

RESUMEN EJECUTIVO

LAS HECTÁREAS DE COCA BAJARON, PERO LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA SIGUE EN LA PARTE ALTA DE LA SERIE HISTÓRICA...

A 31 de diciembre de 2019 se detectaron 154.000 ha de coca en Colombia, lo que significa una reducción del 9% respecto a las 169.000 ha detectadas en 2018; esto confirma el quiebre de la tendencia al incremento iniciada en 2014.

Esta tendencia es el resultado de las reducciones que se evidenciaron en los departamentos de Caquetá (-62%), Antioquia (-29%), Nariño (-12%), Bolívar (-7,5%) y Putumayo (-5%); Que no fueron contrarrestadas por los incrementos, principalmente en Norte de Santander (24%) y Valle del Cauca (82%).

Aunque en 2019 hay menos coca en los parques, los resguardos y las comunidades negras, la coca sigue siendo una amenaza para la diversidad biológica y cultural de Colombia. La coca en parques nacionales bajó 14%; sin embargo, los parques La Macarena, Catatumbo- Bari y Nukak suman cerca de 3.600 ha de coca. En los resguardos la reducción fue del 15,5%, y estuvo fuertemente influenciada por la erradicación manual y focalizada en los resguardos más afectados; el resguardo *Inda Zabaleta (Nariño)*, por ejemplo, tuvo una reducción del 35% y, sin embargo, sigue siendo el más afectado por cultivos de coca. La coca aumentó en las zonas de amortiguamiento de parques, principalmente en Norte de Santander donde se amenaza el parque Catatumbo - Barí; en Cauca, donde está amenazado el parque Farallones de Cali y en Putumayo, donde amenaza el parque La Paya.

En los territorios intervenidos con erradicación forzosa o voluntaria, se ha notado una reducción en los cultivos de coca del 22%.

A pesar de la reducción para el 31 de diciembre de 2019 había tres veces más coca que en 2013, el punto más bajo de la serie histórica.

El potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura se estimó en 1.137 tm, verificándose un aumento de 1,5% en relación con el 2018. La producción estimada de hoja de coca fue de 993.107 tm, un aumento del 1,6% respecto al año 2018. En relación con la productividad del cultivo, los estudios de actualización del factor de rendimiento en la Región Pacífico se han reflejado en un incremento de productividad de 1,8% frente al 2018. A nivel nacional se estima que una hectárea produjo alrededor de 5,8 tm de hoja fresca en 2019.

EN LA MAYORÍA DE LOS TERRITORIOS, LOS CULTIVADORES RECIBEN MENOS INGRESOS DERIVADOS DE LA COCA¹

Por la venta de la hoja de coca, la pasta básica y la base de cocaína producida en finca (UPAC), los cultivadores recibieron alrededor de COP\$2,66 billones (US\$810 millones²) en 2019. A nivel local, la incidencia del mercado ilegal es significativa, el presupuesto oficial de los 10 municipios más afectados por coca, por ejemplo, representa apenas el 34% del valor total de la producción potencial de la hoja de coca, pasta y base de cocaína que se produce en estos municipios.

Esta cifra se estima considerando que el 52% de los cultivadores vendieron cerca de 518.500 tm de hoja de coca³, valoradas en COP \$1,21 billones de pesos (USD \$371 millones), mientras que el 48% de los productores (PAC) procesaron la hoja en finca y produjeron 892 tm de pasta básica de cocaína, valoradas en aproximadamente COP \$1,44 billones de pesos (USD \$439 millones). Para la producción de la hoja y los alcaloides en finca se incurrió en costos de producción estimados en 1,5 billones de pesos (USD \$458 millones). Se estima que en este mercado participan entre 124.600-169.000 hogares⁴. La estimación de los principales costos de producción en finca se explica por los siguientes rubros:

Tabla 1. Estimación de los principales costos de producción de hoja y su transformación en pasta/base en finca

Ítem	Lo que implica	Valoración en miles de millones de pesos	Valoración en millones de dólares
Agroquímicos	Fertilizantes, plaguicidas y herbicidas utilizados en el cultivo	COP\$ 153	US\$ 47
Sustancias químicas	Sustancias e insumos utilizados en extracción en finca y refinación fuera de finca	COP\$ 827	US\$ 252
Jornaleros y recolectores	Tratos culturales y cosecha	COP\$ 391	US\$ 119
Procesadores del alcaloide	Mano de obra en los procesos de extracción en la UPAC y refinación fuera de la UPAC	COP\$ 22	US\$ 7
"Impuesto" por la compraventa de la pasta básica/base de cocaína	Seguridad y autorizaciones pagados a grupos armados ilegales ⁵	COP\$ 108	US\$ 33

¹ Las estimaciones se realizaron a partir de indicadores proporcionados por los *Estudios de productividad del cultivo de coca, Estructura económica de las unidades de producción agropecuaria en zonas de influencia de los cultivos de coca (2016), Caracterización del proceso de transformación de la hoja a clorhidrato de cocaína en Colombia (2010 y 2014), Caracterización de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína (2016)*. Es necesario que estos estudios se actualicen en la medida que las dinámicas del mercado en el último año han sido cambiantes.

