ilícitos al interior de estas zonas, lo que atenta contra su conservación y sostenimiento, se autoriza la aplicación del PECIG en las mismas, La aplicación del Glifosato deberá ser al interior del cultivo ilícito, sin afectar bosque circundante. Esta operación deberá estar siempre acompañada por funcionarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo.</p>
<p>Sentencia SU/383 Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Erradicación de Cultivos y Protección del Medio Ambiente en territorio de comunidades indígenas.</p>	<p>Consulta previa a comunidades indígenas en temas de erradicación de cultivos ilícitos de coca, Sentencia que busca fortalecer la protección ambiental y la diversidad cultural, así como la gobernabilidad y autonomía indígena y la recuperación territorial indígena y de las comunidades campesinas, de áreas con cultivos ilícitos o amenazadas por ellos, a partir del acompañamiento de las acciones de gobierno y con miras a una potencial aplicación del Protocolo de Kyoto.</p>
<p>Resolución 0015 del 5 de agosto de 2005,</p>	<p>Aspersión aérea de Glifosato en Parques Naturales.</p>	<p>Permite la aspersión de glifosato en parques naturales siempre y cuando se cumplan los siguientes requerimientos: 1. Someter a consideración del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) la caracterización previa del parque respectivo. 2. Efectuar las respectivas consultas previas con los pueblos indígenas. 3. Certificar por parte de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional el crecimiento de cultivos ilícitos. 4. Que la misma entidad informe que existen riesgos para la erradicación manual o que las condiciones topográficas no permiten que se desarrolle esta como se tiene previsto.</p>
<p>RESOLUCIÓN 6 DE 2015</p>	<p>Suspensión de erradicación área con Glifosato.</p>	<p>La Corte Constitucional recomienda suspender de manera inmediata el uso del glifosato en las operaciones de aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos del Programa de Erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG).</p>
<p>Sentencia T-236 de 2017</p>	<p>Suspensión de erradicación área con Glifosato.</p>	<p>La Corte Constitucional recomienda la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, realizar una consulta y una investigación para determinar el grado de afectación en Nóvita y Chocó. Así mismo, fijó estrictas condiciones para considerar la reanudación del programa.</p>
<p>Decreto 380 de 2021</p>	<p>Control y protección de la salud y el medio ambiente en los procesos de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia</p>	<p>La corte constitucional estableció unas pautas para la puesta en marcha y control del programa por aspersión con glifosato, según los riesgos que causa a la salud y el medio ambiente.</p>

Fuente: Elaboración Propia

Según la UNODC (2021), se considera que en la actualidad el problema de la expansión de cultivos ilícitos en todo el territorio nacional y los mecanismos empleados para su erradicación han generado múltiples consecuencias, tanto de seguridad nacional, como de derechos humanos y afectación al medio ambiente; por esta razón, en la **TABLA 2** se aborda la problemática haciendo énfasis en la legislación expedida por el Congreso y el Gobierno nacional, considerando aspectos de índole social, política, económica, legal, ambiental y de salud con el fin de lograr dar una solución integral al problema.

El conflicto armado en Colombia y la expansión de cultivos ilícitos

En los últimos años se ha evidenciado una relación creciente entre la expansión de los cultivos ilícitos y la actividad de diferentes actores armados ilegales, a tal punto que los excedentes generados por la producción de coca y amapola, en adición a los generados por la producción de drogas sicoactivas, se han convertido en una de las principales fuentes de financiación de las actividades de estos grupos. De acuerdo con varios autores (Dávalos, 2016; Ferro & Zuleta 2019; Godoy, 2018; Muñoz et al., 2018; Thoumi & Windybank, 2007; (Zuleta, 2017), existe una insignificante presencia estatal en las zonas cocaleras y mayores hechos de corrupción asociados al narcotráfico, Así como la intensidad del conflicto armado, ausencia de una política de tierras, sin dejar los rasgos más generales, pero no menos importantes como pobreza, seguridad y desigualdad.

La violencia en Colombia, derivada del narcotráfico, ha dejado una marca profunda en la sociedad. Este problema ha sido tradicionalmente manejado desde una perspectiva de seguridad nacional (Bonilla, 2004). De ahí que las actividades ligadas con el narcotráfico resulta casi natural asociarlas como un problema de seguridad: desde el campesino cultivador de coca, pasando por la organización criminal transnacional, hasta el propio consumidor (Páez, 2021). Es decir, problemas con raíces sociales y culturales terminan siendo abordados como una problemática a la seguridad, al ser percibidos por sus ciudadanos como una amenaza en contra de su existencia individual y colectiva.

El narcotráfico es una de las fuentes más importantes de financiación de los grupos insurgentes. al convertirse en el mayor generador de recursos para financiar a los grupos terroristas, además del incremento de la criminalidad asociada a este delito y la descomposición social. En el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, esta guerrilla no entró propiamente al negocio de las drogas ilícitas, sino que se tomó el poder de las zonas donde se realizaba esta actividad. Mantenían el orden, el control de las rutas y se enfrentaron con el Ejército y la Policía en defensa de los campesinos y traficantes involucrados con el negocio (Ferro, 2000). Así fue como por medio de tributos por el porcentaje de droga producida -el conocido impuesto de gramaje-, esta organización obtuvo ingresos significativos que contribuyeron a su crecimiento militar y político.

