

# Caracterización Regional

de la problemática asociada  
a las **drogas ilícitas**  
en el departamento de

# Chocó







OBSERVATORIO DE DROGAS  
**DE COLOMBIA**

Calle 53 No. 13 - 27 piso 7  
Bogotá D.C., Colombia  
PBX (+57)(1) 444 31 00 (exts. 1760)  
odc@minjusticia.gov.co  
www.odc.gov.co



Calle 102 No. 17A-61  
Edificio Rodrigo Lara Bonilla  
Bogotá, Colombia  
TEL: +57 6467000  
www.biesimci.org  
fo.colombia@unodc.org

# Caracterización Regional

de la problemática asociada  
a las **drogas ilícitas**  
en el departamento de

# Chocó

## EQUIPO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Yesid Reyes Alvarado  
Ministro de Justicia y del Derecho

Javier Andrés Flórez Henao  
Director Política Contra Las Drogas y Actividades Relacionadas

Martha Paredes Rosero  
Subdirectora de Estrategia y Análisis

Nubia Elena Pacheco Gómez  
Subdirectora de Control y fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes

### **Asesores Dirección de Política Contra Las Drogas y Actividades Relacionadas**

Gabriel Gutierrez García  
Alexander Rivera Álvarez  
Herbert Infante Romero  
Josá Andrés Camelo Ortiz  
Natasha Ramírez Villanueva  
Marye Saenz Suazo  
Viviana Gomez Forero  
Jéssica Cruz Alonso  
Jenny Fagua Duarte  
Camila Patiño Rodríguez

Adicionalmente se contó con el apoyo externo del asesor del Ministerio de Salud y Protección Social:  
Orlando Scopetta Díaz Granados

## UNODC

Bo Mathiasen, Representante en Colombia.  
Hyarold Leonardo Correa, Coordinador Técnico SIMCI

Elaborado Por:

Henry Salgado Ruiz, Líder de Investigación y análisis  
María Ximena Gualdrón, Ingeniera de Campo  
Gonzalo Barreto, Asesor en Estudios de Drogas, área de reducción del consumo-UNODC  
Cielo Piñeros, Investigadora de apoyo  
Germán Andrés Clavijo, Líder de área SIG  
Andryu Mendoza Beltrán, Estadístico.  
Laura Angélica Castro, Investigadora de Apoyo.  
Juan Carlos Parra, Ingeniero de Edición.  
Lina Arévalo, analista e investigadora de apoyo  
Daniel Oswaldo León, Ingeniero de Soporte Procesamiento Digital  
Mauricio González Caro, Ingeniero Soporte PDI  
Sandra Rodríguez, Experta en Procesamiento Digital.  
Ana Donato, Química.  
Diana Cortes, Diseñadora Web  
Martha Liliana Martínez Velásquez, Diseñadora Gráfica  
Juliana Álvarez, Desarrolladora Web  
Patricia Villegas, Desarrolladora Base de Datos  
Jorge Alfonso Fonseca, Desarrollador SIG  
Edgar Augusto Sierra, Desarrollador Web

Miguel Serrano López, Consultor  
Liliana Duica Amaya, Consultora  
Edgar Andrés Londoño Niño. Asistente de Investigación.  
Carlos Andrés Escobar Moyano, Pasante

Apoyo Técnico:

Martha Luz Gutiérrez, Técnica en Apoyo Logístico e Investigación.  
Orlando González, Experto en Procesamiento Digital.  
Zully Sossa, Experta en Procesamiento Digital  
Jerson Andrés Achicanoy, Ingeniero de Soporte SIG  
Omar Favián Pachón, Analista SIG y PDI  
Arturo Barbosa, Analista Junior SIG y SR  
María Isabel Velandia, Experta en Procesamiento Digital.  
María de Pilar Castro, Asesora Jurídica en delitos relacionados con drogas.  
Héctor Hernando Bernal, Investigador Proyecto PRELAC

El diseño y desarrollo de la presente investigación hace parte del Convenio 229 de 2013 suscrito entre UNODC y el Ministerio de Justicia y del derecho.

A menos que se especifique otra, todas las gráficas de este Informe tienen como fuente el Gobierno de Colombia dentro del contexto del convenio suscrito por UNODC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

# Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Antecedentes</b> .....	<b>15</b>
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO- INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA .....	16
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS .....	16
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA .....	16
1.3.1 Instancias del orden nacional .....	17
1.3.2 Instancias del Orden Regional .....	21
1.4 RETOS INSTITUCIONALES .....	22
<b>2. Justificación</b> .....	<b>24</b>
<b>3. Metodología</b> .....	<b>25</b>
3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA .....	25
3.1.1 Enfoque Regional .....	25
3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades .....	26
3.1.3 Enfoque de geografía .....	29
3.1.4 Enfoque de política pública .....	29
3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES .....	29
3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables .....	32
<b>4. Localización</b> .....	<b>34</b>
<b>5. Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Chocó</b> .....	<b>36</b>
5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS .....	36
5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de marihuana y amapola .....	36
5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca .....	37
5.1.3 Distribución del Cultivo de coca en Chocó .....	40
5.2 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA .....	42
5.2.1 Acciones de control de la producción .....	45
5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción .....	49
5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento .....	51
<b>6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita</b> .....	<b>53</b>
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN .....	54
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca .....	54
6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA .....	56
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA .....	56
6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ .....	59

<b>7. Dimensión territorial .....</b>	<b>61</b>
7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO .....	62
7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO .....	68
7.2.1. Presencia de grupos guerrilleros. ....	69
7.2.2 Presencia de bandas criminales y grupos emergentes. ....	69
7.3. DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO .....	70
7.5. RUTAS Y CORREDORES DEL NARCOTRAFICO .....	73
<b>8. Dimensión económica .....</b>	<b>75</b>
8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL CON ÉNFASIS EN EL SECTOR AGRARIO..	76
8.2 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA EN EL DEPARTAMENTO .....	81
8.3 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES .....	83
8.4. DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ILEGALES .....	85
8.5 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS DEL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ .....	87
8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos .....	88
8.6 OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL .....	89
<b>9. Dimensión social .....</b>	<b>91</b>
9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL .....	92
9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO .....	93
<b>10. Dimensión político-institucional .....</b>	<b>95</b>
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD .....	96
10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL .....	97
10.2.1 Fiscalía General de la Nación. ....	99
10.2.2 Ejército Nacional. ....	99
10.2.3 Armada Nacional. ....	99
10.2.4 Policía Nacional. ....	99
10.3 CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA DINÁMICA REGIONAL .....	102
10.3.1 Regionalización departamental respecto a la producción cocalera .....	102
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	103
<b>11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Chocó .....</b>	<b>104</b>
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ .....	105
11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas. ....	105
11.1.2 Política y gestión pública .....	120
11.1.3 Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación y Superación -PMS- .....	122
11.1.4 Caracterización de las capacidades de los operadores de los programas de PMS y control .....	122
11.1.5 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública .....	122
11.1.6 Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de sustancias psicoactivas .....	125
11.2 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICAS CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN QUIBDÓ, CHOCÓ .....	125
11.2.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas. ....	125
11.2.2 Acceso y disponibilidad a SPA .....	128
11.2.3 Motivaciones individuales hacia .....	132
11.2.4 Entorno social .....	137
11.2.5 Oportunidades Sociales .....	142
11.2.6 Política y Gestión Pública. ....	143
11.2.7 Recomendaciones de política pública de acuerdo al contexto del departamento de Chocó .....	149

# Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Caracterización de las variables.....	30
Gráfico 2.	Modelo de plan de influencia/dependencia directa.....	31
Gráfico 3.	Modelo de gráfica de influencia directa.....	32
Gráfico 4.	Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta.....	32
Gráfico 5.	Cultivos de coca en Chocó vs Territorio Nacional, 2001 – 2013.....	37
Gráfico 6.	Control del Estado.....	38
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Chocó.....	38
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año 2014 - 2013 en Chocó.....	40
Gráfico 9.	Incautaciones pasta base de cocaína en el departamento de Chocó.....	49
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína en el departamento de Chocó.....	49
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana en el departamento de Chocó.....	50
Gráfico 12.	Incautaciones de heroína en el departamento de Chocó.....	50
Gráfico 13.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	53
Gráfico 14.	Deforestación acumulada de bosque primario y secundario por siembra de cultivos de coca, 2001 - 2012.....	54
Gráfico 15.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.....	62
Gráfico 16.	Eventos de violencia en Chocó por grupos guerrilleros y paramilitares, 2000 - 2010.....	70
Gráfico 17.	Combates y acciones unilaterales de grupos armados en Chocó, 2000 - 2010.....	71
Gráfico 18.	Combates entre los agentes en conflicto en Chocó, 2000 - 2010.....	71
Gráfico 19.	Muertes según pertenencia a grupos armados o población ciclo en Chocó, 2000 - 2010.....	72
Gráfico 20.	Desplazamiento forzado interno de personas en Chocó, 2005 – 2013.....	72
Gráfico 21.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	75
Gráfico 22.	Dinámica de los sectores agropecuario y de extracción minera en Chocó, 2000 – 2012.....	76
Gráfico 23.	Participación de los sectores agropecuario y minero en la economía de Chocó, 2000 – 2012.....	77
Gráfico 24.	Volumen de ingresos (miles de millones) de cuatro sectores productivos en el PIB departamental, Chocó, 2012.....	77
Gráfico 25.	Participación en la producción de madera según uso, Chocó, 2012.....	78
Gráfico 26.	Sacrificio trimestral de ganado vacuno y porcino, según peso en canal, (Región Pacífica, 2009 - 2012).....	79
Gráfico 27.	Tasa de desempleo y tasa de ocupación Quibdó 2007 - 2012.....	79
Gráfico 28.	Distribución de ocupados según posición ocupacional, Quibdó, 2012.....	80
Gráfico 29.	Incidencia de la pobreza en Chocó, 2002 - 2013.....	81
Gráfico 30.	Incidencia de la pobreza extrema en Chocó, 2002 - 2013.....	81
Gráfico 31.	Razón entre área sembrada de cultivos permanentes con coca observada.....	84
Gráfico 32.	Razón entre área sembrada en el segundo semestre, de cultivos transitorios con coca observada.....	84
Gráfico 33.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes en el departamento, sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.....	86

Gráfico 34.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento, sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.....	86
Gráfico 35.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Chocó a valores constantes de 2005.....	89
Gráfico 36.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal. .	91
Gráfico 37.	Tasa de crecimiento de la población de Chocó vs Colombia, 1960 – 2004. ....	92
Gráfico 38.	Amenazas y violaciones de derechos a pueblos indígenas de Chocó, 2002 - 2011 – OREWA.....	93
Gráfico 39.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio. ....	95
Gráfico 40	Frecuencia del consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva. ....	105
Gráfico 41	Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.....	106
Gráfico 42	Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias lícitas. ....	106
Gráfico 43	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo. ....	107
Gráfico 44	Comparativos prevalencias de uso de tabaco según grupos de edad. ....	107
Gráfico 45.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo. ....	108
Gráfico 46.	Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	109
Gráfico 47.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	110
Gráfico 48.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.....	110
Gráfico 49.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes.....	111
Gráfico 50.	Número de tragos de personas con consumo habitual.....	111
Gráfico 51.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.....	112
Gráfico 52.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo. ....	112
Gráfico 53.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.....	113
Gráfico 54.	Prevalencias de consumo de marihuana según sexo. ....	113
Gráfico 55.	Comparativo prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad. ....	114
Gráfico 56.	Prevalencia de consumo de cocaína según sexo.....	115
Gráfico 57	Comparativo prevalencia consumo de tabaco, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013.....	116
Gráfico 58.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Chocó estudios 2008 y 2013.....	116
Gráfico 59.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013..	117
Gráfico 60.	Comparativo prevalencia consumo de cocaína, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013.....	117
Gráfico 61.	Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013. ....	118
Gráfico 62.	Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.....	118
Gráfico 63.	Comparativo prevalencias de consumo de alcohol. ....	119
Gráfico 64.	Comparativo prevalencias de consumo de marihuana. ....	119
Gráfico 65.	Comparativo prevalencias de consumo de cocaína.....	120
Gráfico 66.	Cupos del programa de Generaciones con Bienestar por municipio.....	124
Gráfico 67.	Cupos del programa Generaciones Étnicas con Bienestar por Municipio.....	124
Gráfico 68.	Cupos del programa Generaciones Rurales con Bienestar por Municipio.....	124
Gráfico 69.	Cupos del programa Familias con Bienestar por Municipio.....	125
Gráfico 70.	Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.....	126
Gráfico 71.	Comparativo prevalencias de consumo de Alcohol.....	127
Gráfico 72.	Comparativo prevalencias de consumo de Marihuana.....	127
Gráfico 73.	Comparativo prevalencias de consumo de cocaína.....	128
Gráfico 74.	Tasa bruta de mortalidad por sexo 2011-2013, Quibdó.....	134
Gráfica 75	Frecuencia relativa de personas que consumieron alcohol, cigarrillo y marihuana en el último año y contestaron estar deprimidas y/o visita en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión. ....	135
Gráfica 76.	Riesgo de consumo de alguna sustancia.....	137
Gráfica 77.	Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol. ....	139
Gráfico 78.	Comparativo exámenes médico-legales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima.....	141



# Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Chocó.....	35
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013 .....	39
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca.....	41
Mapa 4.	Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.....	46
Mapa 5.	Índice de Cronicidad 2001-2013 .....	48
Mapa 6.	Presencia Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013 .....	52
Mapa 7.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.....	55
Mapa 8.	Presencia de cultivos de coca y reservas naturales.....	58
Mapa 9.	Áreas de minería a cielo abierto y variación del cultivo de coca 2012-2013 .....	60
Mapa 10.	Relación entre cultivos de coca y vías terrestres.....	64
Mapa 11.	Relación entre cultivos de coca y ríos .....	66
Mapa 12.	Puntos para análisis de costos de transporte terrestre y fluvial, Chocó. 2014.....	67
Mapa 12.	Presencia de Grupos Armados Ilegales, Rutas de tráfico y Zonas de minería. ....	74
Mapa 13.	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	82
Mapa 14	Presencia de coca en región Sur de Chocó.....	100
Mapa 15	Presencia de coca en la región Norte de Chocó.....	101
Mapa 16	Esquema de la ubicación de puntos críticos de expendio y consumo de SPA elaborado con la participación de actores territoriales.....	130

# Índice de Tablas

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.....	27
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA.....	28
Tabla 3.	Variables.....	31
Tabla 4.	Cambios en el rendimiento de hoja de coca en la Región Pacífico 2005 y 2009.....	43
Tabla 5.	Edad de los cultivos de coca en la región Pacífico, 2005 y 2009.....	43
Tabla 6.	Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005 y 2009.....	44
Tabla 7.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Chocó, región Pacífico y Nacional.....	44
Tabla 8.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Chocó 2001 - 2013.....	45
Tabla 9.	Porcentaje del área departamental con acceso a vías terrestres, Chocó, 2014.....	63
Tabla 10.	Costo de transporte por kilómetro según departamento de destino y tipo de transporte, Chocó, 2014.....	65
Tabla 11.	Costo medio de transporte hasta el municipio de Quibdó desde diferentes puntos de origen, 2014.....	68
Tabla 12.	Movilización de madera por municipios, Chocó 2011 - 2012.....	78
Tabla 13.	Indicadores laborales, Quibdó, 2011 - 2012.....	80
Tabla 14.	Hectáreas sembradas en los principales productos del departamento.....	83
Tabla 15.	Razón de las hectáreas sembradas con la cantidad de hectáreas de coca observada.....	84
Tabla 16.	Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Chocó.....	85
Tabla 17.	Cultivos Permanentes y Transitorios.....	87
Tabla 18.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Chocó, según año de referencia.....	88
Tabla 19.	Saldo de colocaciones por entidad y tipo de crédito. Chocó, 2011 - 2012.....	90
Tabla 20.	Edad de inicio de tabaco según sexo.....	108
Tabla 21.	Edad de inicio del consumo de alcohol según sexo.....	109
Tabla 22.	Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo.....	114
Tabla 23.	Edad de inicio del consumo de cocaína según sexo.....	115
Tabla 24.	Jurisdicción de los Centros Zonales del ICBF en el departamento de Chocó.....	123
Tabla 25.	Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes.....	134
Tabla 26.	Frecuencias relativas de consumo cigarrillo, alcohol y marihuana últimos 12 meses por estado civil de las personas.....	135
Tabla 27.	Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según ocupación actual.....	135
Tabla 28.	Frecuencias relativas consumo de cigarrillo y alcohol según principal actividad económica.....	136
Tabla 29.	Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013.....	140
Tabla 30.	Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.....	140
Tabla 31.	Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.....	140
Tabla 32.	Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.....	140
Tabla 33.	Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes.....	141

# Índice de Figuras

Figura 1.	Afectaciones del territorio chocoano, 2005-2010. ....	94
Figura 2.	Entidades participantes en el Departamento de Chocó. ....	96
Figura 3.	Cuadrantes de Policía 2012.....	132
Figura 4.	Esquema del Plan de Intervenciones colectivas operado por el Hospital Ismael Rondón.....	144
Figura 5.	Jornada de Escucha Activa- Barrio La Aurora .....	145
Figura 6.	Jornada de aplicación de pruebas rápidas de VIH.....	145
Figura 7.	Programas y/o actividades desarrolladas en el municipio de Quibdó para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas o para la atención de contextos de vulnerabilidad. ....	147

# Índice de Esquemas

Esquema 1.	Competencias institucionales frente a la Política Nacional de Drogas .....	17
Esquema 2.	Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana. ....	19
Esquema 3.	Organigrama Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.....	21
Esquema 4.	Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC).....	30
Esquema 5.	Ejemplo de construcción de una matriz de impactos cruzados con nueve variables. ....	31



# Introducción

**E**l Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), promueven el análisis integral del fenómeno de las drogas, mediante la elaboración de caracterizaciones regionales de las problemáticas asociadas a las drogas ilícitas en diferentes departamentos de Colombia. Estas dos instituciones han unido esfuerzos para adelantar dichas caracterizaciones con el objeto de ofrecer a las entidades territoriales nuevas herramientas de apoyo para la formulación de las políticas públicas frente a las drogas ilícitas.

Las caracterizaciones regionales analizan las interacciones más relevantes entre las diferentes variables que inciden de manera directa sobre la dinámica de las drogas ilícitas y su muy compleja evolución sobre el territorio. En éstas, se señalan los rasgos más sobresalientes de la historia reciente del fenómeno, teniendo particular relevancia la presencia y acción de los actores armados ilegales, entendidos como impulsores preferentes de las economías ilegales en sus diferentes modalidades.

Las caracterizaciones se abordan desde tres enfoques: en primer lugar, un enfoque regional, el cual plantea que el narcotráfico no es un fenómeno homogéneo y continuo en todo el país, sino que presenta diferencias regionales que deben ser tenidas en cuenta, tanto para su estudio como para la formulación de recomendaciones de las políticas públicas que buscan enfrentarlo. En segundo lugar, la problemática se aborda desde el enfoque de vulnerabilidades, lo que permite comprender el riesgo no solo como algo que puede o no ocurrir, sino como un factor que depende de intangibles sociales, económicos y políticos que están a la base de la configuración de las regiones estudiadas. Y en tercer lugar, un enfoque geográfico, que busca integrar y ubicar geo-espacialmente los factores de vulnerabilidad, la presencia de amenazas y las respuestas institucionales al problema de las drogas ilícitas.

Son dos los ejes temáticos que se abordan en las caracterizaciones regionales que aquí se presentan: la producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientadas al narcotráfico y el consumo de sustancias psicoactivas. Para la definición de las dimensiones de cada uno de estos ejes temáticos y sus respectivas variables, se utilizó la metodología de planificación prospectiva por escenarios, que permitió identificar los elementos claves y de alta influencia y dependencia, que actúan dentro del sistema de las variables asociadas a la producción y al consumo. En esta metodología se examina el conjunto de variables y sus interrelaciones por medio de una matriz de impactos cruzados.

## PRODUCCIÓN ILÍCITA DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS (SPA) DE ORIGEN NATURAL ORIENTADAS AL NARCOTRÁFICO

En este estudio se optó por enfocar el esfuerzo en las sustancias psicoactivas de origen natural orientadas al narcotráfico y en particular, en el escenario rural. Lo anterior no significa que no se considere con preocupación el proceso de producción de SPA de síntesis química que viene creciendo en magnitud y causando efectos en la sociedad colombiana, sino que, por las particularidades de este proceso no es posible analizarlo de manera conjunta con la producción de clorhidrato de cocaína, heroína o marihuana, puesto que tiene otros escenarios de producción, otros agentes involucrados y diferentes redes de distribución.

Para la caracterización a nivel de Producción, en este documento se trabajan las siguientes dimensiones de análisis:

- Producción de cultivos ilícitos
- Dimensión ambiental

- Dimensión territorial
- Dimensión económica
- Dimensión social
- Dimensión política e institucionalidad

## CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

Considerando el impacto que tiene la problemática del consumo de SPA en el territorio nacional, por su magnitud y tendencia expansiva, se delimitó el análisis al marco de las ciudades, entendiendo por ciudades a las zonas urbanas que cuentan con más de 30.000 habitantes. Sin considerar no menos importante la problemática de consumo en las ciudades de menos de 30.000 habitantes o en el escenario rural, pero dadas las características del fenómeno y particularmente su ocurrencia y tendencia expansiva, se focalizó el análisis en las zonas urbanas. En esta caracterización se consideró imprescindible incluir el uso de SPA lícitas, tales como el alcohol, el tabaco, etc., ya que en diferentes espacios y de acuerdo a los especialistas, el uso de estas sustancias se considera precursor de las SPA ilícitas; por ello, en el caso de consumo, el análisis incluye a las SPA lícitas, analizadas en los marcos particulares que se requieren.

Para la caracterización a nivel de Consumo, en este documento se trabajan las siguientes dimensiones de análisis:

- Política y gestión pública
- Acceso y disponibilidad de SPA
- Motivaciones individuales hacia el consumo
- Entorno social
- Oportunidades sociales
- Consumo de SPA



# 1 Antecedentes

**E**l Ministerio de Justicia y del Derecho, en particular, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, desarrolla diferentes acciones encaminadas a la formulación de la política nacional de drogas. Una de éstas, consiste en apoyar y promover el diseño y aplicación de política pública dirigida a enfrentar el problema de las drogas a escala departamental, específicamente, el Ministerio se ha propuesto adelantar conjuntamente con las entidades territoriales las siguientes estrategias:

- Apoyo a las políticas públicas de drogas, impulsando el funcionamiento de los Consejos Seccionales de Estupeficientes (CSE) de conformidad con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupeficientes.
- Asistencia técnica a la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Departamentales de Drogas, partiendo de sus propias condiciones y particularidades.
- Generación de conocimiento, para comprender y conocer las problemáticas territoriales mediante la elaboración de caracterizaciones regionales, con un enfoque de vulnerabilidad, seleccionando como categoría central la presencia institucional (ya sea su fortaleza o fragilidad), con la finalidad de que se tomen las medidas de política pública pertinentes sobre las evidencias recogidas.

Sumado a lo anterior, la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en particular, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI- ha desarrollado con el apoyo del Gobierno de Colombia, un sistema de información con énfasis en la geografía del fenómeno de los cultivos ilícitos. Este sistema ofrece opciones de análisis basados en la geografía del fenómeno que son de gran utilidad en el diseño de

política pública. Además, SIMCI viene desarrollando fortalezas para la incorporación de variables geográficas en el proceso de descripción de fenómenos delictivos, en especial, los relacionados con el problema de las drogas ilícitas.

En la actualidad, estas instituciones se han unido con el objeto de ofrecer a las entidades territoriales, nuevas herramientas de apoyo para la formulación de las políticas públicas frente a las drogas ilícitas. En la primera fase, se adelantaron estudios en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Meta, Nariño y Quindío y en la segunda fase, actualmente se están caracterizando los siguientes departamentos y ciudades:

**Departamentos:** Caldas, Caquetá, Córdoba, Chocó, Guaviare, Santander, Valle del Cauca y Vichada.

**Ciudades:** Manizales, La Dorada, Quibdó, San Gil, Barrancabermeja y Florencia.

Estos estudios son insumos que sirven para fortalecer el proceso de regionalización de la política de drogas que el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas viene impulsando, con el propósito de proponer los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas en materia de lucha contra las drogas y actividades conexas.

Con el objeto de brindar algunos antecedentes de orden institucional en el abordaje sobre el problema de las Drogas Ilícitas, a continuación se enuncian los antecedentes político-institucionales en Colombia. Este aparte servirá de marco para analizar las entidades e instancias que intervienen a nivel nacional y departamental en los diferentes escenarios de articulación.