² La Tasa representativa del mercado (TRM) empleada fue de COP\$ 3.281/US\$1 para 2019. Banco de La República.

³ En tanto no se realicen estudios de campo que permitan determinar el porcentaje de hoja de coca que se comercializa por los productores agropecuarios con coca (PAC), SIMCI emplea para las estimaciones una correlación directa entre el número de cultivadores que venden la hoja y el volumen de hoja vendido en finca.

⁴ Los datos que se utilizan para el cálculo del número de hogares involucrados en cultivos ilícitos pueden tener importantes fluctuaciones en el tiempo. Esto se debe a la heterogeneidad de los medios de subsistencia en las zonas rurales y en los numerosos factores que influyen las decisiones de los agricultores.

⁵ Se requieren estudios para caracterizar estas dinámicas y profundizar en los incentivos que estas organizaciones criminales promueven para la activación, sostenimiento y clandestinidad de estas actividades ilegales.

La hoja de coca que no se procesa en finca (52%) y que es vendida a actores ilegales que extraen y refinan el alcaloide, produce alrededor de 752 tm de base de cocaína, que se estima demandaron COP \$2,12 billones de pesos (USD \$647 millones) para la adquisición de la hoja, de los insumos químicos, de la mano de obra y pago de “impuesto”.

Se estima que el ingreso bruto de la producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo exportación producido (1.327 tm)⁶ en Colombia en 2019⁷, tiene en el país un valor de COP \$ 6.33 billones de pesos⁸ (USD \$1.928 millones).

LA CONCENTRACIÓN DE LA COCA EN ENCLAVES CAMBIA LA LÓGICA DEL CULTIVO DE COCA Y SU TRANSFORMACIÓN

Tal como sucede desde 2015, la coca sigue concentrándose en zonas históricamente afectadas conformando enclaves productivos en donde se crean condiciones propicias para la producción de hoja de coca, su transformación a base o clorhidrato de cocaína y su posterior tráfico a centros de consumo en Colombia y el exterior. Los principales enclaves productivos se encuentran actualmente en Catatumbo (Norte de Santander), Frontera Tumaco (Nariño), El Charco-Olaya Herrera (Nariño), El Naya (Cauca-Valle del Cauca), Valdivia-Tarazá-Cáceres (Antioquia), Argelia-El Tambo (Cauca), y Frontera Putumayo (Putumayo); el 36% del área con coca en 2019 se encuentra en estos enclaves.

En los enclaves la coca deja de ser funcional al control territorial de los grupos criminales y se incorpora en una dinámica de optimización de rentas, donde se controla menos territorio, pero se desarrollan más incentivos para la actividad ilegal. Entre las diferentes categorías territoriales establecidas en la Política **Ruta Futuro**⁹, dos presentaron un incremento promedio del 4,8%: 1. Las zonas de alta densidad de coca¹⁰ que aumentaron principalmente en Norte Santander, Cauca y Antioquia y 2. Las zonas de frontera¹¹, principalmente en Putumayo y Norte de Santander.

La conformación de los enclaves va más allá de la concentración de la coca, constituyéndose en zonas que funcionan bajo una lógica particular en la cual los mercados se adaptan para estimular la productividad y la competitividad. En la actualización de los estudios de productividad del cultivo de coca en la región Pacífico se evidenció un comportamiento diferenciado del enclave Argelia-El Tambo (Cauca) frente al resto de la región; además de la concentración de hectáreas con coca¹², se evidencia un incremento en la productividad¹³, una mayor participación del cultivador en la transformación de la hoja¹⁴ y precios más altos frente a otras zonas de la misma región¹⁵. Se estima que los cultivadores en Argelia-El Tambo recibieron en promedio COP\$84,8

⁶ Calidad tipo exportación con 85,69% de pureza.

⁷ Para la estimación del tamaño del mercado no se incluyen las incautaciones y se asume que toda la hoja se procesa hasta clorhidrato de cocaína.

⁸ Si se adicionan los insumos y servicios que requiere la producción del clorhidrato de cocaína, se estiman flujos económicos de aproximadamente COP \$11,6 billones.

⁹ Ruta Futuro es la política del gobierno de Colombia donde se establecen los principales lineamientos de la lucha contra las drogas. Uno de los aportes fundamentales es el establecimiento de una zonificación que busca mejorar el diseño de las intervenciones reconociendo las condiciones de los territorios afectados por cultivos de coca. 9 de las 12 categorías de ruta futuro tuvieron reducción en 2019; solo 3 categorías tuvieron incremento.

