

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – Proyecto SIMCI
Índice de Vulnerabilidad y Amenaza²⁹⁹

- Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) cuenta con dos áreas de trabajo relacionadas con la dinámica de cultivos de uso ilícito y la respuesta Estatal: el Área de Desarrollo Alternativo y el Sistema de Monitoreo a los Cultivos de Uso Ilícito – SIMCI.
- Dentro del Área de Desarrollo Alternativo se adelanta el proyecto de monitoreo a la implementación de las estrategias de post erradicación de la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial – UACT - a través de la cual actualmente se hace seguimiento a 850 territorios focalizados que comprenden veredas, resguardos o territorios colectivos en 53 municipios y 12 departamentos.

El proyecto consiste en el desarrollo de una herramienta tecnológica que permite ver en detalle la focalización de la oferta del Gobierno Nacional para la sustitución de cultivos de uso ilícito (georeferenciación de los cultivos de uso ilícito, la intervención, beneficiarios, estado de los proyectos productivos). La plataforma es alimentada en tiempo real por profesionales, tanto de PCI como de UNODC, en campo. Adicionalmente, en la plataforma se pueden consultar todos los documentos desarrollados en el marco del trabajo de campo, desde caracterizaciones socioeconómicas de las zonas hasta los planes de intervención. Todo el grupo de la UACT (Dirección de Regiones y enlaces municipales) y PCI tiene acceso a esta plataforma. La administración del sistema está centralizada por parte de UNODC.

- Adicionalmente, el Proyecto SIMCI realiza análisis de riesgo para identificar los factores territoriales que pueden aumentar la probabilidad futura de una zona de tener cultivos de coca. El modelo de riesgo es una probabilidad que combina la amenaza real del cultivo de coca con la vulnerabilidad del territorio. El resultado de esta valoración permite la construcción de un índice que mide el riesgo desde muy alto a muy bajo. Esta herramienta puede ser usada para la construcción de criterios para focalizar y planificar la intervención del Gobierno Nacional y la implementación de las estrategias dirigidas al control de los cultivos de uso ilícito.
- Los elementos considerados dentro del desarrollo del índice son amenaza, sistema expuesto, vulnerabilidad y capacidad de respuesta:
 - Amenaza: es la presencia de los cultivos ilícitos en un territorio medida en un periodo de tiempo de 12 años y que contempla la distancia a núcleos de cultivo, su concentración y el área afectada.
 - El sistema expuesto en este modelo es el territorio a analizar.
 - Un territorio es más vulnerable cuanto más expuesto este a la amenaza y menor sea su capacidad de respuesta, que se mide, para este modelo, mediante la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT.
 - La exposición está relacionada con las condiciones del territorio que permiten el establecimiento de los cultivos ilícitos, condiciones no solo geográficas, sino también poblacionales.
 - El resultado final del índice es la medición del riesgo que contempla tanto la amenaza como la vulnerabilidad (presencia de cultivos ilícitos, condiciones del territorio y capacidad de respuesta)
 - La vulnerabilidad permite identificar condiciones que propician, no solo la existencia de cultivos ilícitos, sino el uso ilegal del territorio.

→ expuesto y por capacidad de respuesta
 → riesgo → amenaza + vulnerabilidad

²⁹⁹ Documento construido a partir de reunión organizada por el Ministerio de Justicia – Dirección de lucha contra las Drogas, en la que participó la OACP (30-10-2030) y en la que UNODC presentó el desarrollo estadístico y aplicación del índice de vulnerabilidad y amenaza. También, con base en información disponible en <http://www.unodc.org/colombia/es/index.html>