De acuerdo con Ortiz (2000), el narcotráfico es un negocio que ha resultado suficientemente importante como para que la guerrilla asigne en torno a un 20 por 100 de sus efectivos a tareas de protección en las áreas de cultivo y producción de estupefacientes. En total, según estimaciones de las fuerzas de seguridad de Bogotá, los ingresos totales de las FARC habrían alcanzado en 1998 la suma de 285 millones de dólares. De ellos, 136 habrían venido directamente del cobro de servicios a narcotraficantes, mientras que el resto se dividiría entre el producto de los once secuestros, los robos y el “impuesto revolucionario” cobrado a propietarios agrícolas, empresarios y profesionales. (p.11). Por lo tanto, el narcotráfico en Colombia es un fenómeno que afecta la economía, la política y la seguridad nacional, ya que estos grupos utilizan la violencia para realizar desplazamiento forzado de los campesinos, extorsiones, secuestros, entre otros, para utilizar sus tierras para la siembra de los cultivos ilícitos y la instalación de laboratorios para el procesamiento, producción y comercialización de estupefacientes.

Los carteles de la droga en Colombia

Como lo indica Morales (2011), los carteles de la droga son definidos como “empresas” con infraestructuras organizacionales con autoridades y responsabilidades definidas y orientadas a ejecutar actividades ilícitas, los cuales tuvieron sus inicios en Colombia en la década de los 70’s. La complejidad que fue adquiriendo la industria del narcotráfico hizo que aparecieran los denominados “carteles de la droga”. Es una particular forma de articulación en redes clandestinas a través de las cuales operan los distintos empresarios de la droga, compartiendo recursos y estrategias que posibilitan los procesos de producción (cultivos y cocinas), transporte (rutas), comercialización (mercados) y legalización de capitales (lavado de activos), sosteniendo la independencia y autonomía de cada grupo. Krauthausen (1994) afirma que todas estas características constituyen base esencial de la caracterización del fenómeno mafioso, el que se reconoce por su condición ilegal, su orientación hacia la ganancia económica, su recurrente uso de la violencia física y las estrechas relaciones que entablan con el poder político y económico “oficial”.

Metodologías de erradicación de cultivos ilícitos

La erradicación de cultivos históricamente ha empleado cuatro técnicas: la primera es la destrucción mecánica o manual de las plantas; la segunda es la aspersión de químicos mediante fumigación manual o aérea; la tercera es la quema de los cultivos y, la cuarta es la utilización de medios biológicos.

Las prácticas de erradicación más frecuentes han sido la destrucción mecánica y la aspersión aérea de sustancias químicas; con la erradicación manual se suele obligar a los campesinos a acabar con las plantaciones de manera coercitiva o se suele utilizar mano de obra externa (como policías, trabajadores contratados o soldados) (Vargas 1999 y Thoumi 2002). Otra de las prácticas utilizadas durante la ejecución del PDA fue la erradicación

manual voluntaria, metodología que consistía en acuerdos políticos concertados con las familias y comunidades para la erradicación de la totalidad de los cultivos ilícitos, de modo que se dedicaran a la implementación de proyectos productivos que den como resultado un ingreso lícito y la garantía gubernamental de excluir ese territorio del plan nacional de fumigaciones Ruano (2008). Así mismo, Ochoa (2013) indica que cuando se recurre a la fumigación, esta se realiza con el uso de herbicidas producidos, generalmente, por industrias farmacéuticas transnacionales, y su uso conlleva una serie de impactos negativos tales como la afectación de cultivos, a la salud y al medio ambiente.

En términos generales la estrategia de erradicación o de lucha contra los cultivos ilícitos se basa en dos tipos de estrategias: las de interdicción y las de desarrollo alternativo. Las primeras corresponden a aquellas que buscan la destrucción de los cultivos a través de la fumigación o la erradicación manual. Según la UNODC (2017), las medidas de desarrollo alternativo se concentran, en términos generales, en la búsqueda de la sustitución de cultivos. Dicha sustitución se promueve a través de la generación de proyectos productivos individuales y/o colectivos y de transferencias condicionadas. Adicionalmente existen otras medidas de intervención en los territorios a través de inversiones en infraestructuras y dotaciones.

La principal herramienta para reducir la expansión de los cultivos ilícitos en Colombia ha sido la erradicación. Los métodos más utilizados se describen a continuación (FIGURA 3).