## 1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO- INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA

Las drogas ilícitas como problema mundial comprenden los aspectos relativos al cultivo, producción, fabricación, venta, demanda, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores y actividades delictivas conexas.<sup>1</sup> En ese marco, la Política Nacional contra las Drogas en Colombia se encuadra en la ratificación de los objetivos de desarrollo del milenio a través del CONPES Social 91 de 2005 y 140 de 2011<sup>2</sup>, que buscan mejorar las capacidades y oportunidades para insertarse en el desarrollo humano, político y económico de manera equitativa. En ese sentido, las drogas ilícitas se podrían considerar como un aspecto crítico que ha frenado el desarrollo económico y social del país, con mayor énfasis en las áreas rurales, especialmente por el impacto causado en las tasas de criminalidad, la situación de Derechos Humanos, las amenazas que significan para la gobernabilidad, la democracia y el medio ambiente, y también en el impacto a la salud.<sup>3</sup>

En ese sentido, la complejidad del problema de las drogas ilícitas requiere de una institucionalidad dinámica y robusta, que permita atender todas las aristas del fenómeno y coordinar de manera interinstitucional tanto a nivel nacional como local. Por esta razón, este aparte busca enunciar los antecedentes de los aspectos político-institucionales en cuanto a Drogas Ilícitas en Colombia que permitan entender la arquitectura de la política, los procesos de toma de decisiones y los desafíos que afronta el Estado Colombiano sobre este tema. Además, esta caracterización busca evitar las generalizaciones que homogeneizan los territorios donde el problema de las Drogas Ilícitas toma lugar, para lo cual se requiere un análisis político-institucional profundo en cada uno de los estudios.

## 1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS

Para describir la Política contra las Drogas se parte del hecho que a nivel mundial su composición está relacionada a tres (3) macro elementos claramente diferenciados:

<sup>1</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional. Subdirección Estratégica y de Análisis. Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Bogotá, 2013.

<sup>2</sup> MINISTERIO DE SALUD. Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto. Resumen Ejecutivo. Bogotá, Diciembre de 2013.

<sup>3</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Op cit.

- Oferta, compuesta por el cultivo, producción, tráfico, microtráfico y sustancias químicas.
- Demanda, relativa al consumo de drogas naturales y sintéticas.
- Actividades Relacionadas con el lavado de activos, financiación, terrorismo, enriquecimiento ilícito y testaferrato.

En Colombia, la Estrategia Integral de la Política contra las Drogas<sup>4</sup> adopta estos elementos con un mayor grado de detalle y se dividen en:

- Proceso de siembra: relativo a la detección, erradicación forzosa, aspersión aérea, erradicación manual, desarrollo alternativo, familias guardabosques y proyectos productivos.
- Procesamiento: control al ingreso, producción, desvío, tráfico e incautación de sustancias químicas y otros insumos y desmantelamiento de infraestructura para el procesamiento de hoja de coca.
- Refinación: desmantelamiento de laboratorios para el procesamiento de drogas ilícitas, incautación de PBC, látex y marihuana, incautación de insumos para la refinación, desmantelamiento de laboratorios, control del tráfico fluvial y terrestre.
- Producción final: incautación de cocaína, heroína y derivados, control del tráfico aéreo, marítimo, fluvial y terrestre.
- Transporte y distribución: control del tráfico y distribución de drogas ilícitas terrestre, aéreo, marítimo y fluvial.
- Beneficios económicos: control del lavado de activos e incautación de bienes y extinción de dominio.
- Consumo: evaluación, control y estrategia de seguimiento al consumo de sustancias psicoactivas. Ejes de fortalecimiento institucional, convivencia social y salud mental, prevención de SPA, tratamiento y deducción de riesgos y daños

Con base en estas prioridades, se estructura la institucionalidad para enfrentar el problema de las drogas ilícitas en Colombia de forma integral. En ese sentido, la Ley 30 de 1986, conocida también como el Estatuto Nacional de Estupefacientes crea la arquitectura institucional y da vida al Consejo Nacional de Estupefacientes como máxima instancia del tema de drogas en el país.

## 1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA

La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política

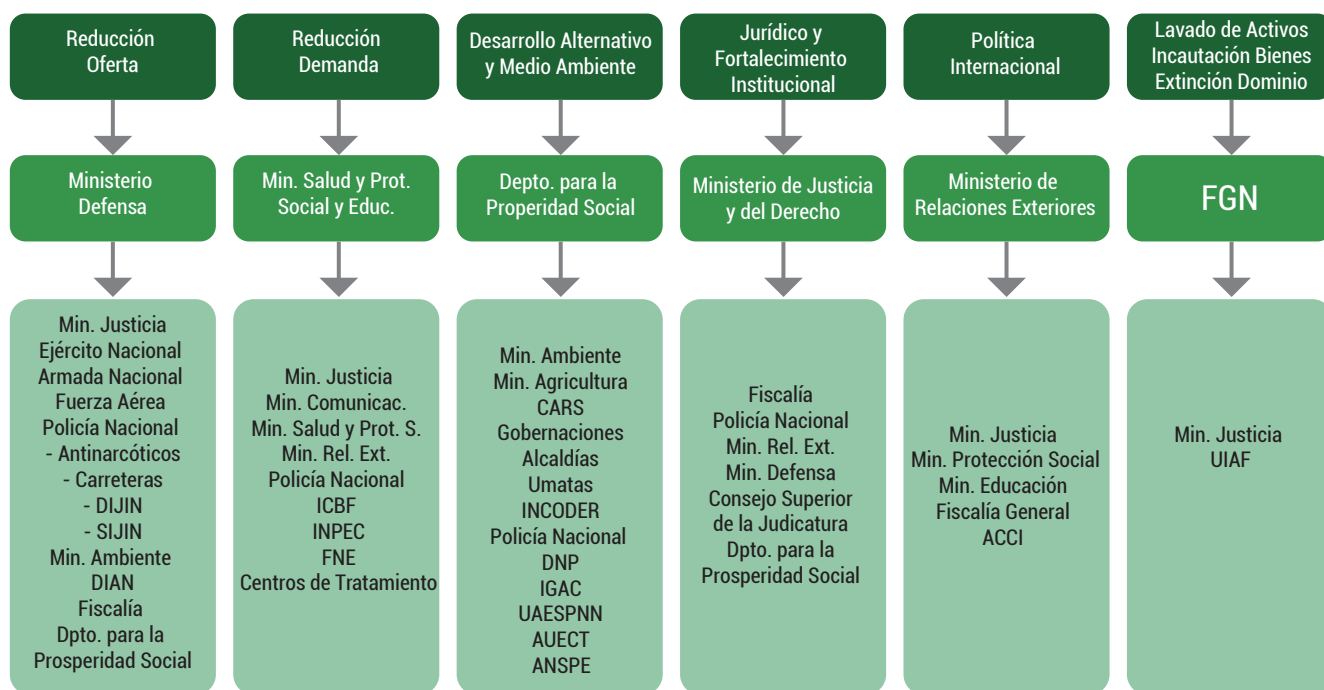
<sup>4</sup> Ibid



a nivel estratégico e instancias del orden local que vuelven operativos dichos lineamientos, los adoptan y hacen seguimiento de los mismos. La estructura para atender el tema podría caracterizarse más por la coordinación concertada a través de instancias, que por la responsabilidad asignada a entidades. Esto sin duda genera un reto de articulación inter-institucional que da lugar a esquemas con mayor capacidad de

*accountability* sobre los cuellos de botella, pero también puede dar paso a la falta de implementación por problemas de sincronización y coordinación.

Con el fin de explorar los espacios de concertación, a continuación se analiza la estructura institucional de orden nacional y luego la del orden regional.



Esquema 1. Competencias institucionales frente a la Política Nacional de Drogas  
Fuente: Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Subdirección Estratégica y de Análisis.

### 1.3.1 Instancias del orden nacional.

#### Consejo Nacional de Estupefacientes.

El CNE fue creado por medio del Decreto 1206 de 1973 como la máxima instancia de decisión en materia de drogas ilícitas que formula, coordina y hace seguimiento<sup>5</sup> a las políticas, planes y programas que todas las entidades de gobierno deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia.<sup>6</sup> Por esta razón, el Consejo está en cabeza de los ministros o viceministros de Justicia, Salud, Educación, Agricultura, Procuraduría, Policía Nacional (DIJIN), Aduanas y Aeronáutica,<sup>7</sup> así como el Ministro de Ambiente.<sup>8</sup> Cuando es necesario, se invita a los comandantes de las Fuerzas Militares, el Director del Departamento de Prosperidad Social, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y cualquier otro invitado fundamental para tratar los temas de la sesión. La secretaría técnica de las sesiones la hace la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia.

5 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Colombia, evaluación del Progreso de Control de Drogas. Mecanismo de Evaluación Multilateral. Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas.

6 CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Ley 30 de 1986, Capítulo IX.

7 Decreto 2159 de Diciembre 30 de 1992. Artículo 35.

8 Decreto Nacional 1124 de 1999. Art. 34. Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

#### Ministerio de Justicia y del Derecho.

Es la entidad responsable del tema de drogas ilícitas al interior del Estado, es la encargada de diseñar iniciativas de política y coordinar la formulación y la adopción de éstas sobre la problemática de las drogas y demás actividades relacionadas. (Decreto 2897 de 2011).

#### Dirección de Política de Drogas.

Al interior del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección de Política de Drogas es la encargada de consolidar la gestión sobre el tema y funge como instancia técnica de coordinación nacional con las diferentes entidades competentes en la materia, para enfrentar los distintos eslabones de la problemática de las drogas y actividades relacionadas.

#### Subdirección Estratégica y de Análisis.

Al interior de la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Subdirección Estratégica y de Análisis apoya el diseño y la implementación de los planes de acción sectoriales de oferta y demanda. Se encarga también de coordinar las sesiones de los Consejos Seccionales

de Estupefacientes, en donde se adoptan los Planes Departamentales de Drogas y apoya la estructuración y seguimiento de estos planes en el marco de los Comités Técnicos Departamentales. También promueve las estrategias de comunicación y capacitación de las administraciones regionales, como apoyo de las administraciones regionales.

#### • **Convenio de Cooperación Internacional 252. Ministerio de Justicia.**

El Convenio de Cooperación Internacional 252 de 2013 tiene por objeto la cooperación técnica y apoyo económico entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Ministerio de Justicia y del Derecho para apoyar la implementación de actividades y proyectos a nivel regional, departamental y municipal en el desarrollo de la política de drogas.

Una de las actividades en el marco de este Convenio ha sido el impulso a la formalización de tierras en los municipios de Los Andes y Linares, Nariño, con el objeto de desincentivar los cultivos ilícitos, a través del apoyo al proceso de formalización de la propiedad rural en una estrategia conjunta con el Ministerio de Agricultura, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro.<sup>9</sup>

Esta actividad se enmarca en la Estrategia de Consolidación para la Paz<sup>10</sup> como una de las políticas que busca recuperar la institucionalidad del Estado mediante los derechos de propiedad y permite generar un efecto disuasivo a las actividades ilícitas relacionadas con las drogas a través de la formalización de tierras.<sup>11</sup>

#### **Ministerio de Defensa Nacional.**

El Ministerio de Defensa Nacional formula y adopta políticas, planes generales, programas y proyectos para la protección de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática. En ese marco, la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad establecen seis (6) objetivos estratégicos inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos". Dichos objetivos son:

1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
2. Desarticular los grupos armados al margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la

<sup>9</sup> ENTREVISTA a funcionario de la Subdirección de Análisis y Estadística del Ministerio de Justicia y el Derecho. Noviembre 21 de 2014.

<sup>10</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Política Nacional contra las Drogas 2010-2014.

<sup>11</sup> Algunos autores han analizado de manera amplia el impacto de la formalización de los derechos de propiedad como mecanismo fundamental para el disfrute de derechos, la mejora de la seguridad y la democracia. Véase DE SOTO, Hernando. *The Mystery of Capital*. Ed. Basic Books. First paper back edition. Nueva York, 2000 y DEMAREST, Geoffrey. *Geoproperty, Foreign affairs, national security and property rights*. Ed. Frank Cass. Portland, Oregon, 1998.

consolidación territorial.

3. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
4. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
6. Fortalecer la institucionalidad y bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

Como se evidencia, el problema de las drogas ilícitas y los grupos armados asociados a éste se encuentran presentes en gran parte de los objetivos estratégicos del Ministerio. Por ello, desde la Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad se emanan las directrices de todo el sector, dirigidas hacia la Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

#### **Ejército Nacional.**

El Ejército Nacional ejecuta el Plan "Resplendor" emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares, enfocado en la lucha contra el narcotráfico, principalmente en los temas de erradicación y aspersion. Este plan hace parte del Plan "Espada de Honor III" en el componente No. 1 - Finanzas como centro de gravedad de los grupos armados ilegales.<sup>12</sup> El Ejército cuenta con la Brigada Especial contra el Narcotráfico perteneciente a la División de Asalto Aéreo que entre el 1 de Enero hasta el 31 de Diciembre de 2014, condujo en todo el territorio nacional operaciones de combate irregular y operaciones especiales contra el narcotráfico (aspersion e interdicción) y objetivos militares de interés nacional y las estructuras armadas ilegales dedicadas al narcotráfico, con el fin de acelerar la derrota militar de las organizaciones narcoterroristas y contribuir a la consolidación del orden interno dentro del marco de la Constitución, la Ley, el respeto y protección de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario.<sup>13</sup> Adicionalmente a estos temas, se encarga de la interdicción, incautación, destrucción y control de sustancias químicas.

#### **Armada Nacional.**

En el año 2014, la Armada Nacional lanzó una nueva estrategia llamada **Red Naval Contra las Drogas** que es la "Sumatoria de esfuerzos, capacidades e información que incluye la creación de la Dirección Contra las Drogas de la Armada Nacional (DICOD), bajo la Jefatura de Operaciones Navales, en coordinación directa con las Fuerzas Navales, Comando de Flotilla y Guardacostas, Brigadas de Infantería de Marina y **Aviación Naval**".<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ENTREVISTA Oficial Superior del Ejército Nacional. Diciembre 4 de 2014.

<sup>13</sup> EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA. Brigada Especial contra el Narcotráfico. Disponible en: <http://www.brcna.mil.co/?idcategoria=189543> consultado el 3 de Diciembre de 2014.

<sup>14</sup> ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA. Políticas Institucionales Proyectando el futuro. Mayo de 2014. Disponible en: [https://www.armada.mil.co/sites/default/files/politicas\\_institucionales\\_sr\\_coarc\\_2014.pdf](https://www.armada.mil.co/sites/default/files/politicas_institucionales_sr_coarc_2014.pdf) consultado el 3 de Diciembre de 2014.

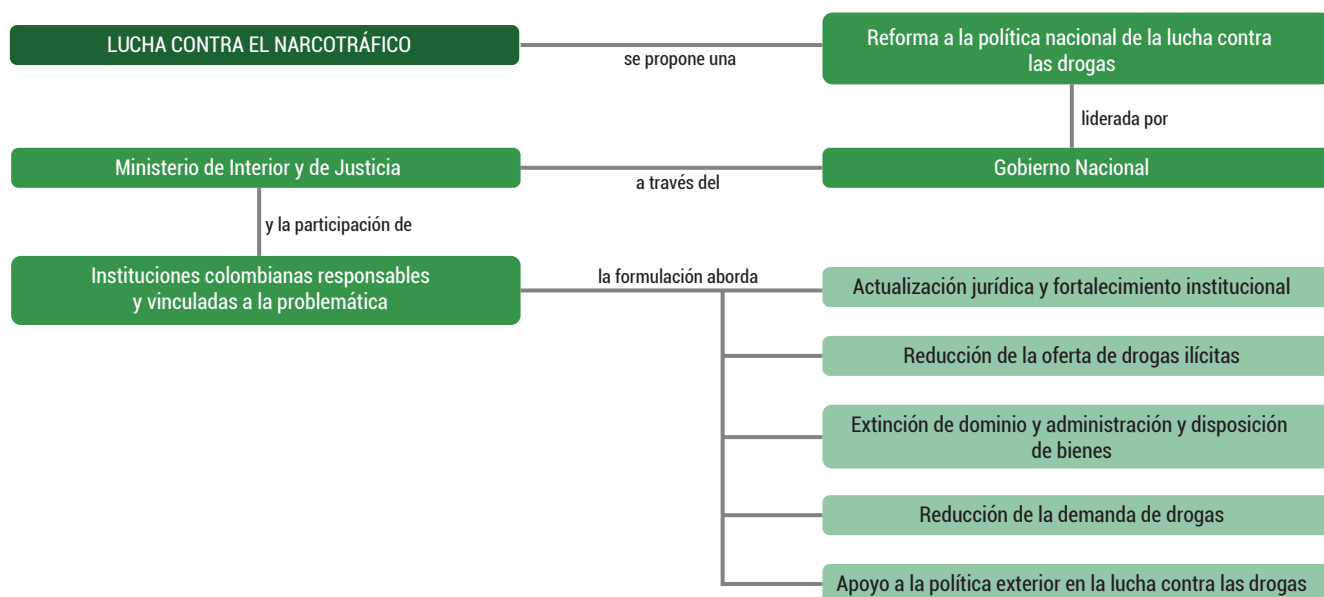
La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.<sup>15</sup> Bajo las dos fuerzas está prevista la creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y sus equivalentes en las Fuerzas Militares.

### Policía Nacional.

La Policía Nacional a través de la *Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural*, da los lineamientos en materia de drogas ilícitas relacionados con la prestación del servicio en corredores de movilidad de grupos armados con el objeto de "cortar las líneas usadas por los narcotraficantes, para recibir los insumos necesarios en la producción de drogas ilícitas o para su exportación en los diferentes mercados".<sup>16</sup> Por otra parte, en el documento *Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad*

*Ciudadana* se plantea la estrategia para enfrentar el fenómeno del narcotráfico en Colombia a través de la erradicación de cultivos ilícitos, interdicción y prevención.<sup>17</sup> A continuación se evidencia la articulación de la estrategia de seguridad ciudadana de la Policía Nacional y la articulación para enfrentar el tema de las drogas ilícitas en la entidad.

El impacto de la estrategia contra las drogas ilícitas de la Policía Nacional, busca mejorar las acciones operativas e investigativas para controlar las sustancias químicas, desarticular organizaciones dedicadas al expendio de estupefacientes, visibilizar la lucha antinarcóticos, fortalecer el sistema de control fronterizo, crear una escuela antidrogas, reducir permanente y progresivamente los cultivos ilícitos y fortalecer la capacidad interactiva en las regionales de la Policía Nacional, como se evidencia en el esquema *Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana*.<sup>18</sup>



Esquema 2. Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana. Fuente: Policía Nacional.

15 Ibid.

16 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural. p.54.

17 POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. p. 51.

18 Ibid. p. 59.

## Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

El 20 de Marzo de 2009 el Gobierno Nacional, bajo la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez, expide la Directiva Presidencial 01<sup>19</sup> con el objeto de adelantar el Plan Nacional de Consolidación Territorial como una iniciativa conjunta, para fortalecer el esfuerzo militar, policial, antinarcóticos, de justicia e impulsar el desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio, a través de la estrategia "Salto Estratégico". Las zonas definidas para iniciar la consolidación fueron: Río Caguán, Zona Pacífica (Nariño, Cauca, Buenaventura y Sur del Chocó), Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona Sur del Tolima y Sur de Valle y del Cauca. Las áreas de transición hacia la consolidación fueron: Montes de María, Sierra Nevada y Oriente Antioqueño. Las áreas complementarias fueron Arauca, Putumayo, Catatumbo y Bajo Atrato.

Para cumplir con lo anterior, el gobierno dispuso la creación del Centro de Coordinación y Acción Integral - CCAI en la Presidencia para liderar el proyecto de manera conjunta. Esta estrategia logró articular esfuerzos no sólo al interior de la Fuerza Pública para avanzar en la seguridad de los territorios, sino también en la articulación de programas sociales para la protección de tierras a población desplazada y el retorno. En algunas zonas priorizadas como La Macarena, se evidencia el impacto del Plan de Consolidación Territorial en la disminución de la tasa de homicidios, el descenso en las zonas cultivadas con coca, la deserción de guerrilleros y la mejora de indicadores sociales como cobertura de educación y salud.<sup>20</sup> En otras zonas como el Sur de Córdoba, a pesar de ampliarse la erradicación de cultivos, los proyectos productivos, la atención a desplazados y la titulación de baldíos, se sigue evidenciando la precariedad de la infraestructura, la persistente presencia de grupos armados ilegales, el desplazamiento, la siembra de cultivos ilícitos y la minería ilegal.<sup>21</sup>

En este punto, la política de consolidación como se concibió, ha tenido efectos diferenciados en cada una de las zonas donde se ha implementado, pero sigue teniendo retos asociados a la presencia de los grupos armados ilegales, sus fuentes de financiamiento y la precariedad de la infraestructura del Estado en buena

parte de las áreas rurales. Al iniciar el primer periodo del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, el Programa de Consolidación siguió teniendo una gran importancia y fue el eje del *Enfoque Transversal al Desarrollo Regional* como mecanismo de coordinación interinstitucional que busca asegurar la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional, para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.<sup>22</sup> El plan, ahora denominado *Consolidación para la Paz* incluye los siguientes componentes:

- Seguridad para la consolidación.
- Acceso a la justicia.
- Desarrollo social.
- Desarrollo económico.
- Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, de acuerdo con la Política Nacional de Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial (CONPES 3669).
- Infraestructura y conectividad.
- Ordenamiento territorial y derechos de propiedad: restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. La coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones.
- Gobernabilidad.
- Sistema de seguimiento y evaluación.

En el año 2011, el Plan se convirtió en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial<sup>23</sup> con el objetivo de implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

La Unidad cuenta con una Dirección General a nivel nacional compuesta por tres (3) direcciones: 1) Dirección de Articulación, 2) Dirección de Coordinación Regional, 3) Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos. En ese sentido, el reto de la institucionalidad en materia de drogas ilícitas reside en la articulación y coordinación de las múltiples entidades involucradas en la política a nivel nacional en los macro componentes de oferta, demanda y actividades relacionadas.

19 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial 01 - Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

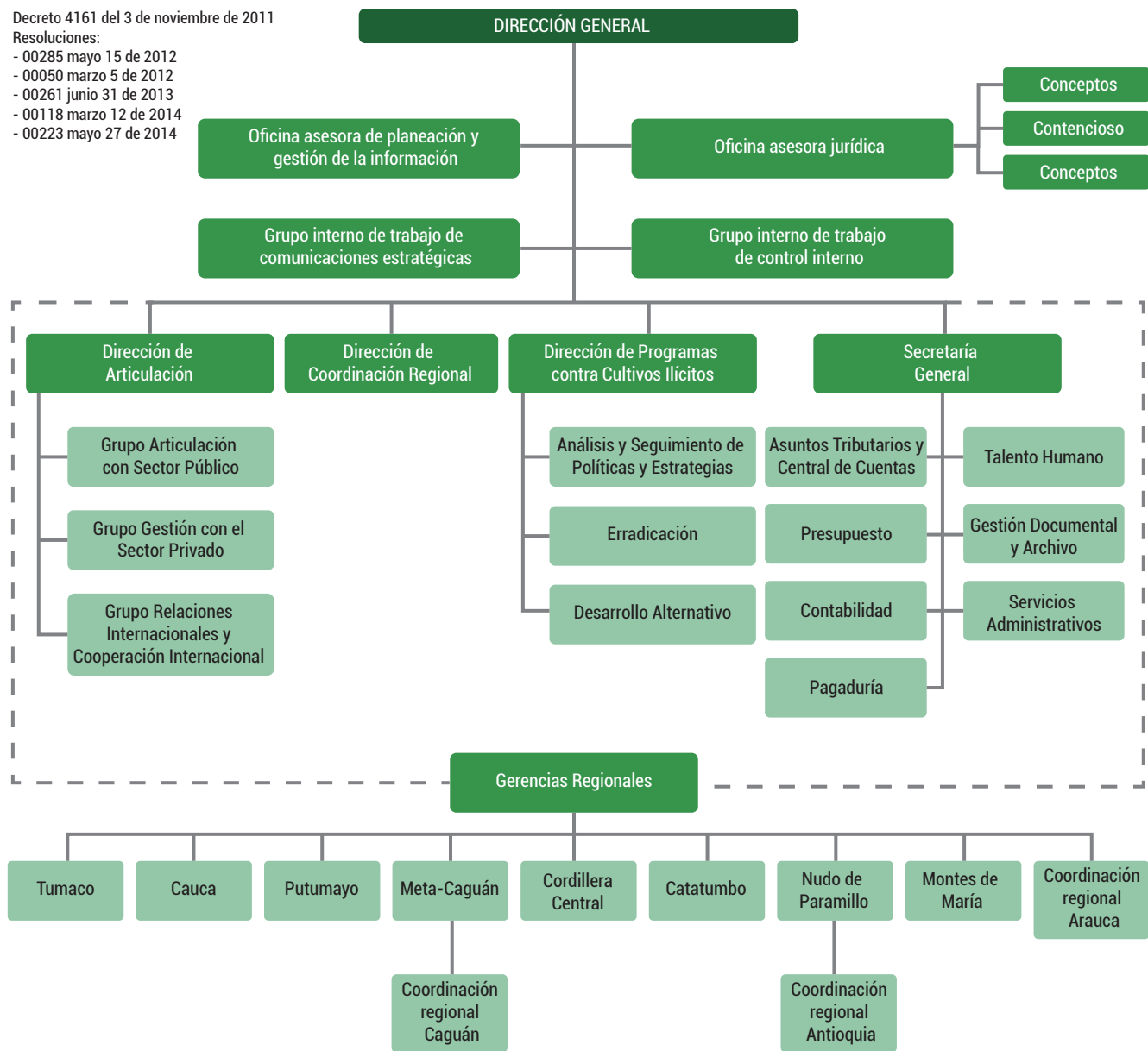
20 MEJÍA, Daniel, URIBE, María José e IBÁÑEZ, Ana María. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIN). Documento CEDE No. 13 Universidad de los Andes. Marzo 2011. p. 56.