2013.11.13

S.4.15

- A través de algunas técnicas estadísticas (análisis multivariado y normalización de los datos) se busca evitar la subjetividad en la asignación de los pesos de cada uno de los componentes del modelo. En algunos casos es muy difícil establecerlo objetivamente. El objetivo de estas técnicas es observar qué parte del cambio se debe a cada una de las variables cuando están en conjunto. Con base en esto se seleccionan las que mayor peso tienen en el sentido de que producen el mayor nivel de cambio en el resultado de la variable de respuesta. Adicionalmente se está buscando desarrollar un análisis de sensibilidad: observar qué tanto cambia el modelo si se le quita una de las variables o se asignan diferentes pesos a cada uno.
- Con el desarrollo del enfoque de riesgos se busca llegar a un modelo predictivo, sin embargo, en este momento, es netamente un modelo descriptivo del fenómeno que permite la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas a disposición del Gobierno Nacional y la planeación de la intervención (por ejemplo la focalización).
- Además, el sistema de medición de riesgos permite observar el antes, durante y después de la intervención y por tanto valorar el cambio de las condiciones territoriales a medida que se implementa la oferta.
- Recientemente se presentó un informe con los resultados de la estimación de la amenaza para cada una de las veredas y territorios focalizados por la PNCRT. Los resultados indican que el 40% no presenta riesgo, el 23% presenta amenaza baja y 22% amenaza alta. En marzo de 2014 se espera tener un ejercicio terminado que permita la construcción del índice de riesgo como línea base para la intervención. Se hará una nueva medición con los datos que se han recogido en campo para recalculer la amenaza de cultivos ilícitos en los territorios de consolidación para el primer seguimiento a la PNCRT.
- Si se simplifica la matriz de indicadores se podría correr el modelo para todos los municipios del país (para esto es necesario determinar metodológicamente el límite de simplificación del índice que permite tener resultados confiables). Para esto se podría establecer una macro focalización y un número determinado de áreas y sobre éstas se puede desarrollar el indicador a la escala sub municipal. El indicador permite determinar cuándo graduar un municipio focalizado (núcleos veredales y municipios).
- Adicionalmente, UNODC pone a disposición de MinJusticia y la OACP, el acceso a la plataforma en la que se centraliza toda la información de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito (número de beneficiarios de la PNCRT, coordenadas de la intervención, caracterización socioeconómica de las zonas y las familias, condiciones de seguridad, ubicación cultivos, condiciones biofísicos, mapas de cobertura). Esta herramienta fue desarrollada para la UACT y a ella acceden todos los funcionarios de esta Entidad. Los profesionales en campo ingresan en tiempo real para agregar la información que van recogiendo en cada proceso. A la herramienta se le pueden agregar otros indicadores como la intensidad del conflicto armado, indicadores sociales, territorios en Ley 2da, etc.)
- El 90% de la delimitación de los territorios sobre los cuales se adelanta este trabajo, a nivel veredal, la ha desarrollado UNODC.
- Por otro lado, en este momento UNODC, está adelantando un ejercicio que aporte elementos para el diseño de la estrategia para la reducción de cultivos ilícitos 2014-2015, liderada por Ministerio de Justicia (Dirección de Drogas) y que se llevará al próximo Consejo Nacional de Estupefacientes. La idea es plantear

cómo cruzar la información para tener una caracterización agregada y entender lo que pasa en cada territorio con afectación o vulnerabilidad. Para esto se están trabajando tres ejes:

- **Territorio:** plantea evaluar todas las condiciones territoriales y acontecimientos históricos que han afectado una zona con el fin de priorizar la intervención. Basar la focalización en la mera presencia de los cultivos ilícitos no garantiza la sostenibilidad de procesos para su eliminación, por tanto, es necesario tener en cuenta otras variables asociadas al territorio y capacidades endógenas. Sin embargo, a pesar de que lo que se pretende es una intervención diferenciada de acuerdo a las particularidades de cada territorio, para llegar a una propuesta de zonificación debe primero definirse una macro zona que permita entender el sistema funcional de la amenaza (cultivos ilícitos) de forma agregada. Enfocarse de entrada en la selección de microregiones tiene un riesgo de sostenibilidad y de dispersión de recursos y esfuerzos, porque este puede estar dentro de un territorio más amplio donde la amenaza sea muy alta. Así mismo, enfocarse donde hay menos cultivos ilícitos para lograr victorias tempranas, puede resultar poco estratégico, porque esta afectación puede responder a la expansión de un núcleo donde la concentración sea más alta.

En el ejercicio adelantado hasta ahora se definieron regiones y subregiones. Para las subregiones se estimó el nivel de amenaza y se clasificaron las de alto, medio y bajo nivel. A partir de éstas se adelantó la zonificación, lo que sigue es establecer la priorización (en esta fase se determina la ruta específica para cada territorio de acuerdo a la amenaza y el “paquete” de intervención). La metodología permite hacer seguimiento al territorio desde el momento en que se inicia la intervención, además permite prever si a raíz de ésta el problema migra hacia otras zonas y su dinámica territorial.

- **Oferta institucional:** busca un “inventario” de la oferta institucional (erradicación, aspersión, desarrollo alternativo y todas las políticas públicas y oferta en general del gobierno nacional para los territorios afectados) para definir los componentes de la intervención en los territorios.
- **Transición de la gobernabilidad:** pretende mostrar que hasta ahora el problema de cultivos ilícitos se ha endosado al nivel nacional pero que para que sea sostenible debe descentralizarse y llevarse a un nivel local. Por ejemplo, debería ser el alcalde el encargado de reaccionar ante la aparición de cultivos ilícitos y de que la vereda con grados de vulnerabilidad tenga opciones productivas para prevenir la siembra. Para esto, deben generarse capacidades en el nivel local.