FIGURA 3. Metodologías más utilizadas en la erradicación de cultivos ilícitos



Fuente: Elaboración Propia

La erradicación manual, la erradicación aérea y la sustitución voluntaria de cultivos

La aspersión aérea empezó en 1994 y sus resultados no son claros (Dávalos et al., 2016). Los estudios que analizaron datos entre 1988 y 2008 concluyeron que la aspersión no tuvo un gran impacto en la reducción de cultivos de coca. Otros estudios que usaron datos posteriores al año 2000 encontraron que la aspersión sí logró reducir los cultivos,

especialmente con la implementación del Plan Colombia. Pero, si los cultivos disminuyeron en lugares donde se llevó a cabo la aspersión aérea, al poco tiempo comenzaron a crecer nuevamente en otras regiones del país, como el Pacífico, que hoy en día es una de las más afectadas por el narcotráfico (Cote 2017 y Garzón, 2018).

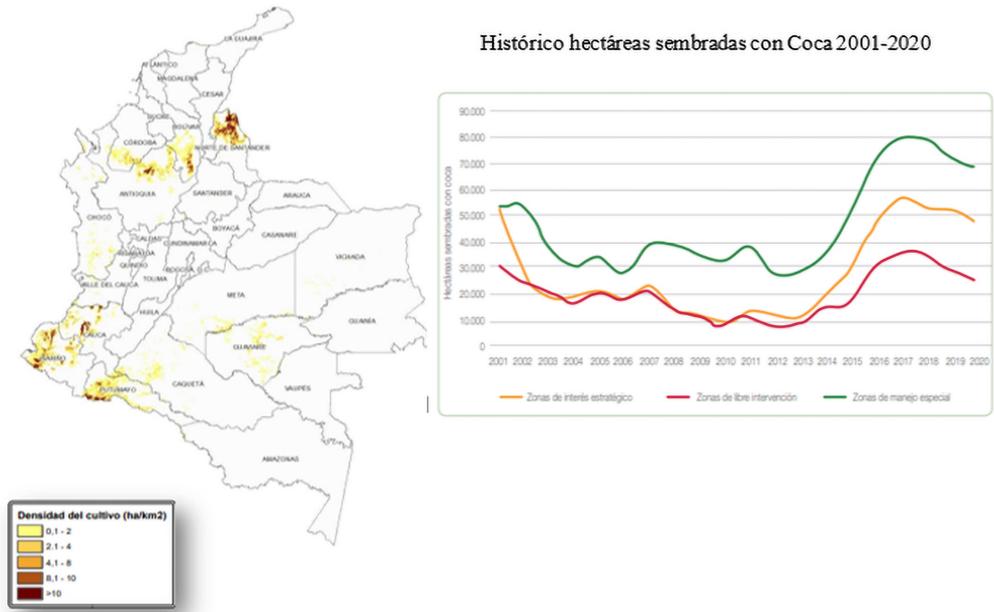
El gobierno de Juan Manuel Santos suspendió la aspersión aérea con glifosato en 2015, tras la publicación de estudios de la Organización Mundial de la Salud que concluían específicamente que este tipo de herbicida empleado en la erradicación de cultivos tiene efectos negativos en la salud de animales y podría estar relacionado con cáncer en humanos (BBC, 2015). Como lo afirma la UNODC (2018), con la llegada de los acuerdos de paz el Gobierno le apostó a la sustitución voluntaria. Hoy Colombia reporta 99.097 mil familias vinculadas al Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos, y se han erradicado 26.219 hectáreas.

En 2016 Colombia ya tenía el 68.5% de los cultivos de coca del mundo, y en 2017 alcanzó el primer puesto en la producción de hoja de coca y cocaína. Ese año se registraron 171 mil hectáreas de coca, el pico más alto desde que se tienen cifras de cultivos. A principios de 2018, a la preocupación nacional e internacional por el rápido crecimiento de los cultivos se le sumaron las amenazas del presidente Donald Trump con la descertificación de Colombia en la lucha contra las drogas, lo que presionó al Gobierno colombiano a tomar medidas para poder mostrar resultados en el corto plazo. Buscando alternativas a la aspersión aérea con glifosato, el gobierno Santos propuso usar drones y ‘orugas’ (tractores pequeños), dos innovaciones que pretenden mitigar los costos en vidas humanas y daños al medio ambiente, asperjando desde una altura similar a la de la fumigación terrestre UNODC (2018). En el año 2017 el Consejo Nacional de Estupefacientes avaló el uso de esta iniciativa para luchar contra el narcotráfico y se iniciaron pruebas piloto para evaluar su efectividad y seguridad. El plan piloto, que se inició el 3 de julio de 2018 en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta y Guaviare, proyecto que trata sobre el uso de diez drones cargados con concentraciones de glifosato, según cálculos del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, permitirá que “para el año 2023 se pueda eliminar cerca de 90 mil hectáreas de hoja de coca en el país, meta que equivale a más del 60% de la resiente medición de las Naciones Unidas, que cifra 144 mil hectáreas sembradas”.