21 NEGRETE BARRERA, Víctor. El Sur de Córdoba: a la espera del plan que acabe con el conflicto, la pobreza y el deterioro ambiental. Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú. Marzo de 2013.

22 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Política Nacional contra las Drogas Op cit. p. 7.

23 Decreto 4161 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones.

Decreto 4161 del 3 de noviembre de 2011  
 Resoluciones:  
 - 00285 mayo 15 de 2012  
 - 00050 marzo 5 de 2012  
 - 00261 junio 31 de 2013  
 - 00118 marzo 12 de 2014  
 - 00223 mayo 27 de 2014



Esquema 3. Organigrama Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

### Fiscalía General de la Nación.

Bajo la nueva estructura de la Fiscalía General de la Nación (Decreto 016 de 2014), la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas está a cargo de siete (7) direcciones dentro de las que se encuentra la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada en Antinarcoóticos y Lavado de Activos, así como también la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada en Extinción del Derecho de Dominio, las cuales adelantan los principales esfuerzos en materia de judicialización contra el problema de drogas ilícitas en Colombia.

### Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud cuenta con el Observatorio Nacional de Salud Mental y Drogas con el objeto de administrar la información generada sobre los temas de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas de una manera oportuna, confiable, válida

y adecuada, para la formulación de planes y políticas y el mejoramiento de la capacidad para organizar y evaluar la situación de salud mental y de los servicios ofrecidos.<sup>24</sup> Con la Ley 1.566 de 2012 se da un cambio en el manejo de consumo de sustancias psicoactivas al tratarlo también como un tema de salud pública.

### 1.3.2 Instancias del Orden Regional.

#### Consejo Seccional de Estupefacientes<sup>25</sup>

Es la máxima instancia del orden regional que vela por el cumplimiento de las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Una de sus funciones más importantes, es la adopción de los Planes Departamentales de Drogas en donde se señalan la finalidad, objetivos estratégicos y

24 MINISTERIO DE SALUD. Observatorio Nacional de Salud Mental y Drogas. Objetivos. Disponible en: <http://www.onsm.gov.co/index.php/quienes-somos/objetivos> consultado el 4 de diciembre de 2014.

25 CNE. Resolución No. 0014 de 27 de Junio de 2003.



resultados esperados de cada región. Por cada uno de estos resultados, se definen actividades, entidades, responsables, estrategia de implementación, población objetivo, indicadores, duración y presupuesto asignado<sup>26</sup>, afirmando así que los planes departamentales son la hoja de ruta de la política antidrogas en las regiones y éstos se vuelven vinculantes para las entidades del orden departamental al ser adoptados en el marco del Consejo Seccional Estupefacientes por la máxima autoridad regional, el Gobernador.<sup>27</sup>

Además del Gobernador quien preside el Consejo, hacen parte de él, el Secretario de Salud, Educación y Agricultura del departamento, el Procurador Regional, el Comandante de Policía Nacional, el Director Regional del ICBF, el Jefe del Instituto Seccional de Medicina Legal, los Comandantes de las Fuerzas Militares con jurisdicción en el departamento, la autoridad departamental encargada del Medio Ambiente, el Director Seccional de Fiscalías y los miembros que se consideren pertinentes de acuerdo con las características del departamento y los objetivos de la sesión.

### Comité Departamental de Drogas.

Es un grupo interinstitucional y multidisciplinario de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales destinado a organizar la acción de la sociedad contra la producción, tráfico y consumo de sustancias que crean dependencia, de conformidad con las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Nacional de Estupefacientes. Su propósito es liderar los planes, programas y proyectos para la atención integral del problema de las drogas y llegar a acuerdos intersectoriales para definir prioridades de intervención.<sup>28</sup>

Las funciones del Comité son: 1) formular y ejecutar los planes de drogas en sus componentes de reducción de la demanda y de oferta de drogas; 2) gestionar recursos para el tema drogas a través de los planes de desarrollo; 3) promover capacitaciones e investigaciones que permitan avanzar en el conocimiento local de la problemática de las drogas y cualificar el recurso humano departamental y municipal; 4) producción de material pedagógico que sensibilice a la comunidad sobre la problemática de las drogas en su departamento o territorio; y 5) evaluar periódicamente el plan de drogas definido.

Vale la pena anotar que los Comités de Drogas en todos los departamentos de Colombia, se han dinamizado gracias al acompañamiento de un grupo de expertos

26 Para revisar todas las funciones asignadas a los Consejos Seccionales Véase Art. 99 Ley 30 de 1986.

27 La Secretaría Técnica le corresponde al Jefe del Servicio Seccional de Salud, de acuerdo al Artículo 14 del Decreto 3.788 de 1986.

28 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Decreto 3.788 de 1986. Op cit.

que asesora, acompaña y monitorea las acciones del Comité. Este grupo está conformado por profesionales altamente calificados que pertenecen a la Subdirección Estratégica y de Análisis de la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo técnico de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

### Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT.

Las Gerencias Regionales de la UACT elaboran en conjunto con las autoridades locales, la institucionalidad territorial y las comunidades, los planes de acción regionales de consolidación, siguiendo las directrices de la Dirección de acuerdo con el Artículo 15 del Decreto 4161 de 2011. Existen nueve (9) Gerencias Regionales ubicadas en Cauca, Putumayo, Meta-Caguán, Cordillera Central, Catatumbo, Nudo de Paramillo, Montes de María y Arauca. Estas Gerencias participan además en la planeación y ejecución de las estrategias y programas institucionales contra cultivos ilícitos en la región, concertan con las comunidades, el sector privado y las autoridades locales, estrategias, planes y acciones encaminados a impulsar la transición económica, social e institucional de la región de acuerdo con la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial, ejecutan, implementan y hacen seguimiento a los planes de acción regionales de consolidación y a las estrategias que se ejecutan en los territorios contra los cultivos ilícitos, entre otros.<sup>29</sup>

## 1.4 RETOS INSTITUCIONALES

Desde que el Estado ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU (1961) en 1974 (Ley 14 de 1974) se crea un marco legal que se materializa en la instancia del Consejo Nacional de Estupefacientes

29 Promover, en coordinación con las demás entidades competentes, la inclusión de la PNCRT y de las estrategias institucionales contra los cultivos ilícitos, en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, y en las prioridades de inversión y metas de los gobiernos departamentales y municipales. Ejecutar la metodología de monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos de la Unidad, incluyendo planes de acción regional de consolidación y planes territoriales institucionales contra los cultivos ilícitos, en coordinación con las autoridades competentes. Garantizar la ejecución y el seguimiento de los proyectos de respuesta oportuna, los convenios o contratos para el territorio, suscritos por la Unidad, asegurando el cumplimiento de objetivos y metas de los mismos, bajo estándares de calidad y sostenibilidad. Gestionar esfuerzos y recursos de las entidades públicas y privadas en el territorio, para la financiación de los planes de acción regionales de consolidación y los planes territoriales contra cultivos ilícitos. Procurar que la intervención del sector privado y la cooperación internacional en el territorio se ejecute en concordancia con la PNCRT. Promover que la programación y ejecución de acciones y proyectos de consolidación y de lucha contra cultivos ilícitos se realicen en concordancia con los avances de la seguridad en el territorio, de acuerdo a los lineamientos definidos por la Dirección de Coordinación Regional. Propender por la implementación de espacios periódicos de rendición de cuentas sobre los avances de los planes estratégicos y planes de acción regionales de consolidación y sobre los resultados en el territorio de las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos. Promover la coordinación del nivel regional con las autoridades militares y policiales para facilitar la logística y la operación de la PNCRT y de las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos. Articular y unificar en coordinación con el DPS, la oferta de las entidades vinculadas y adscritas al Sector Administrativo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación en los territorios donde se implemente la PNCRT.

adsrita al Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>30</sup>. Con la Ley 30 de 1986, 12 años después, se sanciona el Estatuto Nacional de Estupefacientes pero no se estructura una entidad responsable que emita lineamientos sobre el tema, sino una instancia de alto nivel que por la misma naturaleza de sus integrantes resulta muy difícil convocar. Como resultado, la toma de decisiones a nivel estratégico toma tiempos muy largos y la responsabilidad en el cumplimiento se diluye entre todas las entidades.

Por otra parte, la responsabilidad de corte operativo la asume la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho,<sup>31</sup> hoy, Dirección de Política de Drogas que funge como secretaría técnica del Consejo, pero además sirve de enlace con los departamentos. Al respecto, llama la atención que la estructura de la política antidrogas al interior del Gobierno siga estando en el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuando los delitos asociados al cultivo, producción, tráfico y expendio están asociados a las finanzas de los grupos armados ilegales. En ese sentido, el Ministerio de Defensa a través de su Fuerza Pública tiene un rol preponderante en la materialización de la política que no se refleja en el marco legal. En este punto se podría afirmar que existe un conflicto institucional, de acuerdo con North<sup>32</sup>, entre las normas formales e informales en la medida en que la realidad legal prevé una arquitectura institucional y de manera práctica opera otra. Esto ha llevado a la eclosión de entidades con diversas responsabilidades en el tema de drogas que se articulan, mejor o peor, de acuerdo a los territorios donde toman lugar. Sumado a esto, uno de los mayores retos que enfrenta la política contra las drogas en Colombia es la falta de articulación de esta diversidad de entidades que desempeñan roles tanto a nivel nacional como regional y en consecuencia, el reto será tener una estructura única de articulación con liderazgo y capacidad de disuasión para que las entidades cumplan con los compromisos asumidos. Actualmente, se evidencia que la asignación de recursos y el interés hacia el tema de drogas ilícitas en los departamentos, depende exclusivamente de la voluntad de los mandatarios locales.

Según Thoumi<sup>33</sup>, es necesario el fortalecimiento para la coordinación de las políticas contra las drogas en la medida en que el resultado ha sido "un sistema ineficiente en el que la transmisión de información frecuentemente es débil e incierta y en el que la competencia entre diversas burocracias atenta contra la efectividad de las políticas. Además, en ocasiones la falta de coordinación entre las políticas hace que unas neutralicen otras como cuando se han fumigado proyectos de desarrollo alternativo".

A manera de conclusión, se puede afirmar que la arquitectura institucional para la lucha contra el fenómeno de las drogas en Colombia sigue siendo la misma desde los años ochenta, aun cuando el fenómeno era distinto. La institucionalidad se quedó rezagada en la formalidad legal pero en la realidad operativa funciona de otra manera. El efecto ha sido la falta de coordinación unificada bajo un lineamiento claro, que concilie las necesidades de las diversas instituciones y las voluntades de las administraciones regionales. En consecuencia, en los departamentos donde hay un alto interés, se presupuestan los programas y actividades que quedan plasmados en los planes de desarrollo para que se ejecuten. Sin embargo, en aquellos territorios donde no existe interés en avanzar en los temas de drogas ilícitas simplemente las agendas en la materia no avanzan.

30 Ley 30 de 1986. Capítulo IX.

31 Ley 30 de 1986. Art. 93.

32 NORTH (1993) En THOUMI, Francisco, Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. Revista Análisis Político No. 67, Septiembre-Diciembre, 2009. p. 76

33 THOUMI, Francisco. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. Revista Análisis Político No. 67, Septiembre-Diciembre, 2009. p. 60-82.

# 2

## Justificación

**E**ste estudio tiene como propósito avanzar en la construcción de un enfoque integral y regional del fenómeno del narcotráfico integrar e involucrar a los agentes de gobierno departamental y municipal como corresponsables del cambio. A medida que se avance en el conocimiento del fenómeno de las drogas a nivel departamental, se fortalecerá la capacidad para aportar marcos interpretativos y metodológicos que coadyuven no solo a conocer este problema en profundidad, sino también a presentar recomendaciones para la formulación de políticas públicas integrales, efectivas y focalizadas que permitan combatir el problema de las drogas ilícitas.

El estudio de la problemática asociada a la producción de cultivos ilícitos en el departamento del Chocó tiene justificación en tres elementos principales: El primero, que la producción de cultivos ilícitos ha presentado una tendencia creciente durante la última década, y ha aumentado su área de influencia en el departamento. El segundo, que por su ubicación estratégica el departamento del Chocó continúa siendo una de las rutas preferenciales para el tráfico de sustancias, haciendo que sobre el territorio persistan intereses de control territorial que afectan notablemente a las comunidades indígenas y afro descendientes que constituyen los habitantes ancestrales de la región Pacífica. El tercer elemento que justifica un análisis detallado de la situación del Chocó, es que una parte muy significativa del territorio está compuesta por territorios colectivos (resguardos indígenas y Consejos comunitarios), altamente susceptibles a la acción de agentes externos que quieren impulsar dinámicas de producción ilícita en el territorio, como se expresa no sólo con los cultivos ilícitos sino también con el avance de la minería ilegal.





# 3 Metodología

**E**l presente estudio se adelantó luego de los ejercicios de evaluación de la primera fase adelantada entre el equipo de trabajo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el proyecto SIMCI. Este ejercicio permitió identificar las oportunidades para mejorar la implementación inicial y precisar el alcance y características del producto final.

El enfoque de integralidad, la inclusión de los agentes de gobierno departamental y local como corresponsables del cambio y la concepción regionalizada de la intervención sobre la base de un análisis de las amenazas y vulnerabilidades en el territorio, constituyen algunos de los avances conceptuales más sobresalientes, que no solo reflejan una concepción más clara del problema, sino que también orientan el proceso de análisis para buscar alternativas más precisas de solución.

La principal diferencia que presenta la segunda fase de implementación, se refiere al alcance del producto, que pasó de ser una línea de base a una caracterización del fenómeno a nivel departamental y regional. Lo anterior significa, que más allá de la presentación de las informaciones de estado inicial de los indicadores, los productos abordan el análisis de las interacciones más relevantes entre las diferentes variables que inciden de manera directa sobre la dinámica de las drogas y su muy compleja evolución sobre el territorio, además, señalan los rasgos más sobresalientes de la historia reciente del fenómeno, teniendo particular relevancia la presencia y acción de los actores armados ilegales, entendidos como impulsores preferentes de las economías ilegales en sus diferentes modalidades.

En este sentido, para esta segunda fase se aplicó en primer lugar, un enfoque regional, para plantear que el narcotráfico no es un fenómeno homogéneo y continuo en todo el país, sino que presenta diferencias regionales que deben ser tenidas en cuenta tanto para su estudio como para la formulación de recomendaciones de las políticas públicas que buscan enfrentarlo. En segundo

lugar, la problemática se abordó desde el enfoque de vulnerabilidades que permitió comprender el riesgo no solo como algo que puede o no ocurrir, sino como un factor que depende de intangibles sociales, económicos y políticos que están a la base de la configuración de los departamentos y ciudades estudiadas. En tercer lugar, un enfoque geográfico que permitió integrar y ubicar geo-espacialmente los factores de vulnerabilidad, la presencia de amenazas y las respuestas institucionales al problema de las drogas ilícitas. Por último, el enfoque de política pública orientó los análisis departamentales hacia la identificación de variables claves para la elaboración de recomendaciones de política focalizadas.

## 3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA

### 3.1.1 Enfoque Regional.

La primera fase del proyecto Líneas Base Regionales, centró su atención en las dinámicas municipales y departamentales. Sin embargo, en la caracterización elaborada se constató que las dinámicas impuestas por el narcotráfico, superan las rigideces de las divisiones jurídico-políticas y obliga a pensar en redes sociales, económicas y políticas que trascienden las fronteras departamentales y alteran de manera significativa, las relaciones locales de poder, producción y mercado.

Con este enfoque territorial se elaboraron análisis integrales y diferenciados del problema de las drogas y se caracterizaron regional y subregionalmente los ejes temáticos que orientan este estudio: producción, consumo y acciones de política. En la Fase I del proyecto Líneas Base Regionales, se observó de nuevo que las dinámicas económicas ilegales del narcotráfico han constituido focos sub-regionales diferenciados

de producción, distribución y consumo de sustancias ilegales, que al tiempo que determinan las relaciones políticas y económicas de esas subregiones, las articulan a redes de comercio nacional e internacional<sup>34</sup>.

El narco-negocio ha impuesto su lógica en los territorios para sus fines lucrativos y organizan sus dinámicas socioeconómicas y políticas en función de su mercancía. Sin embargo, este ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico no ha sido ni homogéneo ni continuo en todo el país, variando según las condiciones geográficas y las dinámicas sociales, políticas y económicas de cada región. Así como existen en la actualidad, sobre todo en sub-regiones fronterizas, **clusters**<sup>35</sup> **narco-industriales** consolidados -que al tiempo que sostienen el mercado interno de sustancias ilícitas, participan con relativo éxito en los mercados internacionales-, también existen otras sub-regiones donde la producción y el consumo se encuentran claramente diferenciados. Los agentes sociales vinculados al narcotráfico tienen formas particulares de insertarse en las regiones, interactuar con la sociedad e intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder<sup>36</sup>.

El reconocimiento de las diferencias regionales, de organización y operatividad del narcotráfico, sin duda alguna facilita la elaboración de análisis que permitan establecer escalas y niveles de afectación característicos, que deben ser evidenciados, entendidos y tenidos en cuenta a la hora de presentar recomendaciones de las políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de las drogas. De igual manera, al estudiar las dinámicas del consumo en las ciudades, se tuvo presente una visión que interpreta de manera dinámica y diferenciada las características que revisten cada una de las ciudades estudiadas y de las regiones donde éstas se localizan. Seguramente el impacto del narcotráfico en la ciudad de Manizales (Caldas), por ejemplo, es totalmente diferente al generado en Barrancabermeja (Santander) y Florencia (Caquetá) y a su vez, en ciudades más pequeñas como Quibdó y La Dorada. Las ciudades son, como dice Sergio Boisier<sup>37</sup>,

34 CASTELLS, Manuel. *La conexión perversa: La economía criminal global* en: La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin del Milenio. Volumen 3. Siglo XXI Editores. Capítulo 3, p 199-243. 2001.

35 El concepto de Clusters se retoma de Michael Porter: "Clusters are geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field. Clusters encompass an array of linked industries and other entities important to competition. They include, for example, suppliers of specialized inputs such as components, machinery, and services, and providers of specialized infrastructure. Clusters also often extend downstream to channels and customers and laterally to manufacturers of complementary products and to companies in industries related by skills, technologies, or common inputs". Ver: PORTER, Michael. Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, November – December 1998 (Reprint number) p. 78.

36 GARAY, L. J. y SALCEDO-ALBARÁN, E. Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México. Random House. México D.F., México, septiembre.

37 BOISIER, Sergio. 2006. "Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región". Revista Estudios Sociales de la Universidad Autónoma de

sistemas abiertos que si bien tienen su propia identidad, son afectadas por flujos regionales, nacionales e internacionales de intercambio de materiales energéticos e informacionales que determinan el sistema urbano y su entorno.

### 3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.

El enfoque de vulnerabilidad es una derivación de la teoría del riesgo, entendido como "la probabilidad y la magnitud de las consecuencias [adversas] después de un evento de peligro".<sup>38</sup> La definición clásica de riesgo lo propone como una función compuesta por la amenaza (probabilidad de sufrir una perturbación) en su interacción con la vulnerabilidad (probabilidad de sufrir daño por la amenaza); la amenaza configura entonces el evento que puede tener efectos sobre el sistema considerado, mientras que la vulnerabilidad se enfoca en las condiciones internas, determinadas por el nivel de exposición a la amenaza, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente.

De manera simplificada, entonces, puede plantearse del siguiente modo:

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$$

#### Del enfoque de vulnerabilidad, al enfoque de riesgo y mitigación del daño.

La propuesta metodológica inicial para las Caracterizaciones Regionales de la problemática asociada a las drogas ilícitas, propuso un análisis desde el enfoque de vulnerabilidad aplicado a la producción y consumo de sustancias psicoactivas. Si bien, esta perspectiva está plenamente justificada en algunos escenarios en los que se proponen análisis e intervenciones sobre los factores que generan alta probabilidad de afectación y baja capacidad de respuesta frente a un evento adverso. En el caso de la problemática de producción y consumo, el análisis debe incorporar tanto esta dimensión, como la dimensión de la amenaza y el daño que produce sobre el sistema social de referencia.

En términos generales, se mantiene el planteamiento inicial, en torno a que se entiende el riesgo como el producto de la amenaza por la vulnerabilidad. Estas dos variables se expresan como una condición probabilística que se relaciona con el potencial de daño que puede producirse en un sistema, el cual configura

Manizales. Volumen 15 No 28. Julio-Diciembre de 2006.

38 B.L Turner et al. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. PNAS, July 8th, 2003. Vol. 100 No. 14.

el riesgo. Ahora bien, cuando se habla de escenarios en los que ya ha existido un nivel de daño particular, no es pertinente utilizar la categoría "riesgo" -entendida como una proyección probabilística de ocurrencia del daño-, sino que es preferible utilizar directamente la categoría "daño", en tanto que ya se pueden verificar algunas de las consecuencias derivadas de la ocurrencia de la situación negativa esperada.

A manera de ejemplo, la existencia de un volcán y las características de su cámara magmática, constituyen la naturaleza y magnitud de la amenaza; la cercanía al volcán, o la localización en la ruta del flujo piroclástico o la avalancha asociada al deshielo, constituyen la naturaleza y la magnitud de la vulnerabilidad. Cuando se presenta la erupción volcánica, lo que debe valorarse es el nivel de daño sobre la población (pérdidas de vidas humanas y materiales), puesto que ya se ha producido el evento negativo esperado. En este caso, en el ámbito de la vulnerabilidad, es pertinente integrar las variables que demarcan la capacidad de recuperación frente al evento negativo. La ocurrencia del evento adverso no elimina la amenaza (puesto que el volcán sigue ahí) ni la vulnerabilidad (puesto que, no se ha alterado la localización del poblado que ha sido afectado), por lo que el evento adverso puede ser una nueva erupción.

De manera similar, aunque guardando las debidas proporciones y considerando las diferencias naturales, en el caso de la producción y consumo de sustancias psicoactivas, existen varios elementos que configuran la amenaza, otros que constituyen la vulnerabilidad y otros que conforman el marco de análisis del daño. La razón es que además de que existen elementos de

amenaza y vulnerabilidad, en varias regiones se registra ya la presencia de los dos fenómenos y no es suficiente con atender a la prevención (desde el enfoque de riesgo), sino también a la atención o mitigación del daño provocado, de manera que los escenarios territoriales y las comunidades afectadas puedan recuperarse del daño causado.

A continuación se presenta la síntesis de la discusión que el Ministerio de Justicia y del Derecho y SIMCI han tenido en torno a la aplicación del enfoque de riesgo y mitigación del daño en los casos específicos de la producción y el consumo de SPA.

### A. Producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientadas al narcotráfico.

En este estudio se optó por enfocar el esfuerzo en las sustancias psicoactivas de origen natural orientadas al narcotráfico, en particular en el escenario rural. Lo anterior no significa que no se considere con preocupación el proceso de producción de SPA de síntesis química que viene creciendo en magnitud y efectos en la sociedad colombiana, sino que por las particularidades de este proceso, no es posible analizarlo de manera conjunta con la producción de clorhidrato de cocaína, heroína o marihuana, puesto que tiene otros escenarios de producción, otros agentes involucrados y otras redes de distribución.

En la tabla 1 se presenta la definición de trabajo que se utilizó para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.

Amenaza	Vulnerabilidad	Riesgo	Daño
Producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientada al narcotráfico en el medio rural, incluyendo marihuana y los diferentes subproductos de la cadena del clorhidrato de cocaína y heroína.	Características biofísicas y climáticas del territorio y condiciones de la población que aumentan la probabilidad de ser afectada por procesos de producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural, o que reducen sus capacidades de recuperación, una vez que el fenómeno se ha establecido en el territorio.	Establecimiento de zonas y núcleos de producción y transformación de SPA de origen natural en los territorios, asociadas a redes de narcotráfico y articuladas con actores armados ilegales.	Efectos sobre la vida y las oportunidades actuales y futuras de desarrollo de las comunidades en los territorios.

Tabla 1. Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.

Se entiende que el proceso de caracterización adelantado, tiene como propósito identificar las acciones de política y acción pública que pueden mejorar las condiciones de los territorios y las comunidades, de tal manera que desde el marco anterior, las rutas para

la acción desde el enfoque de riesgo y reducción del daño podrán identificarse y ponerse posteriormente en práctica de acuerdo a los siguientes tipos:

1. Reducción de la amenaza: Acciones orientadas a disminuir la oferta de sustancias psicoactivas de origen natural por medio de la reducción de los

cultivos, el desmantelamiento de laboratorios y la incautación en las rutas de tráfico.

**2. Reducción de la vulnerabilidad:** Mejoramiento de aquellas condiciones de la población y del territorio que operan como factores de resistencia frente al establecimiento de zonas y núcleos de producción de sustancias psicoactivas de origen natural, o que pueden mejorar la capacidad de las comunidades para reponerse de los efectos de dicha presencia e insertarse de una manera más apropiada a la dinámica económica y social del país y su región.