¹⁰ Se consideran zonas de alta densidad de coca aquellas donde existen más de 8 ha de coca por kilómetro cuadrado de territorio

¹¹ Las zonas de frontera en Ruta Futuro se delimitan a partir de la línea de borde nacional y 10 km al interior del país.

¹² En términos de producción, esta zona contribuye con el 29% de la producción potencial de hoja de coca de toda la región, sólo concentrando el 14% de las hectáreas productivas de Pacífico

¹³ Investigaciones realizadas por UNODC muestran que los cultivos en Argelia y El Tambo (Cauca) son 244% más productivos que en el resto de la región Pacífico; en este enclave se registró un rendimiento anual hoja de coca fresca de 12.2 tm/ha/año mientras que en el resto de la región se reportó un rendimiento de 5 tm/ha/año.

¹⁴ En este enclave se registró que el 42% de los cultivadores procesa la hoja en finca para obtener pasta básica de cocaína, mientras que el resto vende la hoja sin ninguna transformación (58%). En contraste, el 95% de los cultivadores del resto de la región Pacífico vende la hoja, mientras que tan sólo el 5% de los productores agropecuarios con coca hace el proceso de transformación en finca.

¹⁵ Lo anterior se evidencia en una diferencia entre el precio de compra al cultivador de la Pasta básica de cocaína dentro del enclave, de COP\$3.254.300 (US\$ 992) y en el resto de la región, de COP\$2.032.700 (US\$ 620), según la información reportada por el cultivador en 2019.

millones de pesos por hectárea cosechada al año, mientras que en el resto de la región Pacífico se recibieron apenas COP\$24,2 millones de pesos por hectárea cosechada al año.

Los enclaves productivos de coca están siendo más competitivos debido al incremento en la rentabilidad de los cultivos y de los procesos de extracción y refinación, determinados entre otras, por las siguientes variables: i) introducción de cultivariedades con mayor productividad (por ejemplo, las cultivariedades *Guayaba*, *Boliviana* y *Pinguana* son exclusivas del enclave Argelia-El Tambo; y producen el doble de hoja que las cultivadas en el resto de la región), ii) facilidad de acceso de asistencia técnica agrícola e implementación de mejores prácticas (por ejemplo, la cultivariedad *Chiparra* es dos veces más productiva al interior del enclave que en el resto de la región), iii) racionalización en el uso de agroquímicos (plaguicidas y fertilizantes), iv) disminución de los costos de producción agrícola (tratos culturales), v) facilidad de acceso a mano de obra (jornaleros), vi) facilidad de acceso a sustancias químicas para extracción y refinación, ya sea por producción artesanal al interior del enclave o por eficiencia en la adquisición, vii) mayor eficiencia en los procesos de extracción y refinación, en cuanto al acceso de procesadores expertos, así como racionalización en el uso de sustancias químicas, costos y tiempos de producción, viii) ubicación de los enclaves productivos en zonas geográficamente estratégicas, así como facilidad para el ingreso de los insumos y el posterior tráfico de los productos hacia los mercados nacional e internacional.

Si se considera la tendencia a la concentración que se viene presentando desde 2015, el dinero derivado de los mercados de la coca se mueve en territorios bien delimitados, por lo que localmente tiene una muy fuerte incidencia en la economía y genera dependencia económica de la actividad ilegal, no solamente para los cultivadores de coca, sino para muchos actores involucrados en actividades tanto legales como ilegales en los enclaves. Por el contrario, se presume que los productores que están por fuera del enclave podrían estar enfrentando dificultades que los direccionan, cuando es posible, a desarrollar actividades productivas alternadas con el cultivo de coca, a abandonar la actividad ilícita o a tratar de concentrarse en enclaves; se requiere del desarrollo de investigaciones que permitan caracterizar estas dinámicas.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El Gobierno de Colombia a través de la Política **Ruta Futuro**, propuso una zonificación basada en las características de los territorios afectados por cultivos de coca, con la idea de diseñar estrategias de política pública que respondan de una manera óptima a las condiciones del territorio afectado. Esta zonificación ha sido integrada al sistema de monitoreo de UNODC, evidenciando que, de las 12 categorías propuestas por ruta futuro, el 48% de la coca detectada en 2019 se concentra en tres de estas categorías:

1. El 18% de la coca se encuentra en zonas de Reserva Forestal¹⁶ que corresponden a zonas de manejo especial, localizadas principalmente en Norte de Santander, Bolívar y Nariño.
2. El 16% de la coca está en tierras de las comunidades negras; la gran mayoría de la coca bajo esta categoría se encuentra en el departamento de Nariño.
3. El 14% de la coca se encuentra en la zona de interés estratégico bajo la categoría de integración productiva. Putumayo y Norte de Santander tienen cerca del 58% de la coca bajo esta categoría.