El gobierno del presidente Duque declaró su decisión de continuar la aspersión aérea de herbicidas usando drones para controlar la producción de hoja de coca. Según el Gobierno, si la estrategia con drones se implementa a gran escala, se reducirían en parte los costos de la erradicación forzosa. La prueba piloto costó \$78 millones de pesos y se prevé que las operaciones costarán \$21.000 millones. Según el informe de (El Tiempo, 2019), el Gobierno indicó que actualmente erradicar una hectárea de forma manual cuesta alrededor de \$6 millones, mientras que con los drones ese costo sería de \$600 mil. Los equipos podrían erradicar al menos 15 hectáreas al día.

Eficacia de la erradicación y las metodologías para el control y la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia

FIGURA 4. Densidad de cultivos ilícitos en Colombia 2020



Fuente: (UNODC, 2020)

En Colombia, a 31 de diciembre de 2020, se identificaron 143.000 hectáreas sembradas con coca, lo que representa un 7 % menos que lo reportado en el año 2019; no obstante, la afectación continúa estando en los valores más altos de la serie histórica 2001-2020. El área sembrada con coca está en los mismos niveles del año 2001, cuando se registraron 137.000 ha; no obstante, el contexto territorial del país es totalmente diferente. Aunque se registraron incrementos significativos del área con coca en Antioquia, Córdoba y Bolívar, (cerca de 4.800), estos no superaron las reducciones de mayor relevancia presentadas en Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander, que superaron las 15.000 ha. De los veinte departamentos registrados con coca en el año 2020, cinco concentran el 84 % del área total con coca; en su orden, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Antioquia. Norte de Santander se consolida como el departamento con mayor área sembrada en el país, con 40.084 ha, con una leve reducción (4 %) frente a lo reportado el año anterior; Nariño, con cerca de 9.000 ha menos continúa ocupando el segundo lugar de afectación (UNODC-SIMCI, 2019).

Indicadores de erradicación de cultivos ilícitos

Múltiples estudios han puesto en duda la eficacia de la erradicación forzosa como medida de control de la producción de cocaína. El estudio sobre la cadena de valor de la industria, realizado por (Mejía, D., y Rico, 2011), confirma que la destrucción de laboratorios y las incautaciones han sido más efectivas que la erradicación de cultivos en la lucha contra las drogas. La poca eficacia de la erradicación se debe a que la resiembra es relativamente fácil y económica en el país. El valor de la producción de hoja de coca es muy pequeño en comparación con los demás eslabones de la cadena, y remplazar una hectárea sembrada es más fácil que remplazar el producto final incautado. Continuando con esta idea, (Cote, 2017) muestra que las incautaciones de productos intermedios, como la base de coca, también reducen el área cultivada.

(Mejía, Restrepo y Rozo, 2015) encuentran que el costo de erradicar con aspersión aérea una hectárea de hoja de coca es mayor a su valor de mercado. El efecto de fumigar una hectárea adicional reduce el área de cultivo en solo 2% (se asperja una hectárea completa y se erradica solo 0.02 neto). Este pequeño efecto no justifica el enorme costo monetario y en vidas humanas que genera la aspersión aérea.

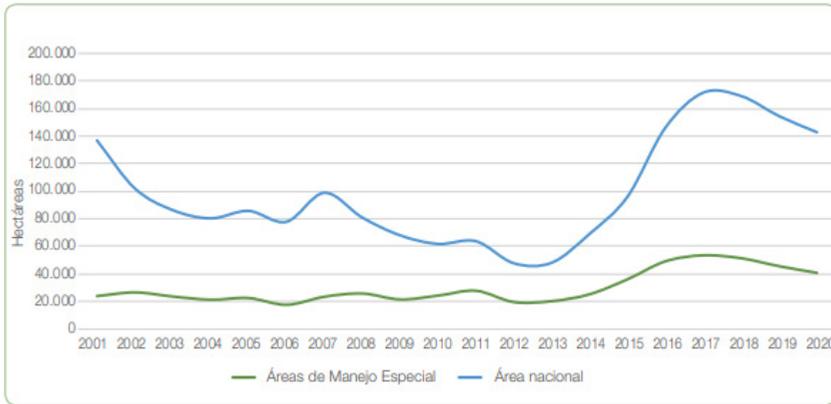
En efecto, la erradicación por aspersión aérea genera peligros para la salud humana, debido a la exposición al glifosato utilizado en las campañas de erradicación de cultivos de coca y aumenta la probabilidad de sufrir problemas dermatológicos y abortos (Mejía, D., y Camacho, 2017). El Observatorio de Drogas de las Naciones Unidas concluye que la exposición al glifosato afecta negativamente a animales, plantas y ecosistemas, por lo que no puede descartarse plenamente la hipótesis de los riesgos para la salud humana (UNODC, 2018). En agosto de 2018, una sentencia judicial en Estados Unidos ordenó a la compañía Monsanto a pagar 78 millones de dólares, argumentando que actuó con mala intención al ocultar el carácter potencialmente cancerígeno del glifosato.