**3. Reducción integral del riesgo:** Acción coordinada para la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad frente a la problemática asociada a la producción de sustancias psicoactivas de origen natural. Tiene particular relevancia en aquellos escenarios territoriales donde no se ha registrado aún la presencia de producción ilícita, pero también donde es probable que este fenómeno se acentúe o se repita.

**4. Mitigación del daño y recuperación integral:** Acciones dirigidas a reducir los efectos sobre la vida y las oportunidades actuales y futuras de desarrollo de las comunidades, en los territorios que ya han sido afectados por la producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientada al narcotráfico en el medio rural.

## B. Consumo de sustancias psicoactivas.

En relación con el consumo de SPA, se partió igualmente de considerar el marco de aplicación del análisis. Considerando el enorme impacto que esta problemática tiene en las ciudades por su magnitud y tendencia expansiva, para tal fin, se delimitó el análisis al marco de las ciudades, entendiendo por ciudades a las zonas urbanas que cuentan con más de 30.000 habitantes. Lo anterior no quiere decir que no se estime importante la problemática de consumo en las ciudades de menos de 30.000 habitantes o en el escenario rural, pero dadas las características del fenómeno y particularmente su ocurrencia y tendencia expansiva, se optó por focalizar el análisis en las zonas urbanas; es posible que algunos de los elementos identificados sean útiles también para la construcción de respuestas de política y acción pública en todos los escenarios de ocurrencia.

En el ámbito del consumo es imprescindible incluir el uso de SPA legales, tales como alcohol, tabaco, etc. analizándolas en los marcos particulares que se requieren, puesto que los talleres realizados en los diferentes departamentos han demostrado que éstas constituyen una de las principales preocupaciones de los especialistas y en varios casos su uso se considera precursor de las SPA ilícitas.

En la tabla 2, se presenta la definición de trabajo que se utilizó para el proceso de caracterización en relación con el consumo de SPA.

Amenaza	Vulnerabilidad	Riesgo	Daño
Disponibilidad y acceso a sustancias psicoactivas (SPA) lícitas e ilícitas en las ciudades.	Determinantes sociales de la salud asociados al consumo de SPA lícitas e ilícitas.	Consumo de SPA.	Disminución de la calidad de vida y el desarrollo en las ciudades asociadas al consumo de SPA, en los niveles individual, microsocioal y macrosocioal.

Tabla 2. Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA.

Las rutas para la acción desde el enfoque de riesgo y reducción del daño que pueden preverse como principales resultados a nivel de formulación de políticas públicas son:

**1. Reducción de la amenaza:** Atiende a la reducción de la disponibilidad y el acceso a SPA ilícitas en las ciudades y a la regulación efectiva de la disponibilidad y el acceso a las SPA lícitas.

**2. Reducción de la vulnerabilidad:** Atiende a la modificación del estado actual de los determinantes

sociales de la salud asociados al consumo de SPA lícitas e ilícitas.

**3. Reducción integral del riesgo:** Consiste en la acción coordinada para la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad frente a la problemática asociada al consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

**4. Mitigación del daño y recuperación integral:** Consiste en la realización de acciones de tratamiento orientadas a la superación del consumo de SPA lícitas e ilícitas.

### 3.1.3 Enfoque de geografía.

La diversidad biofísica y cultural es un rasgo sustancial en la conformación del territorio colombiano. Esta realidad demanda la necesidad de entender a Colombia como un país de regiones<sup>39</sup> y así, enfrentar la problemática de los cultivos ilícitos y los diferentes eslabones en la cadena del narcotráfico, que pasa entre otros, por la siembra del cultivo de coca, el desvío de sustancias químicas e insumos para el procesamiento de pasta y base de coca y clorhidrato de cocaína, la conformación de laboratorios clandestinos para la transformación de las drogas, el tráfico dentro del país y hacia el exterior, el aumento del consumo y el desarrollo de actividades ilegales relacionadas, actividades que se ubican en ciertas regiones y donde las características de ubicación espaciales y de vulnerabilidad favorecen la presencia y desarrollo de éstas.

Este enfoque permite relacionar cada una de estas dinámicas sobre el territorio<sup>40</sup> y permiten conocer si existen o no relaciones entre cada una, con el fin de desarrollar estrategias integrales que permitan un mejor control, monitoreo y desarrollo de políticas acordes con la realidad del territorio.

Uno de los resultados del enfoque, es la conformación de una base de datos espacial que permite caracterizar las manifestaciones territoriales del fenómeno de interés (el problema de las drogas). Estas bases permiten el manejo de los datos mediante el uso de herramientas de sistemas de información geográfica y el desarrollo de geo servicios, además contiene los atributos administrativos de cada unidad geográfica de estudio.

La unidad geográfica predominante es el municipio, el cual se analiza inmerso dentro de una escala mayor (dinámica regional) con el objetivo de no desatender la conformación de regiones tanto para cultivos ilícitos como para otras actividades<sup>41</sup>. Cada municipio cuenta con la información necesaria para el cálculo de los índices sintéticos que caracterizan el fenómeno de las drogas ilícitas en el departamento. Adicionalmente, los datos de cultivos de coca, aspersión y erradicación manual se utilizan en unidades geográficas detalladas a nivel de grillas de 1 km<sup>2</sup>.

39 El enfoque de región se reconoce ampliamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el cual se propone reducir los desequilibrios sociales y aprovechar las capacidades de desarrollo endógeno de las regiones.

40 Para simplificar, el enfoque geográfico es el estudio de cómo el territorio favorece ciertas actividades de las personas y al mismo tiempo, cómo estas personas modifican el territorio. Lo que se manifiesta en el desarrollo de actividades acordes a la geografía de las zonas y en algunos casos en la modificación del territorio para poder desarrollarlas.

41 Se pretende desarrollar el tema de consumo en escala más detallada (para las ciudades) puesto que en estudios anteriores no se encontró que la información existente a dicha escala.

Dentro del enfoque de geografía se usan las siguientes herramientas: base de datos geo-referenciada, percepción remota, grillas de 5 km y 1 km, trabajo de verificación en campo y sistemas de información geográfico - participativos (mapas parlantes).

### 3.1.4 Enfoque de política pública.

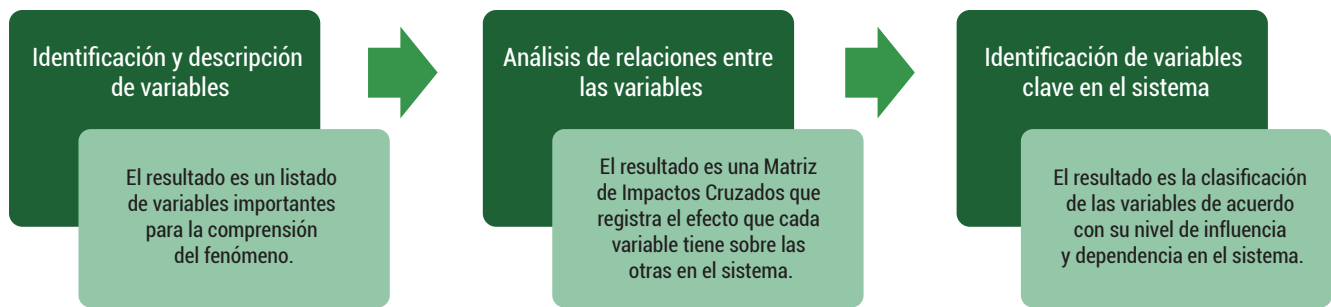
El enfoque de política pública orienta los análisis departamentales hacia la identificación de variables claves para la elaboración de recomendaciones de política focalizadas. Estas recomendaciones se han elaborado a partir de la discusión con expertos vinculados a la academia, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a UNODC. Con los especialistas se han discutido las problemáticas ligadas a la producción y al consumo de drogas, se han analizado las diferentes respuestas institucionales, los efectos sobre el territorio y se han explorado posibles salidas a dichas problemáticas.

## 3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

Para la segunda fase del estudio, se ha definido una metodología para la revisión y redefinición del conjunto de indicadores procesados, de manera que fue posible abordar el problema con un mayor nivel de profundidad y con una mirada que facilitó la construcción de recomendaciones de política al nivel departamental y regional. Esto significa que el proceso se reorientó hacia la construcción de análisis cuidadosos en los que se hizo un seguimiento de las variables y de sus interrelaciones, teniendo como punto de partida las hipótesis más fuertes en relación con cada una de las dimensiones del estudio (producción y consumo).

El proceso de revisión y ajuste de indicadores, se realizó por medio de una Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC). Este método, fue desarrollado a mediados de la década del 70, con el fin de facilitar los procesos de análisis estructural de sistemas complejos, con base en el conocimiento de personas expertas que describen y analizan las relaciones entre variables para el estudio de un problema específico. En el esquema siguiente se presentan los principales momentos del proceso, junto con el resultado esperado.





Esquema 4. Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC).

El proceso concluye con la identificación de las variables que tienen mayor poder para explicar el funcionamiento del sistema. Inicialmente, se identifican los impactos cruzados de las variables y se construyen los gráficos en los que se ilustran las relaciones. Posteriormente, se realizan algunos procedimientos matemáticos (iteración de la matriz – elevación a un número determinado de potencias) que permite considerar el

efecto de acción indirecta de las variables, el número de iteraciones es versátil, y depende del momento en el que la matriz se estabiliza. Este paso se conoce como Multiplicación Aplicada a una Clasificación. El resultado final es la caracterización de las variables según su comportamiento dentro del sistema, como se ilustra en el gráfico siguiente.

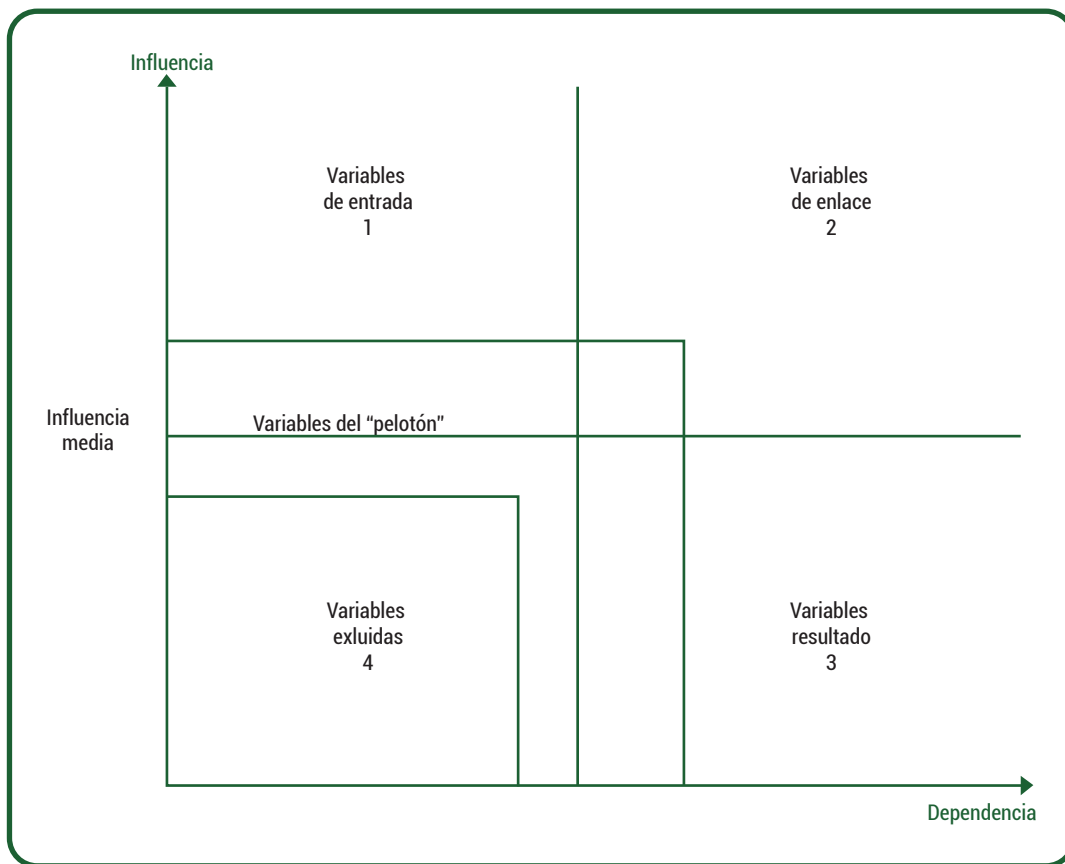


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

En el cuadrante superior izquierdo se encuentran las “variables de entrada”, llamadas también “variables activas”, que tienen el mayor nivel de influencia y el menor nivel de dependencia; en el segundo cuadrante están las “variables de enlace”, que presentan altos niveles de influencia y dependencia, estas son llamadas también “nodos críticos” por su alta condición activa unida a un alto nivel de dependencia; el cuadrante 3 presenta las “variables resultado”, que presentan altos niveles de dependencia pero no afectan sensiblemente al sistema y normalmente permiten identificar la

respuesta del sistema; finalmente, en el cuadrante 4 se encuentran las “variables excluidas”, que no tienen mayor relevancia dentro del sistema.

A manera de ejemplo, se incluye a continuación un caso concreto sobre un número reducido de variables para el análisis de la producción de cultivos ilícitos. En este caso, se han priorizado 9 variables con las que se construye una matriz de impactos cruzados, en la que se califica el efecto de cada una sobre las otras.

No. Variable
1 Política Antidrogas
2 Dinámica espacial Coca
3 Área en coca
4 Actores Generadores de Violencia
5 Riesgo de expansión de la coca
6 Sistema Producción y Uso del suelo
7 Dinámica Poblacional
8 Desarrollo institucional
9 Gobernabilidad

	1 : PolíticasA	2 : DinCoca	3 : ÁreaCoca	4 : AGV	5 : Riesgo	6 : SisProdUso	7 : Migración	8 : Desinstit	9 : Gobernab
1 : PolíticasA	0	3	2	1	2	1	1	0	0
2 : DinCoca	3	0	1	3	2	0	1	1	1
3 : ÁreaCoca	3	0	0	3	2	2	0	0	0
4 : AGV	0	3	3	0	3	1	3	3	3
5 : Riesgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 : SisProdUso	0	1	0	0	1	0	2	0	0
7 : Migración	0	0	0	0	1	3	0	0	1
8 : Desinstit	0	2	2	1	0	3	2	0	3
9 : Gobernab	0	2	2	3	2	2	2	3	0

Esquema 5. Ejemplo de construcción de una matriz de impactos cruzados con nueve variables.

La suma de las filas (influencia) y las columnas (dependencia) refleja el nivel de cada una de las variables. Con base en estos resultados se construye un gráfico de localización de las variables en función de la clasificación mencionada anteriormente, señalando las influencias directas de cada una de las variables.

Igualmente, se pueden registrar gráficamente las relaciones entre las variables por medio de un grafo, en el que se ilustran dichas relaciones con flechas que varían en color e intensidad, de modo que sea posible observar los elementos más sobresalientes del sistema.

No.	Variable	Total de líneas	Total de columnas
1	Política Antidrogas	10	6
2	Dinámica espacial coca	12	11
3	Área de coca	10	10
4	Actores generadores de violencia	19	11
5	Riesgo de expansión de coca	0	13
6	Sistema de producción y uso del suelo	4	12
7	Dinámica poblacional	5	11
8	Desarrollo institucional	13	7
9	Gobernabilidad	16	8
	Total	89	89

Tabla 3. Variables.

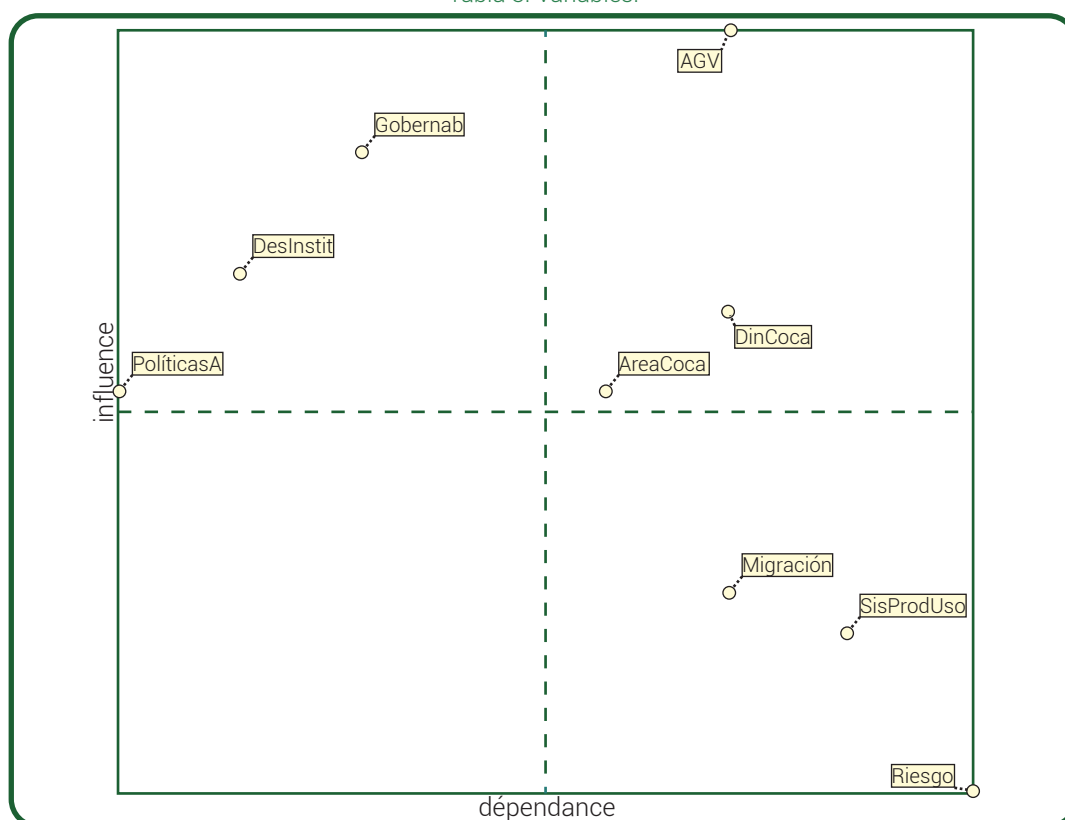


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

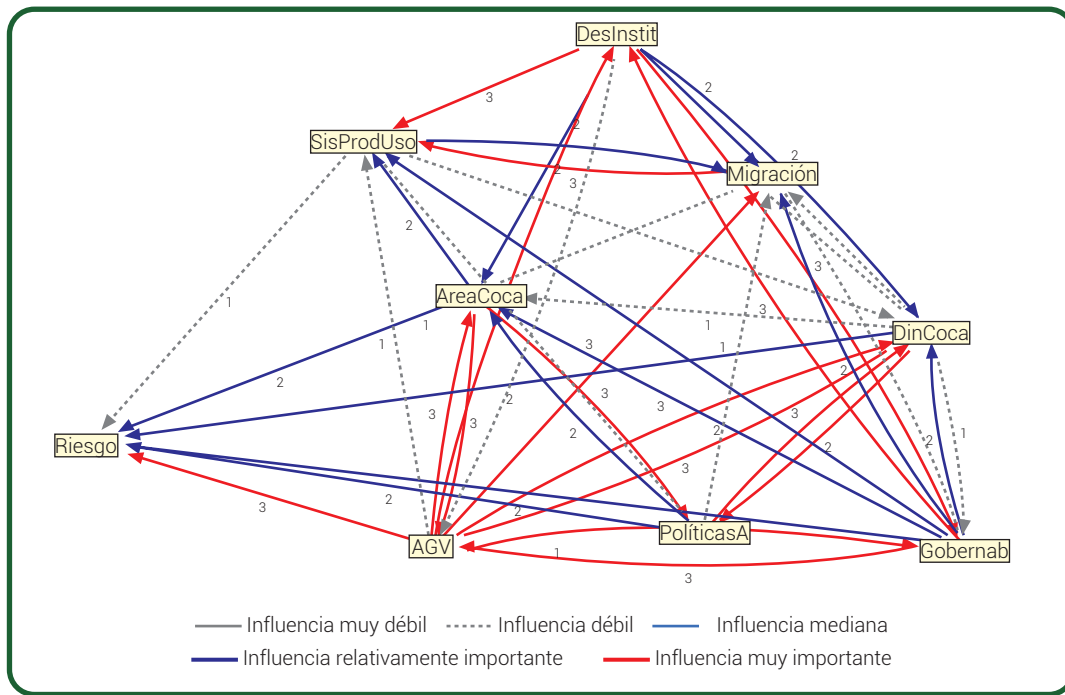


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

Tras la iteración de la matriz se pueden identificar las relaciones de influencia indirecta para las variables.

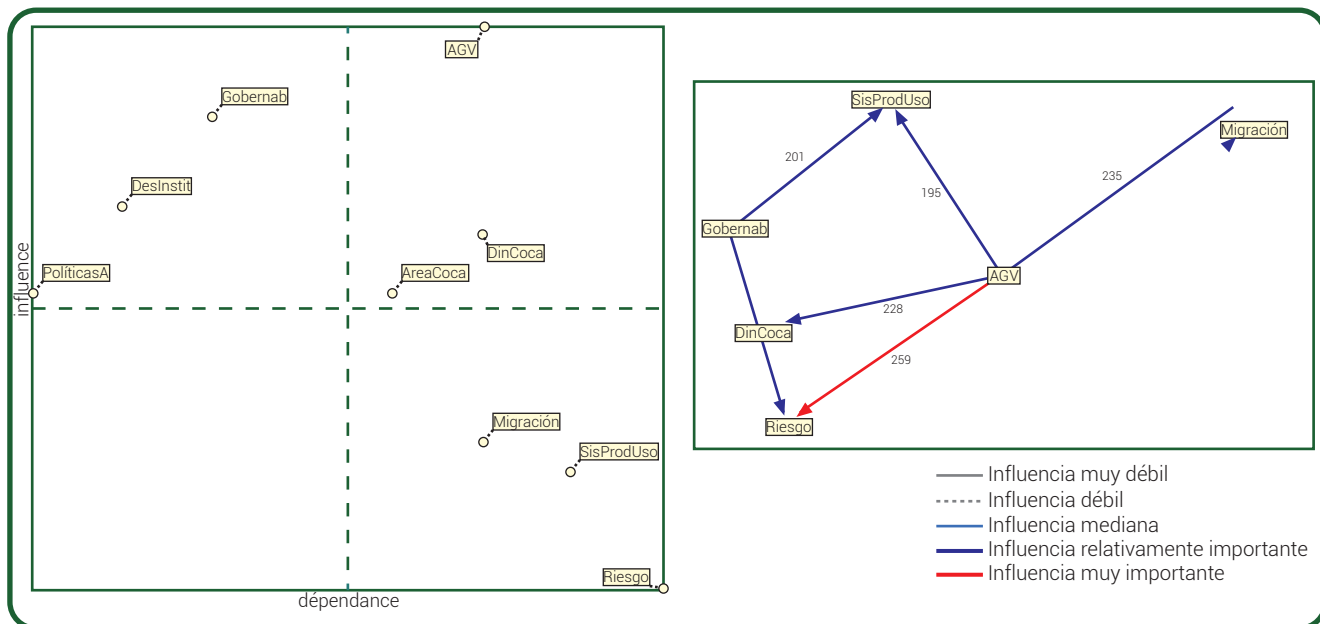


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

### 3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables

Ninguna herramienta metodológica es infalible, por lo que aquí se presentan los alcances y las limitaciones del método implementado para tener una mayor claridad en torno a los resultados obtenidos.

#### A. Alcances del método.

1. Permite analizar sistemas complejos con gran número de variables de manera sincrónica.
2. Permite incorporar variables de diversa naturaleza en el análisis, facilitando la participación interdisciplinaria de manera efectiva.

3. Facilita la construcción de hipótesis en torno a las interrelaciones entre las variables en sistemas complejos.
4. Permite identificar escenarios y proponer acciones con base en la identificación de aquellos elementos más activos dentro del sistema.
5. Facilita la identificación de indicadores con mayor nivel de precisión para el seguimiento de la dinámica del sistema.

#### B. Limitaciones del método.

1. Se construye a partir de acuerdos intersubjetivos entre expertos. No tiene como base directa e inmediata los datos cuantificables o las evidencias empíricas; se parte del criterio de que las personas participantes conocen la problemática y pueden con ello, aportar criterios confiables en torno a las relaciones entre las variables.



2. No constituye en sí mismo una herramienta de evaluación, más bien aporta los elementos para focalizar el esfuerzo de búsqueda de las interacciones entre las variables.
3. No expresa el estado del sistema, sino los factores que intervienen, por ello, requiere de un análisis adicional sobre la direccionalidad de las influencias y un levantamiento de información que permita contrastar estos planteamientos con la dinámica real.

Este método se aplicó para el análisis, debido a que las problemáticas analizadas se inscriben en sistemas de alta complejidad, en los que no es posible indicar de manera unívoca y consistente la relación entre las variables examinadas. Por ello, fue necesario aplicar inicialmente un filtro para determinar cuáles debían ser los elementos que tienen mayor relevancia dentro del sistema y con base en ello, se orientó el ejercicio de caracterización departamental, tanto en el ámbito de la producción como en el de consumo.