¹⁶ Las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 del mismo año, fueron declaradas para el desarrollo de la economía forestal, la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre. Por su naturaleza son de utilidad pública e interés social y se constituyen como principal elemento integrador del patrimonio ecológico y ambiental de la nación; su propósito es la conservación y el desarrollo de una economía forestal; sin embargo, no constituyen áreas destinadas a la preservación absoluta.

Los puntos 1 y 2 corresponden a zonas de manejo especial; por lo que las estrategias que allí se desarrollen deben adecuarse a las particularidades de la normatividad que las rige. Aunque los esfuerzos de Colombia para enfrentar la producción de drogas son evidentes, existe una buena oportunidad para que se diseñen e implementen estrategias diferenciales capaces de aprovechar las características de estos territorios. El riesgo de no hacerlo es que las zonas de mayor concentración de coca queden fuera del alcance de las estrategias.

El punto 3 corresponde a zonas próximas a cabeceras municipales, donde una solución centrada en el desarrollo integral y la transformación de los territorios podría ser adelantada. Esto implica modelos de intervención que superen la sustitución de los cultivos de coca y se concentren en mejorar la competitividad de la producción lícita, aumentar la eficiencia institucional y fortalecer control sobre las actividades ilegales más allá de los cultivos de coca.

El efecto de concentración implica que en otros territorios la coca sigue bajando. En 2019, Caldas y Cundinamarca siguen libres de coca; Arauca y La Guajira tampoco registraron cultivos; Boyacá, Santander; Cesar, Magdalena, Guainía y Vaupés, tienen menos de 100 ha de coca; y Vichada y Amazonas tienen menos de mil hectáreas. Esto representa una buena oportunidad para consolidar definitivamente estos territorios. El 20% de las grillas que tenían coca en 2018, no la tienen en 2019; y en el 33% del territorio afectado la reducción fue mayor al 50%; para mantener esas tendencias es necesario pensar en sostenibilidad.

Adicionalmente, 38% del territorio que tuvo coca en algún momento en los últimos 10 años, completó 3 años o más sin ningún reporte de coca; estos territorios ofrecen escenarios de investigación para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que podrían incorporarse en las nuevas estrategias de intervención que deben ser implementadas.

Los datos reportados en este resumen se refieren al 31 diciembre 2019, para el año 2020 se pueden prever efectos en el crimen transnacional del narcotráfico relacionados con COVID-19.

En Colombia esta contingencia puede afectar el desabastecimiento de las cadenas de producción y los procesos de distribución. Los grupos ilegales han visto bloqueadas sus vías de suministro o ven dificultada la distribución por el mayor despliegue policial y el confinamiento. En relación con el tráfico internacional por vía terrestre se ha disminuido considerablemente debido al incremento de los controles implementados en carreteras fronterizas, incrementando el tráfico de cocaína por vía marítima, especialmente mediante el uso de sumergibles dirigidos hacia Centroamérica y la contaminación de contenedores hacia Europa. Igualmente, el tráfico de aeronaves pequeñas al parecer se ha incrementado hacia países de tránsito.

Se ha reportado escasez de gasolina que antes llegaba de contrabando de Venezuela, una materia prima necesaria para el proceso de producción de cocaína. Mientras en algunas zonas del país el coronavirus podría implicar una disminución en las acciones armadas de grupos ilegales y un descenso en los delitos, en otras esta situación podría ser el contexto propicio para revivir disputas ilegales, o traer mayores amenazas para comunidades en riesgo.

Finalmente es importante destacar que los cultivadores de coca se encuentran en zonas aisladas, con muy baja cobertura de servicios de salud, a la vez que el aislamiento los protege del contagio, las limitaciones en acceso servicios de salud los hace muy vulnerables.

Los estudios desarrollados por UNODC y el ministerio de Justicia y del Derecho¹⁷; confirman que se requieren estrategias que se adapten a las condiciones del territorio y al “momento¹⁸”; 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 incluyendo el fortalecimiento de la institucionalidad local; impulsar procesos de construcción de la memoria histórica, de recuperación cultural y de tradiciones, y a la reapropiación del territorio por medio de metodologías que permitan a sus habitantes retomar prácticas que históricamente les han permitido la generación de medios de vida menos abundantes que los que proporcionan los cultivos de coca, pero que tienen como contraprestación la posibilidad de mejorar su calidad de vida y construir opciones de desarrollo.

¹⁷ Ver nota número 1.

¹⁸ Los momentos hacen referencia a etapas en la evolución de problema de los cultivos de coca. La construcción del modelo se hizo a partir de algunas de las categorías planteadas por *William Zartman*, catedrático en estudios de conflicto y paz, referente a las etapas por las que atraviesa un conflicto armado interno, pero adaptadas para los fines de este reporte (véase sección 3).