Así mismo, la erradicación forzosa cambia, además, la dinámica de los cultivos. Por ejemplo, los cultivadores responden acortando el tiempo de cosecha y acelerando el crecimiento del área cultivada (Manrique, 2004). Estos dos efectos hacen que continuar con la erradicación forzosa sea cada vez más costoso. Por último, la erradicación forzosa tiende a desplazar los cultivos -y la presencia de actores armados ilegales- a otras zonas del país. Es así como en 2010, cuando el país redujo el área con cultivos de coca en un 57%, aparecieron cultivos en zonas donde tradicionalmente no se sembraba coca o donde el área cultivada era muy pequeña, como Córdoba y Chocó (González et al., 2018).

La **FIGURA 5** permite mostrar la dinámica decreciente del fenómeno durante el periodo de (2001-2020), en donde se evidencia la cantidad de hectáreas sembradas en las áreas de manejo especial (AME) y nacional. En las (AME), el área de cultivos de coca

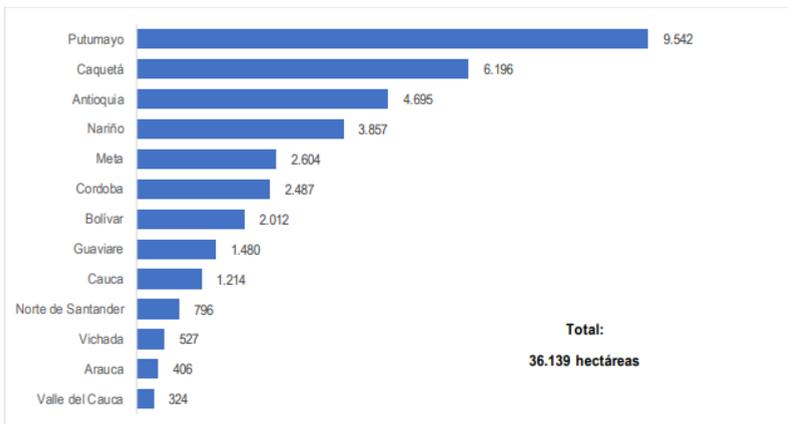
sembrados aumentó en los años 2016 - 2018, aunque en los siguientes años 2019 - 2020 disminuyen las hectáreas cultivadas, Se observa con preocupación la persistencia del fenómeno. En las otras áreas del territorio colombiano, al 31 de diciembre de 2020, se identificaron 143.000 hectáreas sembradas con coca, lo que representa un 7 % menos que lo reportado en el año 2019; no obstante, la afectación continúa estando en los valores más altos de la serie histórica 2001-2020.

FIGURA 5. Histórico de hectáreas de Cultivos ilícitos en Colombia diagnosticadas durante el periodo (2001-2020)



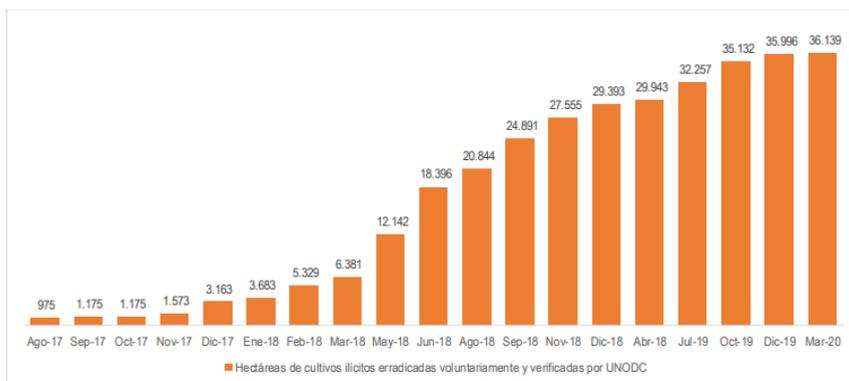
Fuente: (UNODC, 2020)

FIGURA 6. Hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas voluntariamente y verificadas por UNODC por departamento. Periodo 2017-2020



Fuente: (UNODC, 2020)

FIGURA 7. Histórico de hectáreas erradicadas voluntariamente y verificadas por UNODC
Periodo 2017-2020

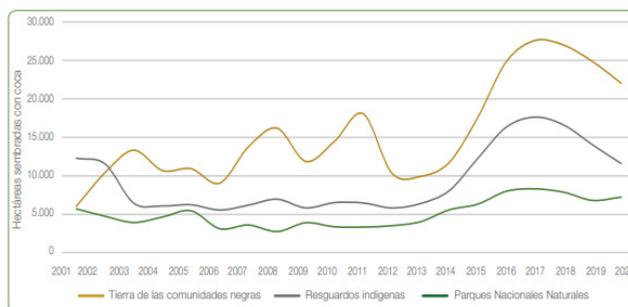


Fuente: (UNODC, 2020)

Por otra parte, los cultivos de coca aumentaron en Parques Nacionales Naturales y sigue concentrándose en territorios con regulaciones especiales para su intervención, como resguardos indígenas, tierras de las comunidades negras y zonas de reserva forestal.