Para la presente caracterización se realizó el ejercicio con personal del Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC para cada una de las dos dimensiones del estudio (producción y consumo), de modo que se aseguró la integración del conocimiento acumulado en los diferentes ámbitos. Una vez se establecieron las variables, se realizó la calificación de incidencia y dependencia que permitió generar la matriz de efectos directos e indirectos, la cual se constituyó en el eje central de la formulación de las hipótesis de trabajo.

Con las variables identificadas y priorizadas, se construyeron los indicadores de seguimiento para operacionalizar las variables y diseñar el marco específico de seguimiento. Sobre esta base se recopiló información complementaria en la regiones y se procedió a contrastar las hipótesis planteadas con datos seriales y/o información cualitativa relevante.

Los documentos que han resultado de las interrelaciones de las variables identificadas y priorizadas, ha servido no solo para describir la situación actual de las problemáticas ligadas a la producción y consumo de sustancias psicoactivas en cada una de las regiones caracterizadas, sino también para discutir las principales interacciones registradas entre las variables en la perspectiva de construir recomendaciones de políticas públicas frente a las drogas ilícitas.

### **Criterios para la selección de variables en los sistemas de producción y consumo de sustancias psicoactivas**

Para la selección de las variables asociadas al ámbito de la producción ilícita y el consumo de SPA se tuvieron en cuenta los siguientes criterios generales:

- **Pertinencia:** Se seleccionaron las variables que, desde el análisis estructural, presentaban un nivel alto de relación con la problemática. Dado que se trata de un sistema altamente complejo, se definieron varios subsistemas que permitieran análisis en profundidad, identificando indicadores para cada una de las variables consideradas.
- **Relevancia:** Una vez definidas las variables con mayor nivel de pertinencia en el sistema general y en los subsistemas de análisis, se seleccionaron aquellas variables que tenían mayor poder explicativo en relación con la dinámica de producción ilegal y el consumo de sustancias psicoactivas. En efecto, junto con su importancia relativa dentro del sistema, era necesario examinar las líneas de causalidad probable entre las variables identificadas y las variables de respuesta, sin que en todos los casos se contara con estudios previos que aportaran bases cuantitativas sólidas para el análisis. Por ello, se tomaron en cada caso aquellas que, a criterio del equipo de trabajo, podrían contribuir de una manera más apropiada para dar una imagen comprensible de la situación, y algunas ideas en torno a la explicación del fenómeno en el territorio.
- **Acceso a fuentes de información:** Una vez seleccionadas las variables claves, entendidas como aquellas que tienen alto grado de pertinencia y son relevantes para la descripción y explicación de la problemática, se procedió a realizar un inventario de las fuentes de información (cuantitativas y cualitativas), partiendo del criterio de que existe heterogeneidad en los niveles de desarrollo del conocimiento y de la información en cada escenario departamental; de este modo, se mantuvieron las variables que contaban con algún nivel de información objetivamente verificable, o que por lo menos provenían de una fuente oficial contrastable. En algunos casos fue posible contar con informaciones seriales que sirvieron como base para identificar relaciones entre variables desde una perspectiva cuantitativa, mientras que en otros casos fue necesario limitarse a registrar la información cualitativa, o integrar en el análisis reportes de información discontinua sobre variables específicas que presentaban alto nivel de pertinencia y relevancia, pero para las cuales no se contaba con referentes sólidos de información. A manera de ejemplo, se reconoce la importancia de las pautas de crianza dentro del sistema explicativo de las dinámicas de consumo de SPA, pero existen muy pocos descriptores de estado que permitan establecer, de una parte, las categorías funcionales en las cuales podrían clasificarse, y por otra parte la forma específica en la que se relacionan con el fenómeno en los escenarios departamentales.

# 4

## Localización

**E**l departamento de Chocó se encuentra ubicado en el costado occidental de la costa pacífica colombiana, con una extensión de 46.530 km<sup>2</sup>. Limita por el norte con la República de Panamá y el mar Caribe; por el este con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca; por el sur con el departamento del Valle de Cauca; y por el oeste con el Océano Pacífico. Cuenta con 30 municipios y su capital es Quibdó.

Al nivel poblacional, se estima que el departamento cuenta con cerca de 495.000 habitantes, de los cuales el 75% son afrocolombianos, el 12% amerindios o indígenas, el 8% mestizos y el 5% blancos. El departamento presenta ecosistemas asociados a bosque húmedo tropical, donde la Selva del Darién es la más reconocida, al servir de límite con Panamá y ser hogar de una gran diversidad de flora y fauna.

En cuanto a su hidrografía, el río Atrato nace en el municipio de El Carmen del Atrato y es uno de los principales del departamento y del país. Corre de sur a norte desembocando en el mar Caribe, le sigue el río San Juan, que recorre el Chocó de norte a sur y desemboca en el Océano Pacífico. A estos dos afluentes se le une el Baudó, entre los tres brindan al departamento de Chocó una amplia red fluvial, de la cual depende el transporte de la región, debido a la escasa red de carreteras, a la vez que abastece a la población riberña de alimento.





Mapa 1. Localización del Departamento de Chocó.

# 5

## Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Chocó

### 5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS

Chocó es un departamento que no presenta una tradición en la siembra de cultivos ilícitos, sin embargo, asociado a su posición geoestratégica varias rutas de tráfico se han reconocido por su facilidad de conexión con el Caribe y el norte y centro de América. En los años setenta, esta relación se manifestó con la bonanza marimbera<sup>42</sup> y el uso del norte del departamento como salida para la marihuana producida en el norte del país.

Años después, los cultivos de coca mostraron un aumento significativo en el país, principalmente en las regiones sur y centro oriente del país, que utilizaron no solo rutas internas para la comercialización de la droga y la entrada de precursores químicos, sino que siguieron empleando las rutas marítimas, terrestres y aéreas establecidas en el norte de Chocó.

El aumento del narcotráfico en la región aumentó el conflicto por el territorio en Chocó, acción que se reflejó en el aumento del conflicto armado y la puja de diferentes grupos armados ilegales por corredores, puntos de embarque, extorsión y presión por otros recursos naturales presentes en la región.<sup>43</sup> De igual modo, se observó una concentración de la tierra en zonas del litoral y zona sur del departamento por grupos de personas de otras regiones del país.<sup>44</sup>

Aunque Chocó no era considerado un departamento con tradición cocalera a principios de la década del 2000, como si lo eran Putumayo o Guaviare, la región Pacífico en la cual está situado el departamento, comenzó un proceso de transformación y dinámica del

42 Panorama actual de Chocó, Estudios Regionales 2010, Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH. 2010.

43 Impactos de la guerra, el narcotráfico y la violencia en la población afrocolombiana 2000-2011. Elementos de Diagnóstico y Ruta de trabajo para la focalización de Políticas Públicas. Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH. 2011.

44 REYES, A. La compra de tierras por narcotraficantes. Drogas ilícitas en Colombia. Ministerio de Justicia-PNUD. Bogotá, Planeta, 1997 p. 314.

paisaje asociado al desplazamiento del cultivo de coca, principalmente de la región Putumayo - Caquetá, que mostró un descenso del área sembrada asociada a una constante campaña de aspersión aérea y la oferta de programas de desarrollo alternativo.

Esta situación se reflejó en el área sembrada con coca, que en 2001 mostraba que solo el 8% del área estaba en la región Pacífica y era superada mayoritariamente por Putumayo - Caquetá donde se concentraba la mayor cantidad, con el 42% del total nacional. Para 2003 se empieza a dar un cambio y el Pacífico sube a segundo lugar, concentrando un 23% del área sembrada, superado solo por la región Meta - Guaviare que concentraba el 34%. En 2007 la región Pacífico se posicionó en el primer lugar del área sembrada con coca en el país, al concentrar un 26% del área, lugar que viene ocupando y que en 2013 mantiene con un 38% de área con coca, seguido por Putumayo - Caquetá que agrupa el 25% del total nacional.

Lo anterior muestra un panorama regional en el cual, a pesar de que Chocó no se ha consolidado como un departamento productor de hoja de coca, por su posición geoestratégica y su relación espacial con departamentos altamente afectados por este fenómeno, presenta una alta amenaza a fenómenos asociados al narcotráfico, incluyendo un aumento del área sembrada, lo que se muestra en los ascensos reflejados en los últimos años. Así mismo, la vulnerabilidad que muestra el territorio de Chocó en aspectos económicos y de infraestructura, favorecen la implementación de acciones ilegales asociadas al narcotráfico.

#### 5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de marihuana y amapola.

En Chocó, la producción ilícita de drogas está asociada al cultivo de coca, no se tienen registros censales o de erradicación de cultivos de marihuana o amapola en



las últimas dos décadas. Así mismo, conforme a las necesidades de clima y suelos para el desarrollo de amapola, Chocó no muestra estas condiciones.

En los últimos tres años se han realizado incautaciones de marihuana y heroína en municipios costeros (Pacífico y Caribe) que se asocian a las actividades de tráfico.

### 5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.

Como se mencionó anteriormente, el cultivo de coca no tiene tradición en Chocó y sus primeros reportes se registraron a comienzos del año 2000, antes de este año el departamento era usado para tránsito de drogas y entrada de precursores. Al observar el comportamiento de la serie histórica del departamento frente al comportamiento nacional, se aprecia que entre 2001 y 2007 los cultivos de coca se mantuvieron en un promedio inferior a las 1.000 ha, sin embargo, a partir de 2008 se produjo una clara tendencia al aumento con

altibajos, pero que está en contraposición a la tendencia nacional de disminución.

El primer registro de siembra de cultivos de coca se presentó en el año 2000, en el cual se identificaron 250 ha. En 2001 en los municipios de Ríosucio y Carmen del Darién, cerca de la frontera con Panamá se identificaron 354 ha; en 2002 no se registraron cultivos, pero en 2003 el área ascendió a cerca de 500 hectáreas, distribuidas en 6 municipios. En 2005 la producción aumentó a 1.000 hectáreas, registrándose cultivos en 13 municipios.

El gran salto de la producción cocalera en Chocó se produjo en 2008, cuando se alcanzaron las 2.800 hectáreas; la producción creció significativamente en el Bajo y Alto Baudó y en Istmina, con áreas significativas en Nóvita y el Medio Baudó. Entre 2008 y 2013, la producción cocalera ha presentado fuertes altibajos y alcanzó su pico de producción en 2012 con 3.429 hectáreas. En 2013 se presentó una fuerte disminución (52%) con respecto a 2012, alcanzando 1.661 ha, reducción que se relaciona con una fuerte campaña de aspersión para el mismo periodo de 7.464 ha.

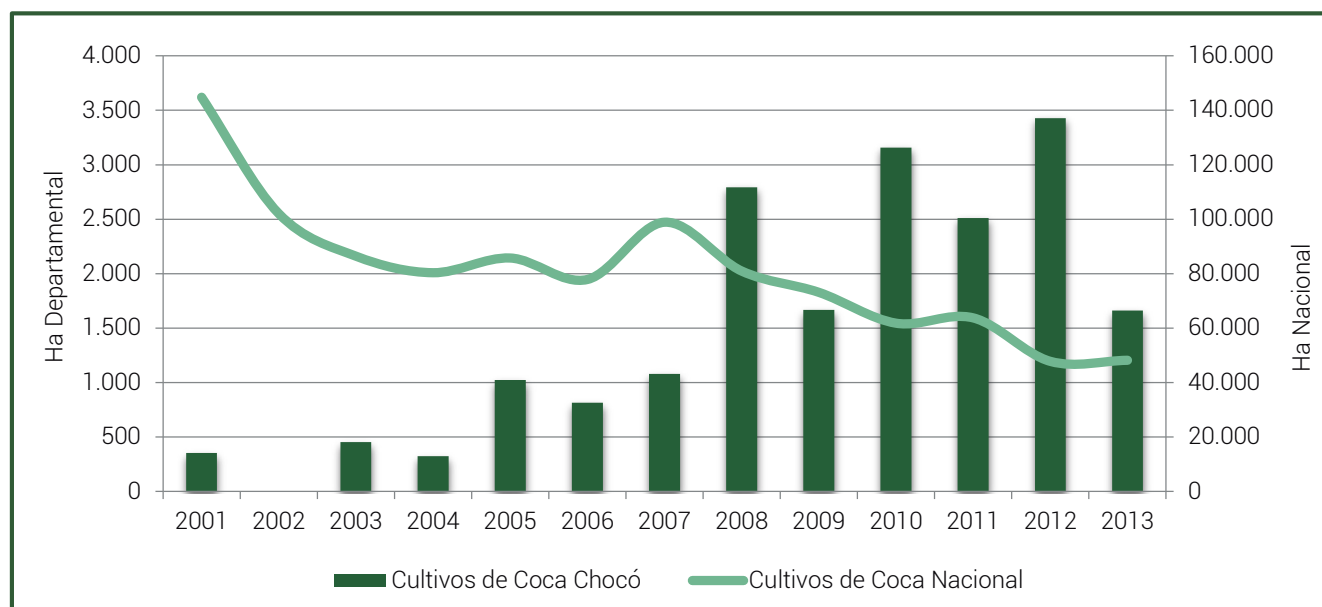


Gráfico 5. Cultivos de coca en Chocó vs Territorio Nacional, 2001 – 2013.

Los cambios registrados en Chocó en torno a la producción cocalera indican que el proceso de aumento de áreas sembradas corresponde con una fuerte ampliación geográfica de la afectación territorial, más que con un aumento en la densidad de siembra en núcleos consolidados.

En Chocó, la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada<sup>45</sup> y control del Estado, indica que para mantener el área sembrada con coca y evitar una expansión del fenómeno en los últimos tres años,

<sup>45</sup> El área afectada es la suma geográfica de los reportes sobre la presencia de cultivos ilícitos derivados de la aspersión, la erradicación y el censo anual. UNODC produce los datos de los dos últimos, el reporte de aspersión es realizado por DIRAN.

ha sido necesario un mayor esfuerzo por parte del Estado, alcanzando en 2012 el máximo valor reportado en la serie histórica con 13.927 ha entre aspersión y erradicación manual, que significó un aumento de la misma magnitud en el área afectada; sin embargo, este esfuerzo aportó en la reducción del 52% del área sembrada con coca entre 2012 y 2013. En general se observa que el control del Estado permite contener el área sembrada con coca; no obstante, la afectación sobre el territorio deber ser constante y focalizada.

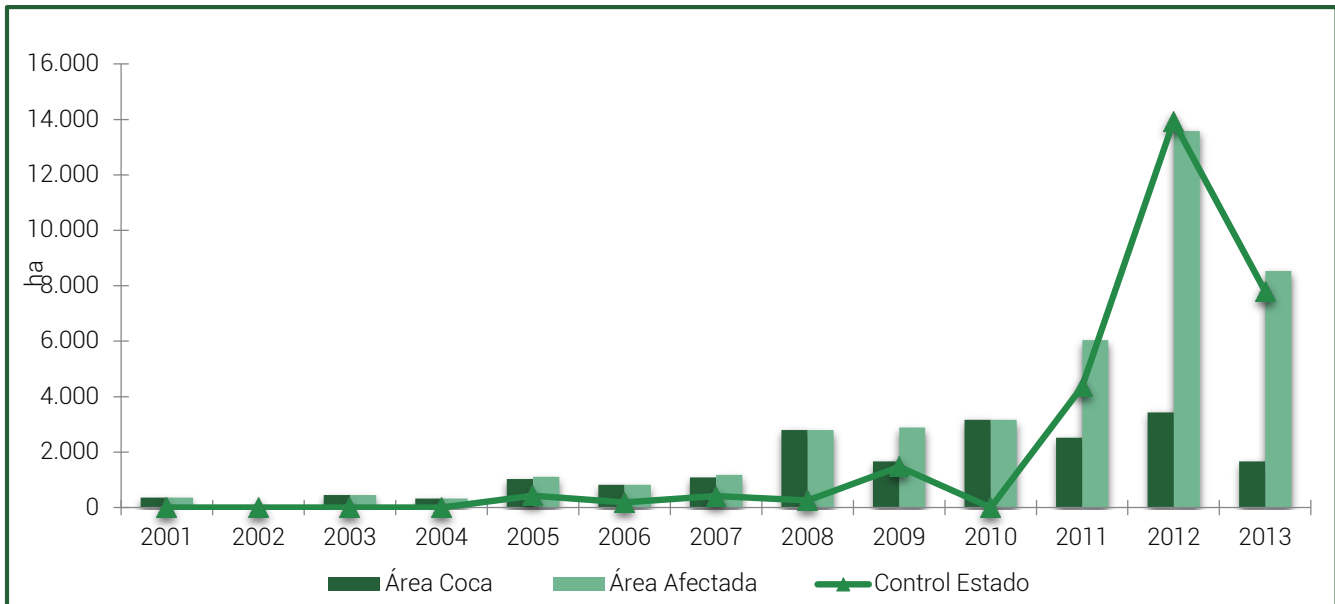


Gráfico 6. Control del Estado

La expansión y contracción del cultivo de coca en un territorio está asociada a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control ejecutadas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. Estas características evidencian en Chocó, que un 2% del territorio afectado por cultivos de coca ha estado permanentemente afectado; sin embargo, su distribución espacial no muestra que sean territorios consolidados y se localizan de manera dispersa en el Medio San Juan y Sipí, patrón que se

asocia con la ausencia de una tradición cocalera en el departamento.

Mayoritariamente el territorio se encuentra en una categoría intermitente de afectación, con el 60% del territorio en esta categoría y hacen referencia a sitios en los cuales por actividades de control del Estado, condiciones de mercado o implementación de otras actividades económicas, como es el caso de la minería, no se identifican cultivos de coca; no obstante, por variación en las condiciones del territorio reaparecen los cultivos de coca.

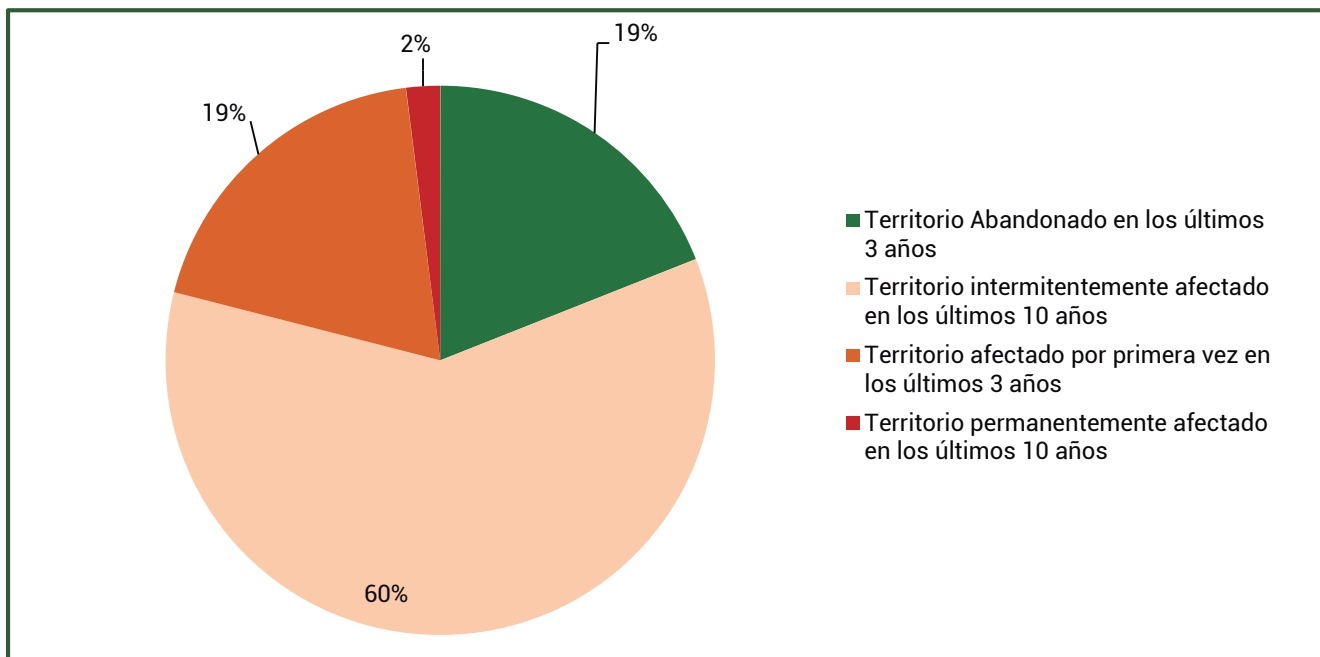
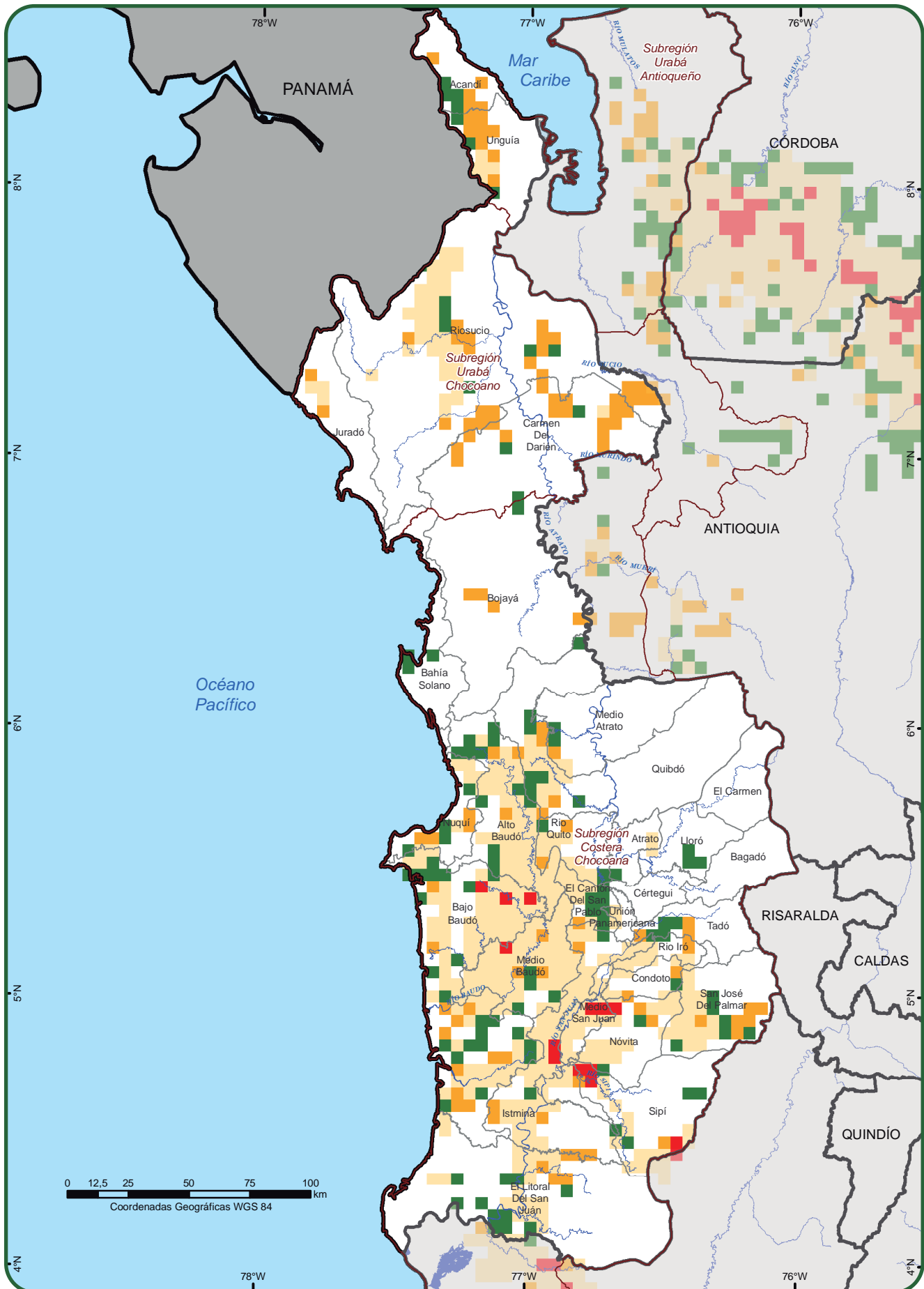


Gráfico 7. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Chocó.



- |   |  |
|---|--|
| Territorio abandonado en los últimos 3 años               | Territorio intermitentemente afectado en los últimos 10 años |
| Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años | Territorio permanentemente afectado en los últimos 10 años   |
| Ríos  | Límite municipal   |
| Límite departamental                                      | Límite internacional   |

Mapa 2. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

El 19% del territorio ha sido afectado por primera vez en los últimos 3 años, estas zonas de expansión se encuentran distribuidas espacialmente en todo el departamento, tienden a agruparse en el norte, en municipios como Acandí, Unguía, Ríosucio y El Carmen del Darién y aunque no han afectado de manera representativa áreas protegidas como el PNN Los Katíos, se localizan en ecosistemas estratégicos como son la Selva del Darién y sus ecosistemas asociados como lagunas y humedales.

Finalmente, es importante mencionar que el 19% corresponde a zonas abandonadas en los últimos tres años y se localizan principalmente en el litoral pacífico, ubicadas en Nuquí, Bahía Solano, Alto y Bajo Baudó, así como en zonas del Piedemonte de la cordillera Lloró, Tadó y San José del Palmar.