Según la **FIGURA 8**, desde hace cinco años se consolida una tendencia en la concentración de los cultivos de coca, particularmente en áreas de manejo especial (AME), como tierra de las comunidades negras y resguardos indígenas. De igual forma, en los Parques Nacionales Naturales se observó un leve incremento en los cultivos de coca desde el año 2014 hasta el día de hoy, Los parques con mayor afectación son: Catatumbo-Barí, Paramillo y la Sierra de la Macarena.

FIGURA 8. Serie Histórica del área sembrada con coca, 2001 - 2020, según parques naturales, resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras

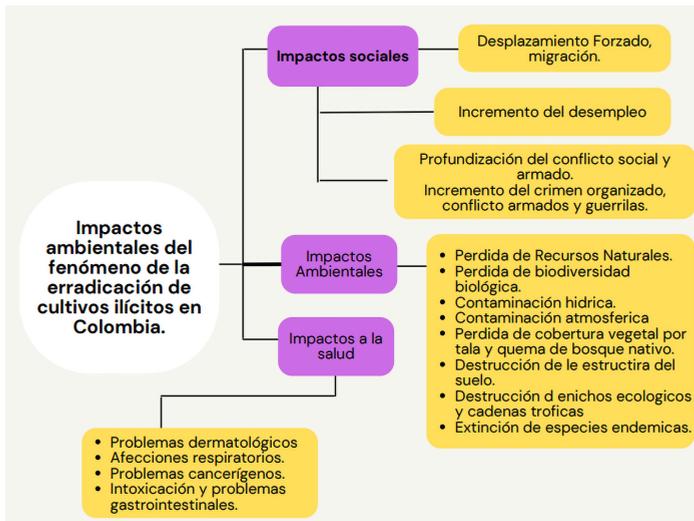


Fuente: (UNODC, 2020)

Impactos Ambientales

En la actualidad el problema de la erradicación de los cultivos ilícitos y las metodologías empleadas han generado múltiples consecuencias tanto en las comunidades rurales, como de derechos humanos (DDHH), y afectación al medio ambiente. En la **FIGURA 9** se mencionan los principales problemas e impactos ocasionados por el fenómeno de la erradicación.

FIGURA 9. Impactos ocasionados por la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Cuando se emplean las metodologías de erradicación por vía aérea utilizando químicos altamente tóxicos, como el glifosato y otros herbicidas de amplio espectro, se afectan simultáneamente los cultivos alimenticios sin mencionar los efectos a gran escala en la estructura y propiedades del suelo, fuentes hídricas, especies de fauna, flora y la población en general. La fumigación aérea indiscriminada sobre cultivos ilícitos en Colombia representa un grave riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Por tanto, es urgente que se suspendan estas políticas y ofrezcan soluciones concertadas, sociales y sostenibles que conduzcan a la reducción gradual, pero eficaz, de la erradicación de cultivos ilícitos en nuestro país.

Según la (UNODC, 2020), “uno de los principales efectos ocasionados por las operaciones de aspersión con glifosato está relacionado con la importante movilidad de los cultivos de coca en Colombia” (pág. 31). En el informe de Naciones Unidas se indica que en la región Meta-Guaviare, el 52% del área detectada correspondía a lotes nuevos respecto al intervalo 2001-2005; caso similar se dio en la región del Pacífico colombiano, donde un 67% del total del área era de lotes nuevos de coca. La misma tendencia se

puede detectar en las regiones Putumayo-Caquetá, Central, Orinoquia, Amazonia y Sierra Nevada de Santa Marta, con un promedio total nacional del 61% de área detectada y clasificada como lotes nuevos de coca (UNODC, 2006a). Lo anterior permite afirmar que todas las formas de erradicación ocasionan el establecimiento de nuevas plantaciones y, por tanto, son causa indirecta de la pérdida de biodiversidad. Por ejemplo, en 2004 la DIRAN advirtió que “para desarrollar una hectárea productiva de coca los cultivadores tienen que destruir tres (3) hectáreas de bosque, y para una de amapola, dos y media (2,5) de bosque andino”. Según Naciones Unidas, entre 2001 y 2005 se talaron cerca de 76.000 ha de bosque primario para implantar nuevos cultivos (UNODC, 2006a), incluyendo parques y reservas forestales, así como reservas y resguardos indígenas, y títulos colectivos de comunidades negras en el Pacífico. Esta situación, a la que se suma la tala derivada de los procesos de colonización y extensión de la frontera agrícola para el desarrollo de actividades agroindustriales y pecuarias, ha incrementado la fragmentación de los bosques y la pérdida de los ecosistemas colombianos. Durante 2004-2005, los bosques primarios localizados en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Putumayo y Vichada fueron afectados por la expansión de los cultivos de coca. En los departamentos de Guaviare, Meta y Nariño el área sembrada se mantuvo, pero el establecimiento de nuevos lotes de coca en reemplazo de los abandonados o erradicados fue causa de la deforestación (UNODC, 2006a).