Si bien, en el territorio chocoano no se registran lotes de producción cocalera que hayan permanecido estables a lo largo de los últimos años, existe una alta proporción de lotes que se han establecido recientemente (en los últimos tres años). Por otra

parte, el abandono de lotes de coca se ha realizado principalmente en cercanías a los nuevos lotes establecidos, por lo que la dinámica de producción ilegal permanece relativamente estable, aunque cambie la localización de los lotes.

### Tasa de Abandono

Al analizar estos territorios en grillas de 1 km<sup>2</sup>, teniendo en cuenta la última detección<sup>46</sup>, en Chocó se identificó que la tasa de abandono<sup>47</sup> mostró un pico en 2004 con una tasa de 36%; sin embargo, en los años siguientes hasta 2010, la tasa fue baja en promedio de 2%, comportamiento que coincide con el aumento en el área sembrada para el mismo periodo. En los últimos tres años, la tasa aumentó y en 2013 se alcanzó una tasa de abandono de 9%.

En 2013, 296 kilómetros cuadrados iniciaron el proceso de abandono que representaron un 2,4% del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.

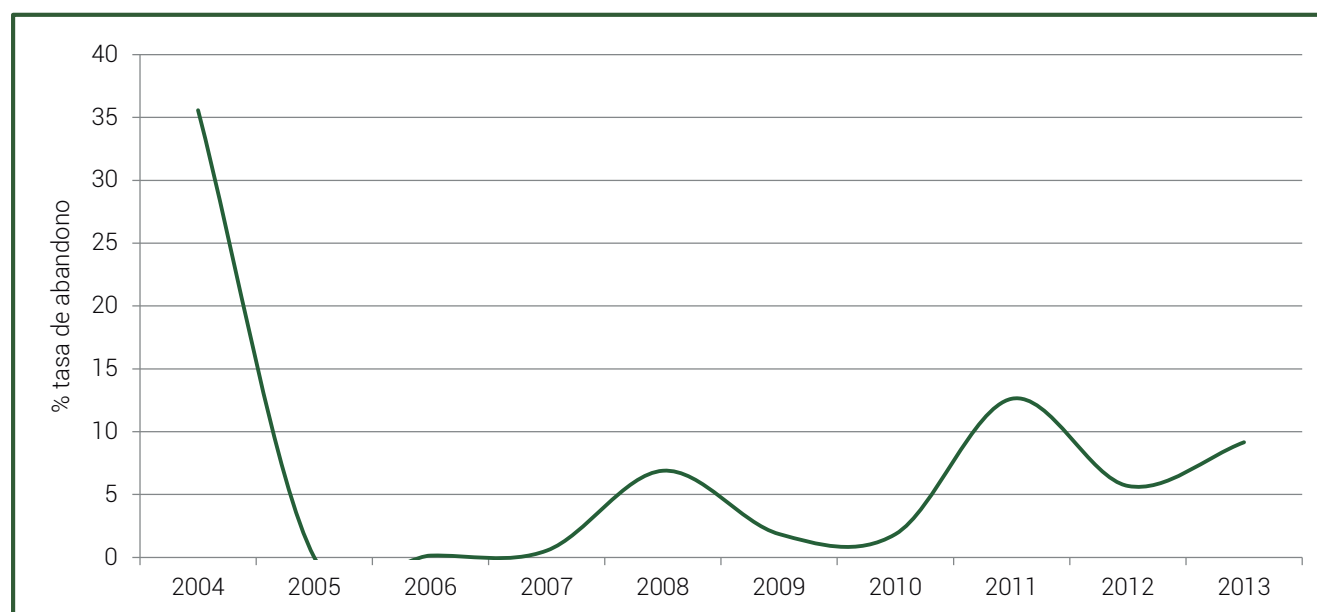


Gráfico 8. Tasa de abandono por año 2004 - 2013 en Chocó.

### 5.1.3 Distribución del Cultivo de coca en Chocó.

De los 30 municipios en los que está dividido administrativamente el departamento de Chocó, en 27 se han identificado cultivos de coca durante la serie histórica 2001 y 2013. Los municipios que han presentado las mayores áreas promedio de cultivo durante este periodo son Istmina, el Alto, Medio y Bajo Baudó, Nóvita y Sipí.

En 2013 la producción cocalera estuvo presente en 23 municipios, pero con concentraciones mucho más significativas en Istmina, Medio San Juan y Medio y

Bajo Baudó. En Bajo y Medio Baudó la reducción fue superior al 70% y en Istmina del 51%.

El tamaño medio de los lotes en el departamento fue de 0,43 ha, concentrándose el 86% del área sembrada en lotes menores de 1 hectárea (96% de los lotes) y solo el 14% en lotes con áreas superiores (4% del total de lotes con cultivos de coca). La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades 2001, 2012<sup>48</sup> y 2013.

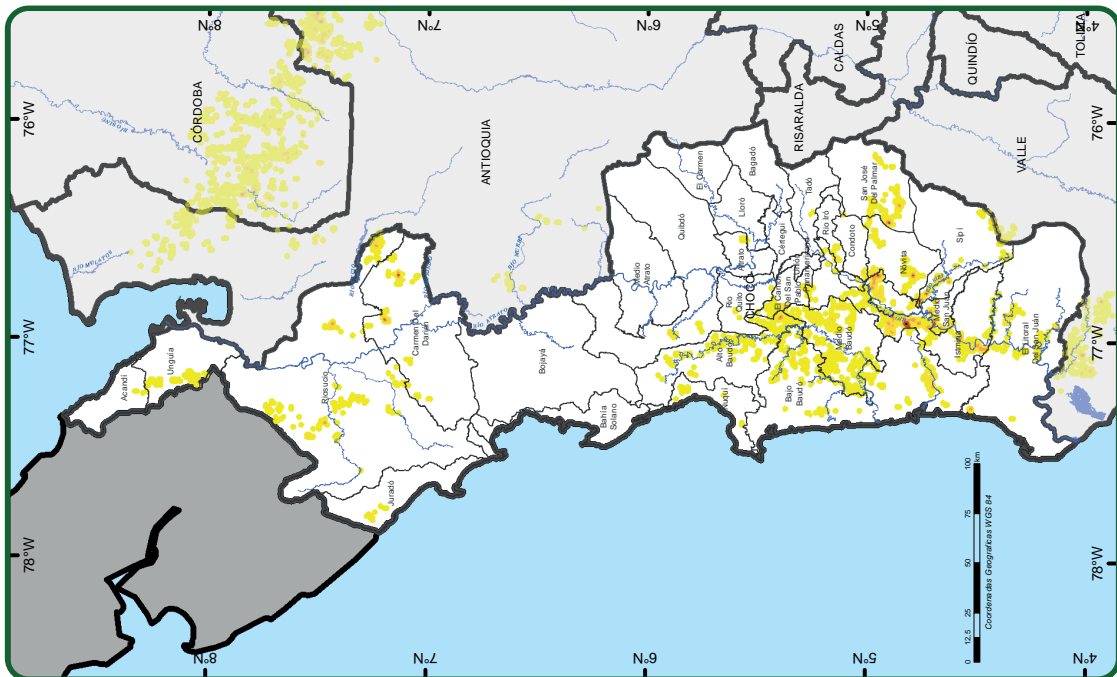
<sup>46</sup> Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersion.

<sup>47</sup> La tasa de abandono es la relación entre las grillas que completan 3 años sin detección de coca y el total de grillas afectadas durante esos 3 años.

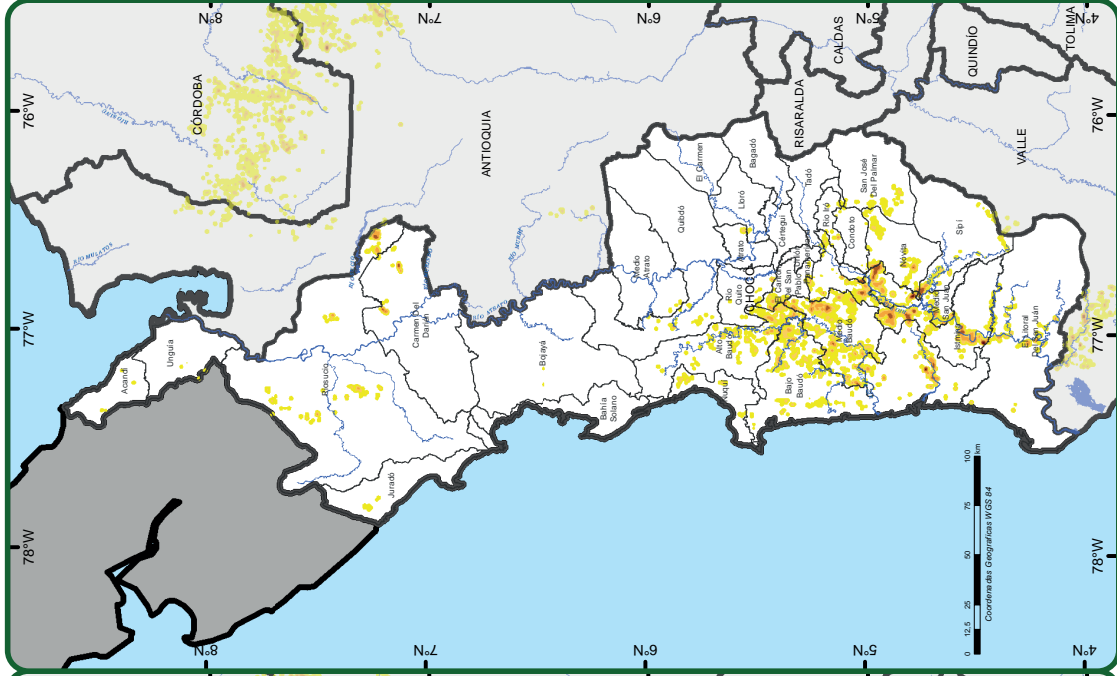
<sup>48</sup> Se toma como referencia el año 2012 por ser aquel en el que los cultivos de coca en el departamento alcanzaron el pico histórico de producción.



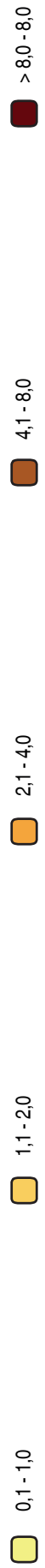
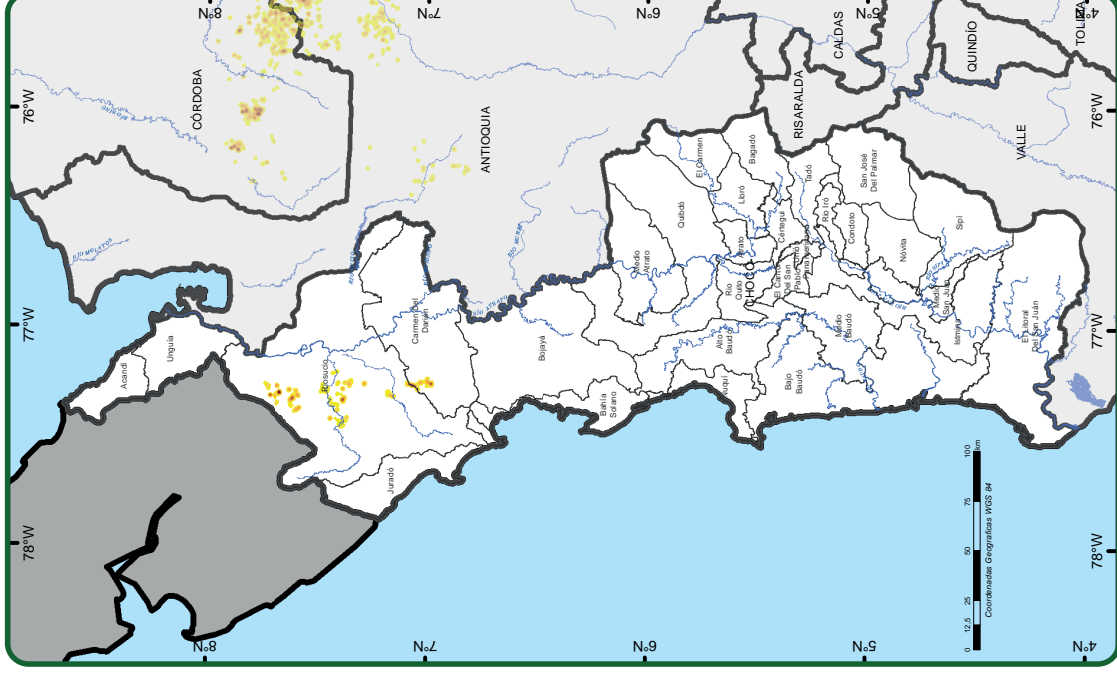
2013



2012



2001



Mapa 3. Densidad de siembra de cultivos de coca.

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Los mapas de densidad de cultivos de coca permiten visualizar que hasta el momento no se han consolidado núcleos estables de producción, excepto por zonas muy pequeñas en los municipios de Medio Baudó, Istmina, Nóvita y el Medio San Juan, así como en algunos puntos en el sector oriental de Carmen del Darién y Ríosucio, en cercanía de la frontera con Antioquia.

De otra parte, la densidad de producción cocalera no solo ha disminuido en relación con 2013, sino que muestra puntos muy precisos de concentración en la geografía del departamento. En la zona norte de Chocó, los puntos de mayor densidad se encuentran en Carmen del Darién, cerca de la frontera con Antioquia; existe también un núcleo de densidad media en la zona oriental de Ríosucio y otro al occidente de la cabecera municipal, persistiendo cultivos en menor densidad en este municipio cerca de la frontera con Panamá.

En la zona sur del departamento, se concentran las mayores densidades de producción cocalera. En particular, en el polígono que constituyen Medio Baudó, Nóvita, Sipí y el Litoral del San Juan. Se registra también un núcleo de alta densidad entre Nóvita y San José del Palmar y otro en el Cantón de San Pablo, al noroccidente de la Unión Panamericana.

El aumento en las áreas sembradas en las regiones centro y sur del departamento, podría conducir al establecimiento de núcleos estables de producción cocalera. Este es un riesgo alto, dado que la experiencia en otras regiones productoras indica que una vez que se establece el núcleo estable, el proceso de erradicación o sustitución de cultivos enfrenta serias limitaciones, haciendo que tienda a presentar alta estabilidad y consolidando así al departamento como uno de los principales productores, a pesar de que, hasta el momento, la contribución de Chocó a la producción cocalera nacional es relativamente baja.

En 2013, la producción cocalera registró una reducción importante con respecto a 2012, en efecto, los cultivos de coca disminuyeron un 52% en 2013. Si bien, la producción en el departamento ha presentado este tipo de variaciones bruscas, el método de media móvil señala que esta reducción podría constituir un cambio en la tendencia registrada desde el año 2001.

## 5.2 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA

De acuerdo con la información suministrada por el Censo de coca<sup>49</sup>, las hectáreas censadas en Colombia

49 El Sistema de Monitoreo de Cultivos de Coca registra a través del Censo el número de hectáreas cultivadas en Colombia a corte de 31 de diciembre de cada año.

a 2013 han disminuido un 34,1% frente a lo presentado en 2009. En el mismo periodo, el área cultivada en la región Pacífico presentó una caída del 31,3%; no obstante, su participación frente al total de hectáreas del país aumentó del 36,9% en 2009 al 38,5% en 2013. Es de resaltar que a la fecha, esta región presenta mayor afectación por la siembra de cultivos ilícitos y producción de droga, la cual cobra mayor importancia en los últimos años debido a la expansión de los cultivos de coca (de 14.245 ha cultivadas en 2000 pasó a 18.566 ha en 2013).

En este contexto, Nariño se configura como el mayor productor de cultivo de coca de la región, con alrededor de 13.180 hectáreas detectadas a 2013 en el Censo de coca y una participación del 27,3% del total nacional, mientras que Chocó registra alrededor de 1.661 hectáreas en el mismo periodo, las cuales representan el 8,9% del total registrado en la región y el 3,4% del país.

Se estima que el área productiva durante el año<sup>50</sup> de la región pasó de 25.624 ha en 2009 a 16.818 ha en 2013. En el caso del departamento de Chocó, se evidencia esta tendencia con una disminución del 22%, de 2.272 ha en 2009 a 1.780 ha en 2013. Los municipios en los cuales se presenta mayor concentración del área productiva de coca en el departamento son: Istmina (22%), Medio Baudó (15%), Bajo Baudó (14%) y Medio San Juan (10%).

Esta dinámica influye directamente en el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en la región Pacífico. En los últimos años (2009 a 2013), la región ha presentado una disminución en su capacidad potencial de producción de clorhidrato de cocaína, de 138 tm en 2009 a 91 tm en 2013; no obstante, su participación respecto al total nacional ha tendido a incrementarse, pasando de 28% en 2009 a 31% en 2013. Esta tendencia se presenta en los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó. Bajo el supuesto de la transformación in situ, se estima que Chocó tuvo la capacidad de producir potencialmente 10 tm de clorhidrato de cocaína en 2013, aumentando su capacidad en la medida en que pasó de representar el 2,5% en 2009 al 3,3% en 2013, del total de la producción de clorhidrato de cocaína del país.

El aumento del potencial de producción en la región Pacífico se podría asociar con los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca<sup>51</sup>

50 El área productiva durante el año se estima a través de un modelo de análisis espacial, incorporando información suministrada por los censos de coca, cambios de coberturas, aspersión aérea y erradicación manual. Como resultado de la integración de estos datos, se obtiene un factor de permanencia, en el cual se asigna un valor lote a lote del tiempo en el cual estuvo activo durante el año de referencia.

51 Los estudios de productividad son realizados en forma conjunta entre UNODC y el Gobierno de Colombia para estimar la capacidad de producción de hoja de coca y la eficiencia en los procesos de extracción en la fase primaria de producción. La metodología permite además, la identificación de las características de los sistemas productivos en las Unidades Agropecuarias con coca - UPAC en lo referente a las prácticas agropecuarias, selección de variedades y densidades de siembra, entre otras variables. En el marco de los compromisos acordados entre UNODC y el Gobierno de Colombia, se cuenta con información actualizada regional en

tales como la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca y aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento. En primer lugar, en 2005 los cultivadores de coca en la región, en su mayoría se caracterizaban por vender la hoja de coca fresca (68%) mientras que tan solo el 32% de ellos procesaban principalmente a pasta básica. Este comportamiento prevalece en la actualidad, pero con una tendencia que converge hacia la venta de hoja fresca por parte del cultivador en un 10% adicional a lo presentado en 2005. Lo anterior, proporciona algunos indicios de la concentración del proceso de extracción por otros agentes diferentes al cultivador, lo cual es una característica diferenciadora en relación a otras regiones; no obstante, estas dinámicas varían según las características territoriales a nivel local tales como las condiciones geográficas, el acceso a la

presencia de servicios del Estado, el control territorial, la influencia de los grupos al margen de la ley, entre otros.

En segundo lugar, los resultados del último estudio de productividad en la región Pacífico (2009), registraron un aumento en el rendimiento de hoja de coca en relación con los datos obtenidos en 2005, en donde pasó de 2.600 kg/ha/año en 2005 a 3.800 kg/ha/año en 2009. Lo anterior, podría estar sujeto al aumento del promedio de días entre cada cosecha, pasando de 2.5 cosechas por año (o cada 146 días), que en 2009 subió a 3.8 cosechas al año (o cada 96 días). No obstante, los cultivadores de coca de la región reportaron una reducción en la cantidad de insumos agrícolas en relación con 2005, siendo más notoria en los fertilizantes alrededor del 50%.

Región	Número de cosechas	Número de cosechas	Rendimiento anual hoja de coca (tm/ha/año)	Rendimiento anual hoja de coca (tm/ha/año)
	2005	2009	2005	2009
Pacífico	2,5	3,8	2,6	3,8

Tabla 4. Cambios en el rendimiento de hoja de coca en la Región Pacífico 2005 y 2009  
Fuente: UNODC-SIMCI

En la región se observa una reducción del 21,7% en la producción potencial de hoja de coca fresca al pasar de 8.632 tm en 2009 a 6.763 tm en 2013. Entre los principales factores que inciden en la producción de hoja de coca y sus rendimientos, están las variedades sembradas, la edad del cultivo, la realización de prácticas agropecuarias como uso de agroquímicos y las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades).

En 2009, el 28% de los cultivos se encontraba entre los 2 y 4 años, siendo la etapa de mayor productividad con rendimientos crecientes. A partir del cuarto año de cultivo, el rendimiento tiende a estabilizarse. En el caso de la región Pacífico, el porcentaje de cultivos mayores a 5 años pasó de 35% en 2005 a 52% en 2009.

Edad	2005		2009	
	% Lotes	Rendimiento tm/ha/año	% Lotes	Rendimiento tm/ha/año
Menores de un año	1,2	0,2	-	-
Entre 1 y 2 años	7,7	1,2	1,6	0,1
Entre 2 y 3 años	10,6	1,8	12,0	5,2
Entre 3 y 4 años	18,5	1,5	16,3	5,3
Entre 4 y 5 años	27,2	1,7	18,0	2,9
Mayores de 5 años	34,8	1,9	52,1	2,7

Tabla 5. Edad de los cultivos de coca en la región Pacífico, 2005 y 2009  
Fuente: UNODC-SIMCI

En cuanto a las cultivariedades<sup>52</sup> sembradas, se encontró que Tingomaría (que podría corresponder a *Erythroxylum coca* Var coca) es más representativo, ya

sea solo o en asocio con cultivo lícito, mientras que las cultivariedades Pajarito y Peruana, tienen una menor representatividad.

Vale anotar que en 2009, se encontró una cultivariedad denominada "Pinguana" (en el departamento del Cauca) con altos rendimientos si se compara con otras cultivariedades sembradas (9 tm/ha/año).

todo el país cada 4 años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región Pacífico, estos estudios se realizaron en 2005 y 2009; actualmente, se está realizando la actualización de la región en la fase III.  
52 Se entiende como cultivariedad a los nombres comunes o comerciales con los cuales el productor agropecuario con coca en el país da a los tipos de plantas y semillas que se cultivan en las diferentes regiones.

Si bien en 2005, la región se caracterizaba por contar con rendimientos en cultivo y extracción inferiores frente al total nacional, en 2009 se identificó un aumento en los

rendimientos en la etapa de extracción<sup>53</sup> reportados por los cultivadores, derivados del procesamiento de la hoja a pasta básica de cocaína en 9,7% y de base de cocaína en 9,6%.

Variable	2005	2009
kg pasta básica/tm hoja de coca fresca	1,55	1,70
kg base de cocaína/tm hoja de coca fresca	1,46	1,60

Tabla 6. Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005 y 2009.

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que a 2013 el departamento de Chocó potencialmente produjo 1.780 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 6.763

tm de hoja de coca; como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 12 tm de base de cocaína las cuales finalmente, se transforman en 10 tm de clorhidrato de cocaína.<sup>54</sup>

Variable	Unidades	Chocó		Región Pacífico		Nacional <sup>(d)</sup>	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada a 31 de Diciembre <sup>(a)</sup>	Hectárea	1.789	1.661	27.022	18.562	73.139	48.189
Área productiva anual estimada <sup>(b)</sup>	Hectárea	2.272	1.780	25.624	16.818	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	21%	21%	24%	35%
Cultivadores que procesan base de cocaína <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	1%	1%	28%	2%
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	78%	78%	49%	63%
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea <sup>(c)</sup>	tn/ha/año	n.d	n.d	3.800	3.800	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tn	n.d	n.d	1,70	1,70	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tn	n.d	n.d	1,60	1,60	1,42	1,54
Producción potencial de hoja de coca fresca <sup>(d)</sup>	Toneladas	8.632	6.763	97.369	63.909	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) <sup>(d)</sup>	Toneladas	3	2	35	23	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores <sup>(d)</sup>	Toneladas	0	0	2	1	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes <sup>(e)</sup>	Toneladas	12	9	137	90	290	226
Producción potencial de base de cocaína total <sup>(f)</sup>	Toneladas	15	12	171	112	603	358
Producción potencial de Clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes <sup>(d) (g)</sup>	Toneladas	12	10	138	91	488	290

Tabla 7. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Chocó, región Pacífico y Nacional.  
Fuente: UNODC-SIMCI

53 Los productos derivados del proceso de extracción son pasta básica de cocaína o base de cocaína. La distinción entre pasta básica y base de cocaína no es fácil de establecer, debido a que los términos son utilizados indistintamente por los productores; en este sentido, se hace referencia a base de cocaína en el caso en que los cultivadores informan el uso de permanganato de potasio para el procesamiento de la hoja de coca.

54 Para efectos de la estimación de la producción de cocaína, se utilizan los datos obtenidos por los estudios de producción y rendimiento en la transformación primaria (hoja a base de cocaína) y datos obtenidos por el Gobierno de los Estados Unidos sobre eficiencia de transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína siendo de 1:1) y la pureza de la base (81%).

n.d: Información no disponible

Nota:

(a) El área cultivada corresponde a las hectáreas estimadas en el censo con corte a 31 de diciembre de cada año.

(b) El área productiva anual estimada es el resultado de la aplicación del factor de permanencia a las hectáreas detectadas en el censo actual y del año anterior; hace referencia a las hectáreas que estuvieron activas durante el año. El factor de permanencia es una metodología que aplica el análisis especial, con el fin de incluir en las estimaciones de área la dinámica que afecta la permanencia de los lotes de coca durante un año y la incidencia en la producción de factores como las acciones de interdicción del Estado, clima y plagas entre otros.