Conclusiones

Este artículo presentó un análisis documental sobre el panorama de las políticas colombianas de lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos en las últimas décadas, priorizando las políticas sociales y ambientales implementadas por el Gobierno nacional, las metodologías de erradicación y los indicadores de eficacia, así como los impactos socioeconómicos y ambientales causados por la expansión de los cultivos ilícitos. Se recurrió a una minuciosa investigación bibliográfica y documental de modo a contextualizar estas políticas. Este análisis sobre las estrategias políticas se realizó teniendo en cuenta los gobiernos de César Gaviria (1990- 1994), Ernesto Samper (1994-1998), Pastrana (1999-2002), Uribe (2002-2010) y Duque (2019-actual) Pese a las estrategias y políticas establecidas durante más de tres décadas para el control de la erradicación de cultivos ilícitos, en nuestro país han sido soluciones débiles de corto plazo para un problema de fondo marcado por un estado débil e ineficiente. Después de años intentando reducir los cultivos, el país tiene hoy la mayor cantidad de tierra dedicada a sembrados de coca desde que se tienen registros.

Además, el involucramiento de Colombia en la guerra contra los cultivos ilícitos ha contado con una problemática, y es el conflicto armado que ha dejado miles de víctimas a lo largo de la historia. Este último, ha presentado vínculos con el narcotráfico y se ha vuelto más complejo buscar soluciones políticas, económicas, sociales y ambientales que articulen los dos fenómenos. En medio de la implementación de estas políticas contra la lucha de las drogas y la contención de los cultivos ilícitos en el país, lejos de contribuir

a reducir las dinámicas del conflicto y poner fin a esta problemática, ha tenido lugar la vulneración de los campesinos cultivadores y de las comunidades indígenas asentadas en las zonas con cultivos de marihuana, coca y amapola, que no solo enfrentan los grupos armados al margen de la ley, sino la confrontación del mismo Estado con las comunidades en sus intentos por implementar políticas de erradicación de cultivos ilícitos.

A raíz de esto, puede concluirse que la lucha contra las drogas y los cultivos ilícitos ha funcionado como un dinamizador del conflicto en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito en Colombia, lo cual ha impactado en la vulnerabilidad de las comunidades, pero no en el debilitamiento y la reducción de los cultivos de coca. Sin embargo, no se puede desconocer la importancia y el papel que han jugado las estrategias de erradicación de cultivos en la lucha contra las drogas en Colombia. Ésta es clave en las políticas nacionales e internacionales del país, puesto que, para lograrlo, el Gobierno nacional, impulsado y financiado por Estados Unidos, ha enfocado sus esfuerzos en la implementación de diversas metodologías, como aspersión aérea, erradicación manual, voluntaria y la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que promueven el desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

Si bien Colombia ha celebrado triunfos y ha avanzado en sus objetivos en la batalla contra el narcotráfico, la lucha continúa y las amenazas se han transformado, mas no han desaparecido. Por ende, los desafíos han cambiado y evolucionado con el tiempo. La guerra contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, requiere de una asociación estratégica transfronteriza a largo plazo que permita restablecer el desarrollo y gobernabilidad nacional (Vargas, 2017).

Sin embargo, estas políticas antidrogas, pese a todos sus esfuerzos, no han logrado combatir el problema de raíz. Por esta razón, es necesario replantear las políticas de lucha contra la erradicación de cultivos ilícitos y analizar la gestión del riesgo ecológico, económico, social y cultural a todas las decisiones encaminadas a generar una solución al conflicto de los cultivos ilícitos. Los Derechos Humanos de la población y el medio ambiente deben ser uno de los principales puntos de consideración para combatir el conflicto armado y la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia.

Referencias

- Andrade y Corzo. (2011). Andrade, G, & Corzo, G. (2011). ¿Qué y dónde Conservar? (Documento de PNNC).
- Arias, F. (2016). El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica 7a. Edición. C.

- BBC. (2015). BBC news. Obtenido de OMS defiende clasificación del glifosato como posible cancerígeno.
- Berrouet, M. y. (2016). Intoxicación por paraquat. *Revista CES Medicina*, 30(1). <https://doi.org/10.21615/cesmedicina.30.1.13>
- Bonilla et al. (2020). Bonilla, J., García, M., Patiño, A., & Restrepo, A. Problemática del consumo de estupefacientes en Colombia, ¿criminalización o atención integral? *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, (15-16), 119-142.
- Cote, J. P. (2017). The Effect of Interdiction on Coca Cultivation in Colombia. Mimeo, Universidad de los Andes.
- Cote, J. P. (2019). The Effect of Interdiction on Coca Cultivation in Colombia. Recuperado de <http://economia.uniandes.edu.co>. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3449268>
- Dávalos, E. (2016). . New answers to an old problem: Social investment and coca crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 31, 121–130. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.002> PMID:26971203
- Dávalos et al. (2016). Deforestation and Coca Cultivation Rooted in Twentieth-Century Development Projects. *BioScience*, Volume 66. <https://doi.org/10.1093/biosci/biw118>
- Decreto 362. (2018). Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del Plan.
- El Espectador. (2021). Gobierno publica decreto para retomar la aspersión aérea con glifosato. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-es-el-decreto-con-el-quegobierno-busca-retomar-la-aspersion-aerea-con-glifosato-articulo-897864>.
- Ferro & Zuleta. (2019). Ferro, T. M., & Zuleta, H. (2019). Cultivos de Coca y Violencia: El cambio después de iniciados los diálogos de paz. *Documentos CEDE*, 26. Recuperado de <http://economia.uniandes.edu.co>.
- Garzón, J. C. (2018). Políticas públicas de control y la producción de drogas. Seminario Drogas, economías ilegales y política pública: lecciones del caso colombiano