(c) La información acerca de la distribución del trabajo en el proceso de venta y transformación de hoja de coca, así como de los rendimientos obtenida en los estudios de producción y rendimiento, es representativa a nivel regional y nacional. Los operativos de campo para el levantamiento de la información de la región Pacífico fueron realizados en los años 2005 y 2009.

(d) Las producciones potenciales presentadas, corresponden a estimaciones realizadas a partir de datos obtenidos por UNODC sobre producción de hoja de coca y eficiencia de la transformación primaria (hoja a base de cocaína) y datos obtenidos por el Gobierno de los Estados Unidos sobre eficiencia de transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína) y la pureza de la base.

(e) En el caso de la producción de base de cocaína realizada por otros agentes, se estima un factor de conversión de 1.8 kg /tm de hoja de coca fresca, bajo el supuesto de rendimientos crecientes por el mejor aprovechamiento de insumos primarios y químicos, obtenido en ejercicios experimentales de eficiencia.

(f) Los datos nacionales obtenidos en rendimientos y distribución del trabajo corresponden a promedios nacionales ponderados, mientras que los datos de producción nacional de cada una de las sustancias corresponden a la sumatoria de las producciones estimadas para cada una de las regiones.

(g) La producción potencial de base de cocaína procesada y de clorhidrato de cocaína fueron estimadas bajo el supuesto que toda la producción obtenida a partir del cultivo se procesa en el territorio.

## 5.2.1 Acciones de control de la producción.

La estrategia del Estado colombiano frente a la producción de drogas ilícitas, se enmarca en el desarrollo de una serie de programas: aspersión aérea, erradicación manual forzosa y voluntaria, acompañado de programas de desarrollo alternativo y del programa de consolidación territorial; el desmantelamiento de la infraestructura de producción; el control de las sustancias químicas y precursores de drogas de síntesis; y el control de tráfico nacional e internacional de drogas y el desmantelamiento de las redes de narcotráfico.

### Aspersión aérea y erradicación manual forzada.

Por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, el programa de aspersión aérea se lleva a cabo por la Policía Nacional de Colombia - Dirección de Antinarcóticos. En lo que se refiere a la estrategia de erradicación manual en Colombia, se divide en tres modalidades: erradicación manual voluntaria, erradicación manual forzosa con grupos móviles de erradicación y erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares en patrullajes a lo largo del país. La información que se referencia a continuación es reportada directamente por la Policía Nacional de Colombia - DIRAN.

La erradicación manual los primeros años tuvo una baja proporción y se mantuvo así hasta 2009, cuando se erradicaron cerca de 1.650 hectáreas, el pico de erradicación manual en Chocó; en 2010 se redujeron apenas 220 hectáreas y en los últimos años ascendió

a cerca de 600 hectáreas. Para 2013 se erradicaron 857 ha manualmente, un 4% del total nacional; esta actividad se concentró en San José del Palmar y Sipi en el límite Oriental con Valle del Cauca y al norte en sectores focalizados de Riosucio.

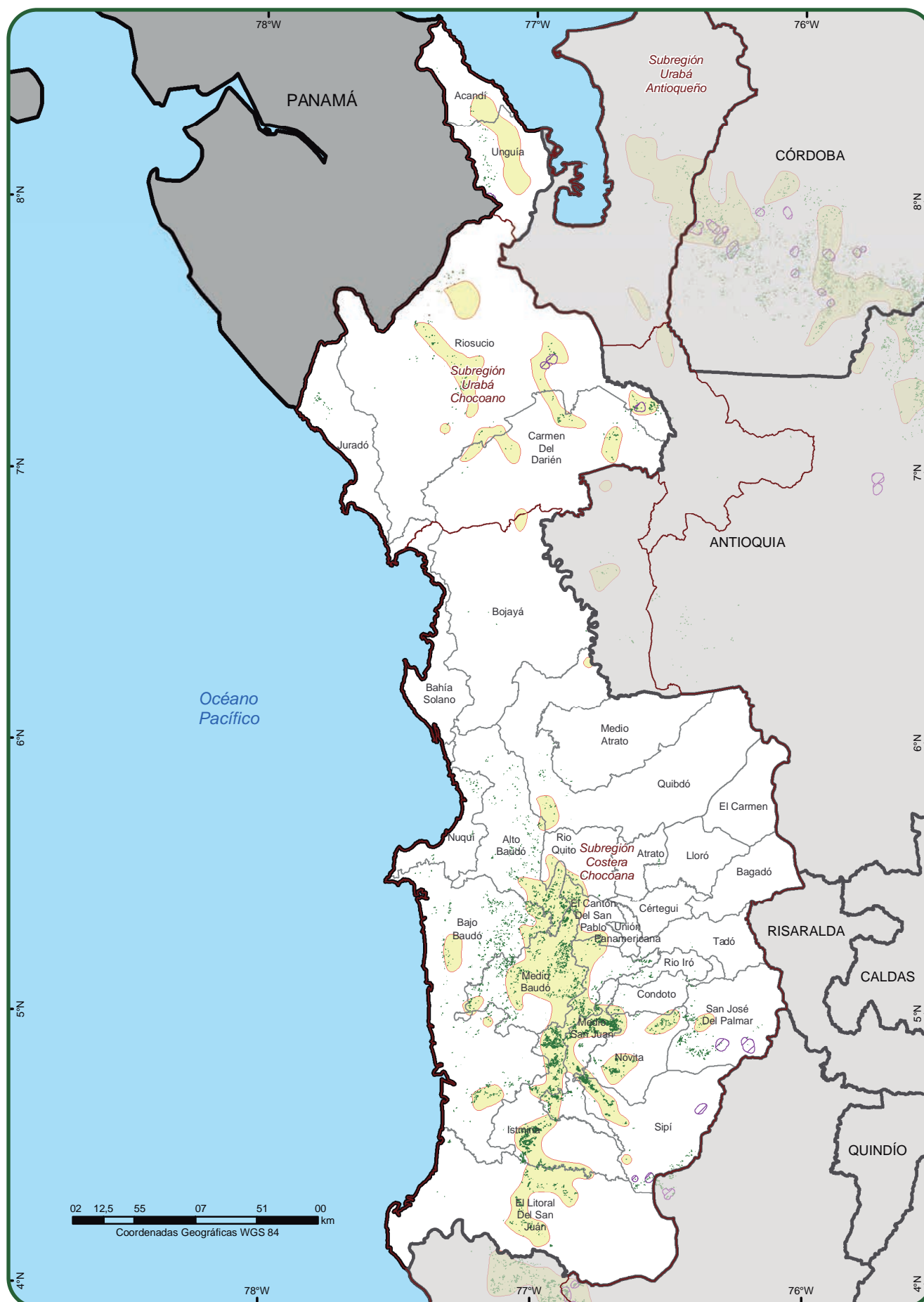
Por otra parte, las acciones de aspersión se iniciaron en 2005 con de 425 hectáreas y se suspendieron posteriormente hasta 2011, cuando se aumentó la aspersión a cerca de 4.200 hectáreas; el pico de aspersión se produjo en 2012, con 13.259 hectáreas asperjadas.

En 2013 se asperjaron en el Chocó 7.464 ha lo que significó una disminución del 43% respecto 2012, no obstante representan un 16% del total nacional. Las actividades de aspersión se concentraron en Riosucio al norte del departamento y al sur en Medio y Bajo Baudó y en Itsmina donde se concentró el 36% del total asperjado en el departamento. Las actividades de aspersión se suspendieron por orden público en Octubre de 2013 en todo el país, aspecto que en parte llevó a la reducción del área asperjada.

	Esfuerzo de control		
	Intervenido	No intervenido	
Permanencia del fenómeno	No abandonado	47%	27%
	Abandonado	3%	23%

Tabla 8. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Chocó 2001 - 2013.





- Áreas de erradicación manual forzosa\*
- Cultivos de coca 2013
- Límite municipal
- Áreas de aspersión aérea\* \*
- Subregiones plan nacional de intervención
- Límite departamental
- Límite internacional

\* El mapa muestra una generalización de las áreas donde se realizaron operativos de erradicación manual en 2013. No implica que la totalidad del área mostrada fue erradicada.

\*\* El mapa muestra una generalización de las áreas donde se realizaron operativos de aspersión en 2013. No implica que la totalidad del área mostrada fue asperjada.

**Mapa 4. Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.**

Fuente: Dirección Antinarcoóticos - Policía Nacional, 2013. Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos - Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2013. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Una categoría que usualmente se examina en relación con las acciones de control de la oferta en el territorio, es la cronicidad, entendida como una valoración de la persistencia de los cultivos en relación con la frecuencia de realización de acciones de control. El índice de cronicidad expresa qué tanto perduran los cultivos de coca cuando se realizan aspersiones o erradicaciones manuales y qué tanto perduran cuando no se realizan intervenciones, lo que quiere decir que el cultivo se suspende por razones distintas al control por parte de la Fuerza Pública. El índice se mide con el número de lotes abandonados durante tres (3) o más años y con los años que se han realizado acciones de control (aspersión o erradicación manual).

Se estima que del total del territorio afectado con coca durante el periodo 2001-2012 en el departamento, cerca del 47% del área, fue intervenida por acciones del gobierno (aspersión y/o erradicación manual) y no ha logrado liberarse del fenómeno, mientras que solo el 3% fue intervenida y logró liberarse de los cultivos de coca. Por otro lado, el 27% de las zonas no intervenidas por el Estado, persisten y el 23% logró liberarse sin ningún tipo de intervención.

Ahora bien, aunque es importante examinar con las autoridades, los factores que limitan la eficacia del control, para el análisis de esta situación debe considerarse que las acciones del Estado (aspersión y erradicación manual) se intensificaron apenas a partir del año 2011 y el concepto de abandono hace

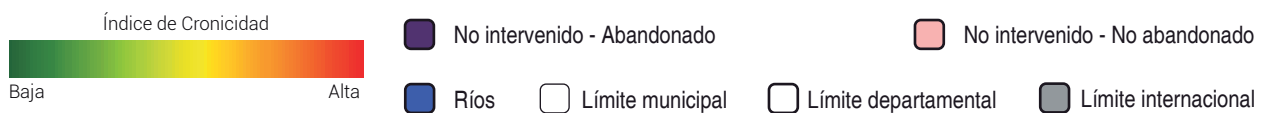
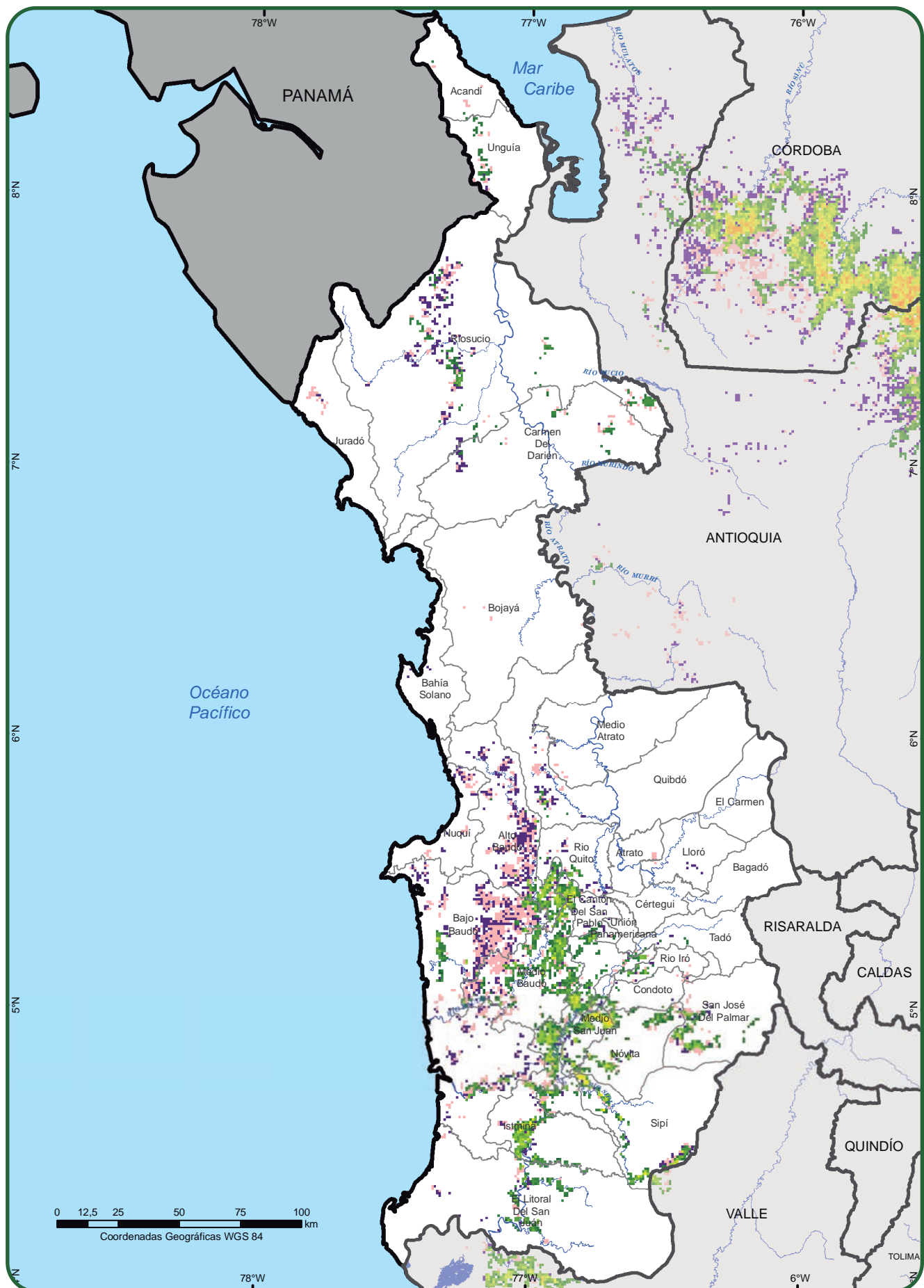
referencia a lotes que hayan dejado de presentar cultivos durante un periodo de tres años, por lo que no estarían registrados dentro de la categoría. Debe anotarse que la reducción del área cultivada entre 2012 y 2013 se produjo en buena medida en la zona de aspersión centrada en los municipios de Istmina y Alto, Medio y Bajo Baudó.

Con los datos existentes, el índice de cronicidad arroja resultados bajos para el departamento de Chocó. Las razones son dos principalmente: por una parte, la proporción de lotes abandonados que han sido objeto de intervenciones es baja y por otra, el periodo de control sobre el territorio ha sido corto. Por lo anterior, el índice de cronicidad debe considerarse con ciertas reservas para el departamento, puesto que no registra una tendencia consistente.

### **Resiembra de cultivos de coca.**

En el departamento de Chocó, de las 341 hectáreas reportadas como erradicadas en el 2013, solo se pudieron monitorear 126 ha, debido a condiciones de nubosidad. Para este departamento se evidenció que el 14% (18 ha) del área de estudio fue resembrada en el periodo de estudio. La participación de Chocó en el consolidado nacional de área resembrada es menor al 1%. El riesgo relativo de resiembra calculado para Chocó es cercano a 0,2%, lo que indica que la probabilidad de no resiembra es más alta que la probabilidad de resiembra en este departamento.





Mapa 5. Índice de Cronicidad 2001-2013

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## 5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción.

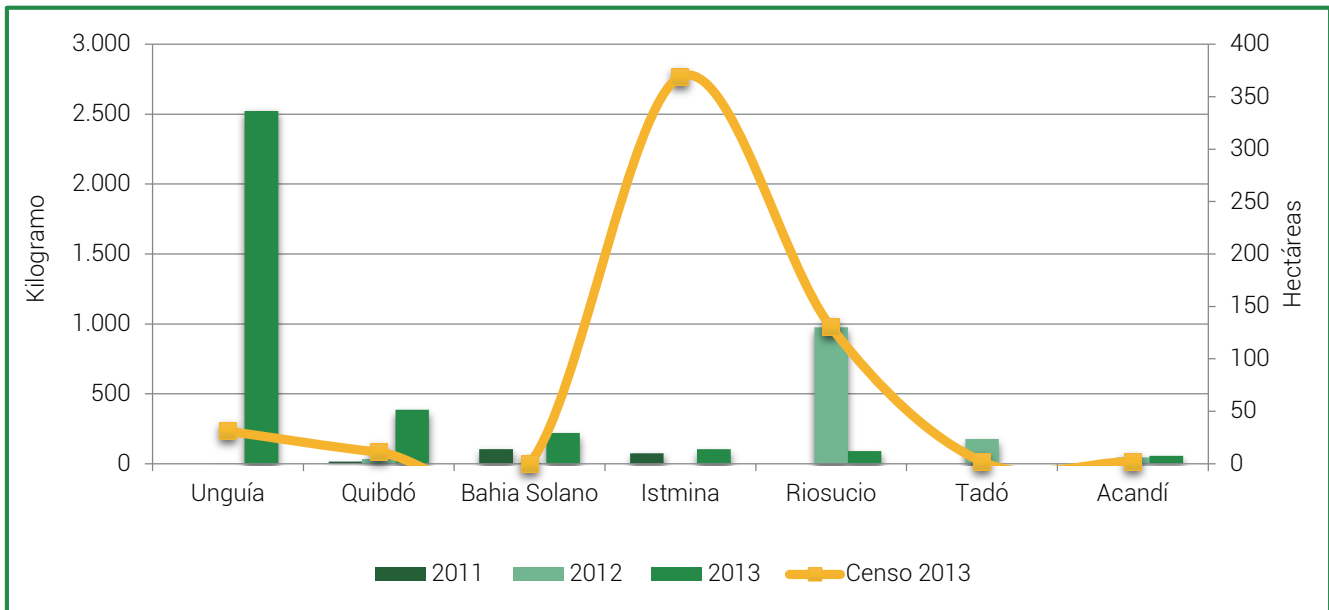


Gráfico 9. Incautaciones pasta base de cocaína en el departamento de Chocó.

Durante el periodo 2011-2013 se desmantelaron en el departamento de Chocó, 321 infraestructuras de producción de pasta base, lo cual también tiene que ver con la incautación de 4.884 kg de este producto, que es el total para el periodo en estudio.

Existe una tendencia creciente de incautaciones de pasta base en Chocó. De 2011 a 2012 aumentó en un 56% (1.292 kg) y en el 2013 fue de 163% (3.397 kg). En el presente análisis no se hace distinción entre pasta y base por cuanto las autoridades y los mismos productores utilizan el término de manera indistinta.<sup>55</sup>

Durante el periodo 2011-2013 en Unguía, se establecieron sólo 41 ha de cultivo de coca; no obstante,

la cantidad de pasta base incautada en este municipio fue de 2.522 kg en 2013. Esta desproporción entre cultivo e incautaciones se explica por la ubicación estratégica del municipio en el Golfo de Urabá. Es bastante probable que en Unguía también se procese la hoja de coca que se siembra en lugares cercanos a ese municipio, ya que allí se desmantelaron 99 infraestructuras de pasta base. Este número significativo de desmantelamiento de infraestructuras puede obedecer a que, o bien allí se transforma la pasta básica de cocaína en clorhidrato de cocaína o bien, que desde este municipio se están exportando al mercado internacional importantes cantidades de pasta básica de cocaína.

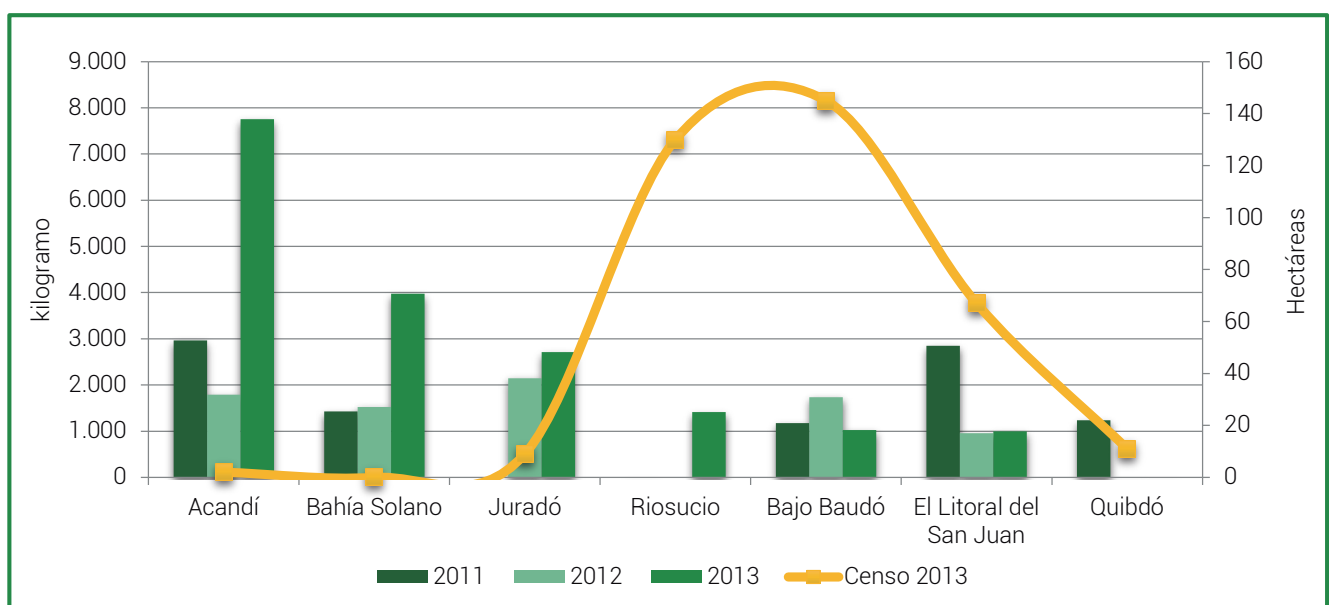


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína en el departamento de Chocó.

<sup>55</sup> Para distinguir los dos productos se hace referencia a base de cocaína cuando los agricultores informan la utilización de permanganato de potasio. Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2011. UNODC/SIMCI.

Durante el periodo 2011-2013, en Chocó se incautaron 36.570 kg de clorhidrato de cocaína y para el año 2013 se presentó un incremento del 100% (17.896 kg), con respecto a los años anteriores.

es Bahía Solano (6.936 kg), que es un puerto sobre el Océano Pacífico que es actualmente utilizado por los narcotraficantes como ruta de salida del clorhidrato hacia centro y norte de América.

Las mayores incautaciones durante este periodo se realizaron en Acaandí (12.514 kg), destacándose la realizada en 2013, con una cantidad de 7.755 kg. Este municipio, debido a su ubicación estratégica en el Golfo de Urabá, se ubica como un lugar privilegiado para el tráfico de esta sustancia hacia los mercados internacionales. El segundo lugar donde se ha incautado una importante cantidad de clorhidrato de cocaína,

La misma situación se presenta para Bajo Baudó, Litoral de San Juan y Juradó, regiones que tienen costas sobre el Océano Pacífico y se han constituido en lugares de salida del tráfico de la droga. Todo lo anterior, permite concluir que aunque Chocó no es fuerte productor de clorhidrato de cocaína, se ha constituido en un lugar de tránsito y ruta de salida para la droga hacia los mercados internacionales.

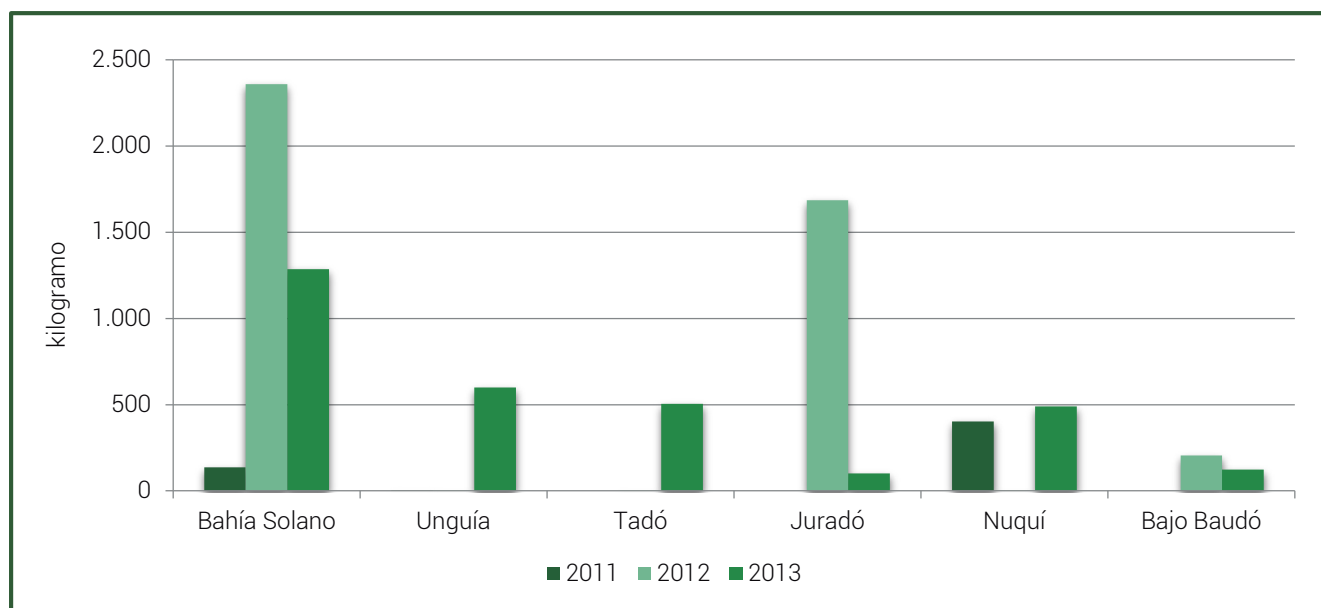


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana en el departamento de Chocó.