(Uniandes, CESED). Bogotá.

Godoy, J. F. (n.d.). *Violencia en la producción de cocaína: laboratorios y grupos armados*. Documentos CEDE, 25. 2018.

González et al. (2018). González, J., Cubillos, A., Chadid, M., Cubillos, A., Arias, M., Zúñiga, E., ... Berrío, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios.

IDEAM. (2010). *Informe del Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. Bogotá, D. C., Colombia.

Krauthausen. (1994). *Poder y mercado. El narcotráfico (Caracas), colombiano y la mafia italiana* en Nueva Sociedad (Caracas), N° 130.

Ley 812. (2003). *probatoria del Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002–2006*.

Ley 896. (2017). *Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-*.

Ley 975. (2005). *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. C.

Manrique, C. V. (2004). *Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia*. Revista Universidad Nacional.

Mejía, D., Restrepo, P., & Rozo, S. (2015). *On the Effects of Enforcement on Illegal Markets*. CEDE.

Mejía, D., y Camacho, A. (2017). *The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia* Journal of Health Economics, , 147-160. Mejía, D., & Rico, D. (2011). *La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia*. Documento CEDE. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005> PMID:28570914

Mejía, D., y Rico, D. (2011). *La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia*. Documento CEDE. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1653431>

- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2008). *Erradicación Manual de Coca*.
- Morales, C. (2011). *Narcotráfico y gobernabilidad. El círculo vicioso y el efecto globo en el fenómeno narcotráfico*.
- Muñoz et al. (2018). Muñoz-Mora, J. C., Tobón, S., & D'Anjou, J. W. The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia. *World Development*, 103, 268–283. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X17303455>. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.021>
- ONDCP. (2008). *Oficina Nacional para el Control de la Política de Drogas*” (Office of National Drug Control Policy, ONDCP),.
- Organización de Estados Americanos. (2005). *Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas. Estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos*.
- Ortiz, R. (2000). *Guerrilla y narcotráfico en Colombia. Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública, Volumen 22*.
- POLICÍA NACIONAL. (2007). *Primer informe de control y monitoreo grupos de desmovilizados*.
- Ruano, E. (2008). *O cultivo da papoula na Colômbia: um estudo de caso sobre os agricultores familiares do município de Silvia (Cauca). Dissertação de Mestrado em Agronegócios. Brasília, DF: Universidade de Brasília*.
- SIMCI. (2021). *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos*.
- Thoumi & Windybank. (2007). Thoumi, F. E., & Windybank, S. (2007). What creates comparative advantage for drug production? Lessons from colombia. *Policy*, 23(1), 16–21. Recuperado de <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/04/images/stories/policy-magazine/2007-autumn/2007-23-1-susa>.
- Tiempo, E. (2019). *Metodologías de erradicación en Colombia, asociada a cultivos de coca*.
- Tirado et al. (2016). Tirado-Acero, Misael Vizcaíno-Solano, Angélica Pérez-Salazar, Bernardo. *Hacia nuevos horizontes del análisis de política antidrogas*.
- UICN. (2010). *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*.

- UNODC-SIMCI. (2019). Monitoreo de cultivos de coca 2019. Bogotá, Colombia.
- UNODC-SIMCI. (2021). Sistema Integrado de Cultivos Ilícitos. Bogotá, Colombia.
- UNODC. (2004). OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Análisis multitemporal de cultivos de coca. Proyecto SIMCI II.
- UNODC. (2018). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017 Septiembre .Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/-Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf.
- UNODC. (2006a). Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). Informe mundial sobre las drogas. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Nueva York: UNODC.
- UNODC. (2006b). OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Análisis multitemporal de cultivos de coca. Proyecto SIMCI II.
- UNODC. (2012). Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). 2017. Informe mundial sobre las drogas 2017. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Nueva York: UNODC.
- UNODC. (2019). (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). Informe mundial sobre las drogas 2019. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Nueva York: UNODC.
- UNODC. (2020). (Oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito) Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Nueva York: UNODC.
- UNODC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Zuleta, H. (2017). Zuleta, H. (2017). Coca, cocaína y narcotráfico. Documentos CEDE, 42. Recuperado de <http://economia.uniandes.edu.co>.