Las incautaciones de marihuana en el departamento del Chocó para el periodo 2011-2013 fueron de 9.050 kg y tuvieron su punto máximo en 2012 con 5.200 kg incautados principalmente, en Bahía Solano y Juradó, como se observa en el gráfico.

Chocó tradicionalmente no es productor de marihuana y teniendo en cuenta que las incautaciones se realizaron sobre municipios que tienen costas sobre el Océano Pacífico, es posible que el destino de la marihuana sea el mercado internacional y que proceda de regiones productoras del interior del país.

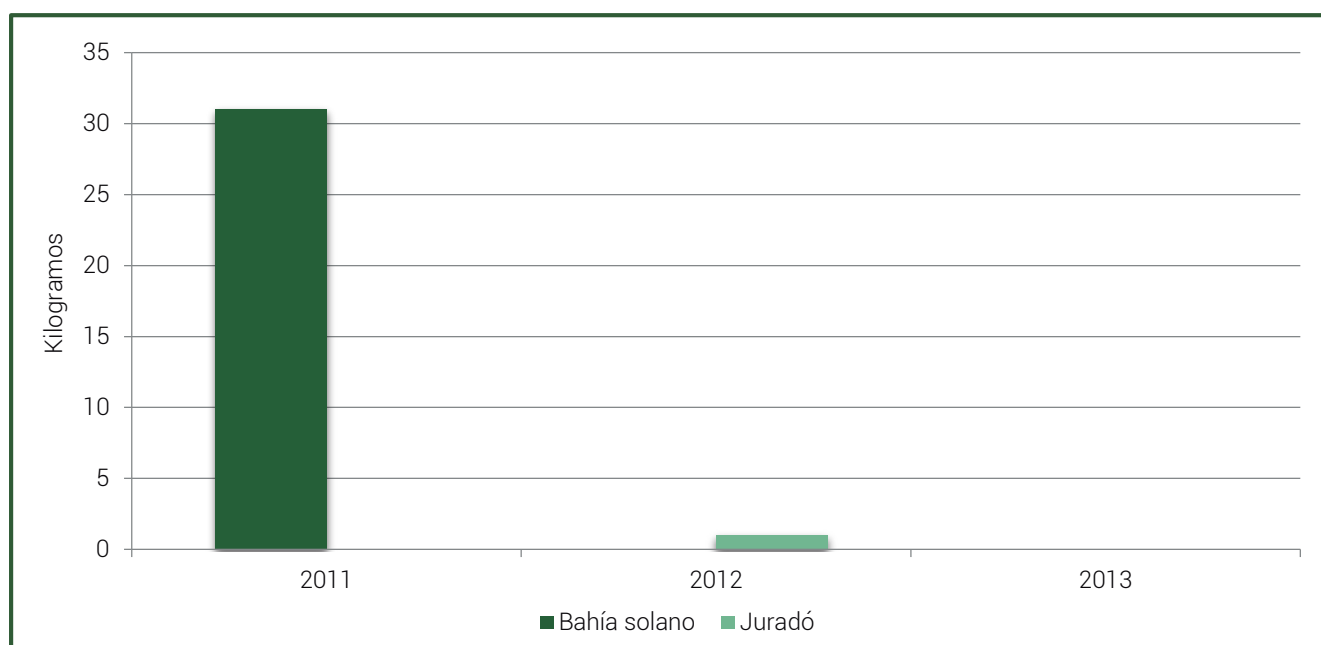


Gráfico 12. Incautaciones de heroína en el departamento de Chocó.

Las incautaciones de heroína en Chocó para el periodo 2011 - 2013 fueron de 31,9 kg, presentándose la mayor cantidad en el año 2011, con la incautación de 31 kg en Bahía Solano.

En Colombia, la amapola es cultivada en zonas montañosas con altitudes entre los 1.700 msnm y 3.000 msnm, ya que requiere bajas temperaturas para su desarrollo.<sup>56</sup> Las condiciones biofísicas de Chocó no concuerdan con estas condiciones y en su historia no se han reportado cultivos de amapola ni producción de heroína.

Por lo anterior, las cantidades de heroína incautadas en los municipios de Bahía Solano y Juradó, con costas sobre el Pacífico, proceden de otras regiones de Colombia y son áreas utilizadas como corredores estratégicos del tráfico de drogas.

### 5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento

Los programas de desarrollo alternativo (PDA) tienen como propósito establecer incentivos positivos a la producción legal (programas con proyectos productivos), o el abandono de la producción ilegal por medio de subsidios a las familias productoras de cultivos ilícitos (programas de familias guardabosques).

La mayor concentración de inversiones en programas de desarrollo alternativo se localiza en la zona norte del departamento, principalmente en los municipios de Acandí, Unguía y Riosucio, y un poco en Carmen del Darién y Juradó. En esta zona, en algunos casos se ha tratado solo del sistema de subsidios establecido en el programa de familias guardabosques, y en otros casos ha combinado proyectos productivos.

En la zona sur, sólo se han desarrollado programas de familias guardabosques, que incluyen predios de los municipios de Cantón de San Pablo, Unión Panamericana, Tadó y Río Irú; por el costado occidental

existe un núcleo de establecimiento de proyectos productivos en el Baudó. En esta zona del departamento los programas de desarrollo alternativo no se han establecido en las principales zonas de producción cocalera sino en sus inmediaciones.

La localización de los programas de desarrollo alternativo en el departamento se ilustra en siguiente mapa:

#### Perspectivas de la producción de cultivos ilícitos.

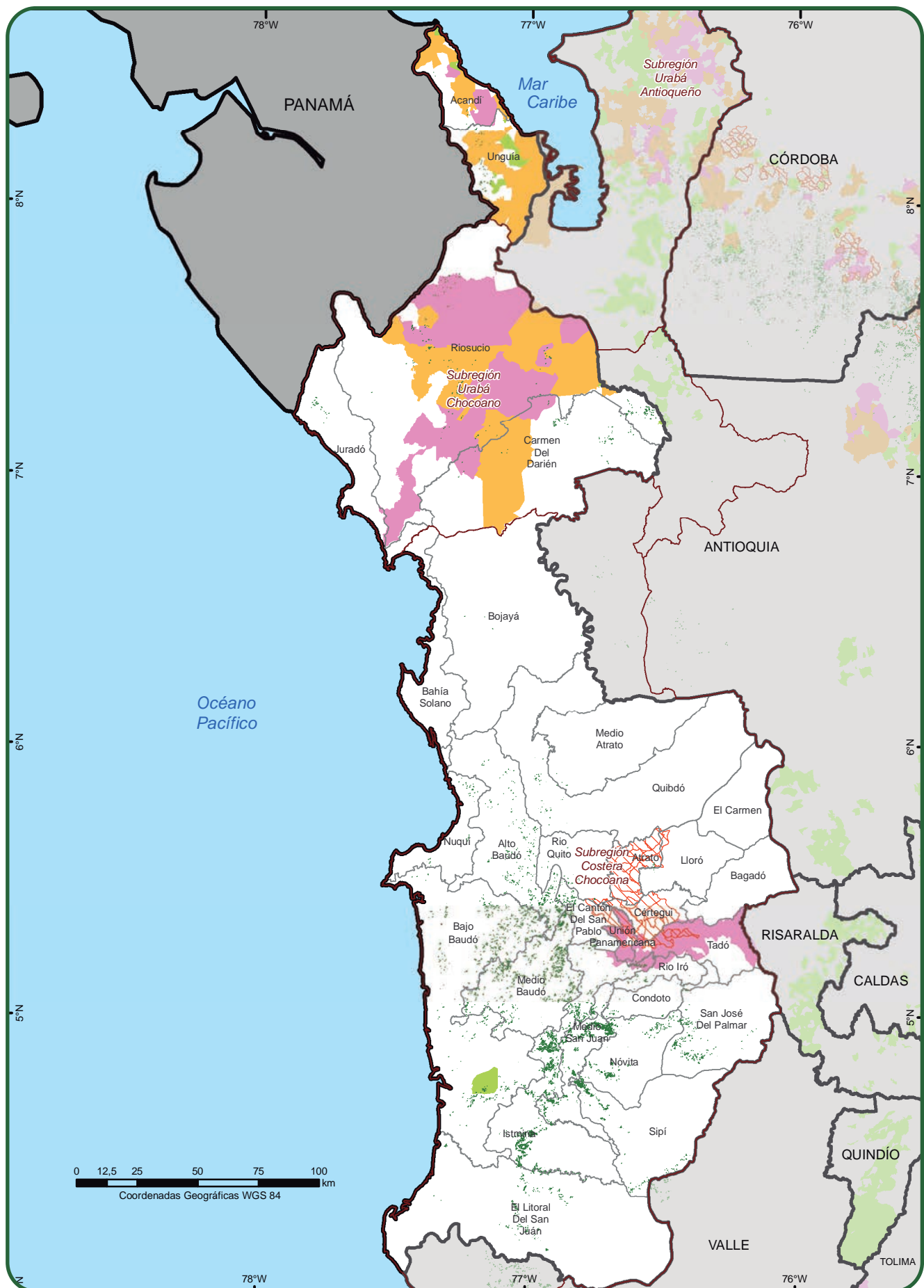
Con base en las informaciones recogidas para esta caracterización, se puede afirmar que el departamento de Chocó constituye una zona de alto riesgo para la expansión de los cultivos de coca en la región Pacífica colombiana. Aunque no se trata actualmente de uno de los departamentos productores que aporten las mayores proporciones de producción ilícita en el país, algunas condiciones hacen de este departamento uno de los más favorables para el establecimiento de economías ilícitas. Las principales son las siguientes:










Ha presentado una tendencia creciente en las áreas sembradas durante el periodo, fuertemente acentuada desde 2007, aunque con grandes variaciones anuales.

La dinámica de producción cocalera ha requerido de enormes esfuerzos por parte de los programas de control de la oferta para producir efectos sensibles de reducción en las áreas sembradas, particularmente en la región centro y sur del departamento, donde actualmente se concentra la mayor parte de la producción.

Su condición de frontera con bajos niveles de densidad poblacional y con baja presencia estatal, lo constituye en un escenario privilegiado para el tráfico de drogas, tanto por la ruta del Golfo de Urabá como por la zona costera sobre el Pacífico.

56 Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca, 2012, UNODC/SIMCI.



- |  |   |  |
|--|---|--|
|  Familias guardabosques                         |  Post Erradicación y Contención 2013       |  Límite municipal     |
|  Familias guardabosques y proyectos productivos |  Cultivos de coca 2013                     |  Límite departamental |
|  Proyectos productivos                          |  Subregiones plan nacional de intervención |  Límite internacional |

Mapa 6. Presencia Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

# 6

## Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

**E**l análisis estructural de la problemática ambiental asociada a la producción ilícita, muestra la ampliación de la frontera agrícola como el eje determinante, tal como se muestra en el gráfico 13. En este sentido, teniendo en cuenta las condiciones

restrictivas determinadas por el régimen climatológico, la producción de cultivos ilícitos se asocia con la ampliación de la frontera, sin que por ello pueda afirmarse que la producción ilegal constituya el factor determinante de la expansión de la misma.

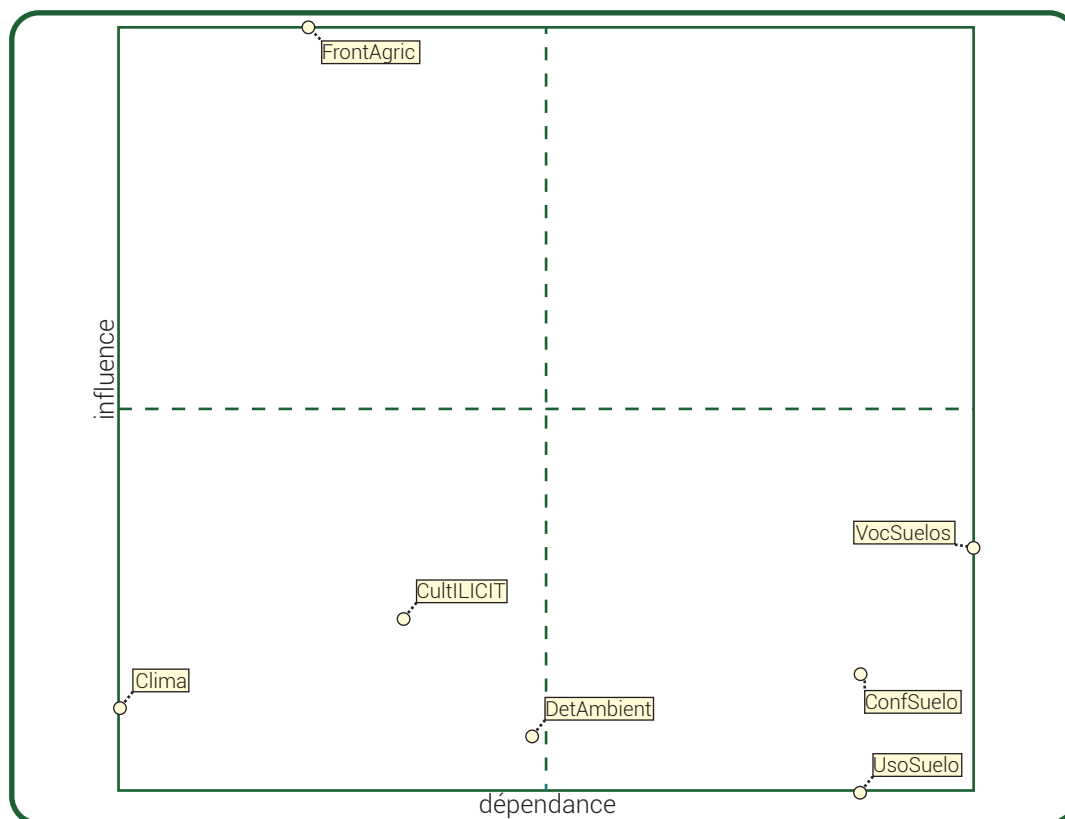


Gráfico 13. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.

El deterioro ambiental es también producto de este fenómeno expansivo, que se expresa en el aumento de los conflictos de uso del suelo respecto de su vocación agrológica. En este apartado, se examina la dinámica de expansión de la frontera agrícola asociada con procesos de deforestación, así como los conflictos de uso del suelo en el departamento y su afectación en áreas protegidas.

En el caso del departamento de Chocó, debe agregarse la problemática asociada a la extracción minera como uno de los ejes problemáticos críticos del deterioro ambiental; esta variable no está presente en varios departamentos en los que la actividad minera es marginal a la economía, pero en el caso de Chocó juega un papel determinante.



Uno de los principales problemas ambientales atribuidos a la siembra directa de cultivos de coca es la deforestación de bosque natural. Si bien, estudios realizados por UNODC/SIMCI indican que la relación directa entre coca y deforestación no supera el 8% del total deforestado en el país, los cultivos de coca son uno de los principales agentes dinamizadores en la expansión de la frontera agrícola y por ende en la tala de bosque natural.

## 6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN

El análisis de deforestación partió de un análisis multitemporal de coberturas para el periodo 2001 – 2012 dentro del área afectada por cultivos de coca y su relación con la dinámica de permanencia del cultivo de coca en grillas de 25 Km<sup>2</sup> (2004 – 2013).

En Chocó se identificó que en la zona afectada por cultivos de coca, el 67% del área deforestada entre 2001 – 2012 se estableció en territorios con una dinámica intermitente del cultivo de coca y un 13% en áreas abandonadas en los últimos tres años; este comportamiento muestra que si bien el cultivo de coca es un agente dinamizador de la transformación del paisaje en estos territorios no es el único factor que está incidiendo en los procesos de deforestación pues la coca es un cultivo no permanente. En Chocó de acuerdo a lo observado en los cambios de coberturas vegetales se aprecia un cambio en el paisaje asociado al establecimiento de áreas para la explotación minera de cielo abierto que presenta una coincidencia geográfica con el área afectada con coca. (Coberturas SIMCI, 2010 – 2012).

Tan solo un 5% de la deforestación se asocia a áreas con presencia permanente del cultivo de coca; sin embargo

un 14% se asocia a zonas nuevas en los últimos tres años, valor significativamente alto frente al 2% que se observa en escala nacional, y se asocia con nuevos lotes que si bien son dispersos están dinamizando el paisaje en el norte del departamento y en el piedemonte de la cordillera.

La deforestación total acumulada en la zona de influencia de coca en el Chocó durante el periodo 2001 – 2012 es de 41.101 hectáreas. De éstas, el 96% corresponde a reducción de la cobertura boscosa para usos lícitos y solo el 4% a producción de cultivos ilícitos de coca. Las zonas más críticas afectadas por la deforestación en la zona de influencia se encuentran al oriente de Riosucio, a lo largo de la ribera del río San Juan en los municipios de Itsmina, Medio San Juan, Novita y Condoto.

### 6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

Los procesos de deforestación asociados directamente a la siembra de coca en Chocó, muestra que en promedio un 45% de la coca nueva en cada año se establece en zonas de bosque primario.

La deforestación acumulada durante el periodo 2001 – 2012 en Chocó, directamente atribuible a la producción de cultivos de coca es de 4.801 hectáreas. De éstas, la pérdida acumulada de bosque primario asciende a 3.588 hectáreas y a 1.213 hectáreas de bosque secundario.

El proceso de deforestación de bosque primario relacionado con el establecimiento de coca tuvo su máximo valor reportado en el periodo 2010 – 2011 con 917 ha de bosque primario que coinciden con el aumento significativo del área con coca en el departamento en el año siguiente 2012 (13.927 ha).

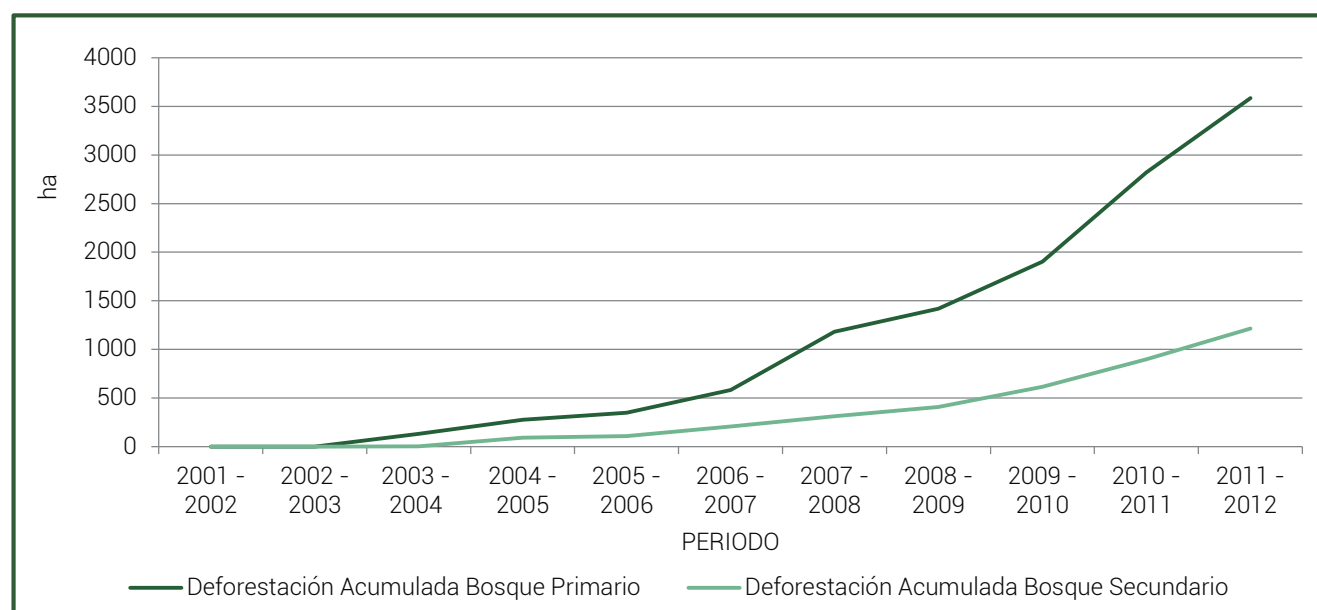
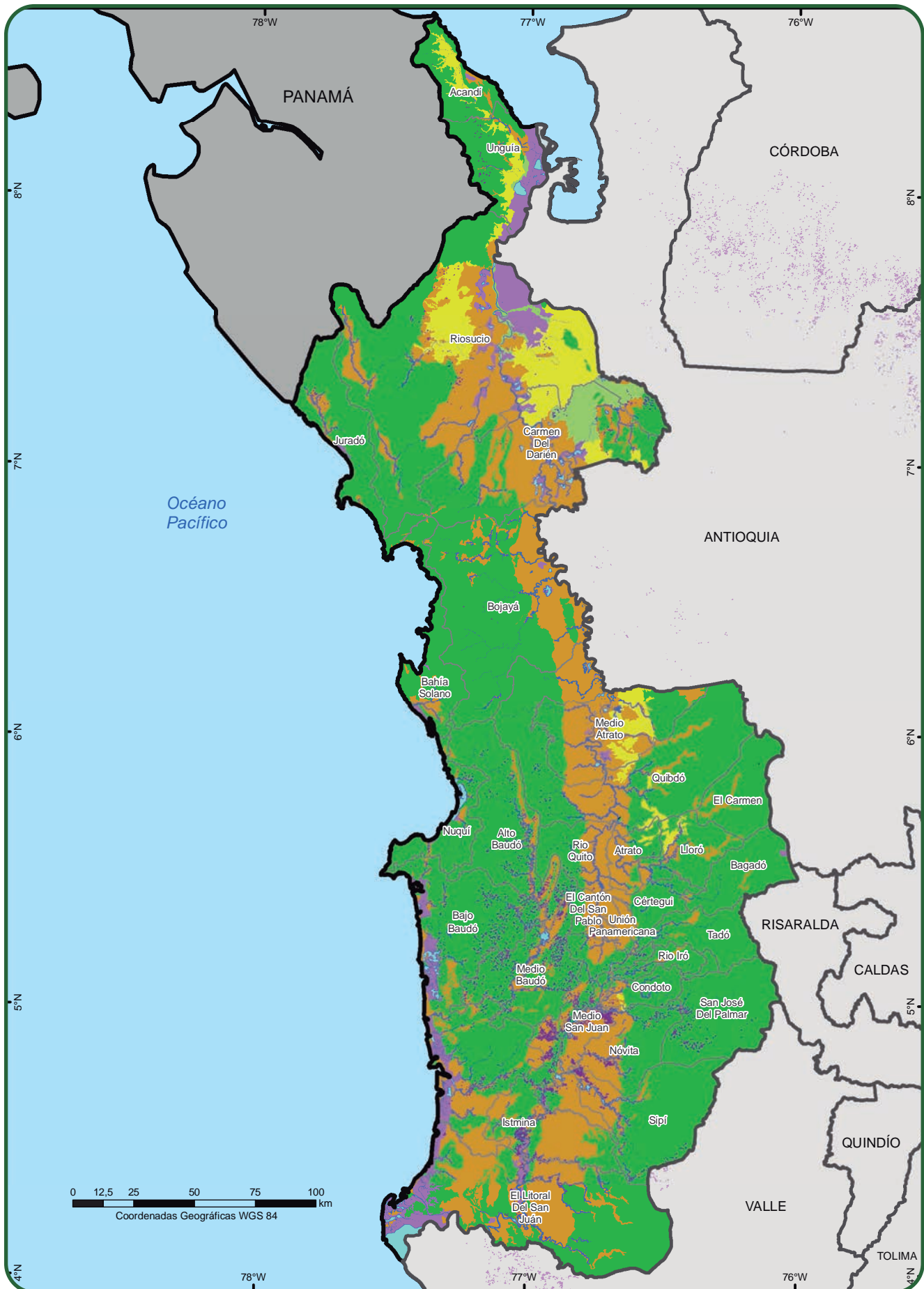


Gráfico 14. Deforestación acumulada de bosque primario y secundario por siembra de cultivos de coca, 2001 - 2012.



- |               |                            |                                 |                      |
|---------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Agroforestal  | Agrícola                   | Conservación de suelos          | Cuerpos de agua      |
| Forestal      | Ganadera                   | No suelos (misceláneos rocosos) | Otros                |
| Zonas urbanas | Cultivos de coca 2011-2013 | Límite municipal                | Límite departamental |

Mapa 7. Vocación de uso del suelo y cultivos de coca

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## 6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA

La vocación del suelo se relaciona con la capacidad natural de la tierra para soportar un uso de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones biofísicas. Colombia tiene una vocación mayoritariamente forestal con un 56,3% del territorio nacional, seguido de una vocación agroforestal con 16,3% y agrícola con un 13,2%, el área restante se distribuye entre usos como la conservación de suelos, la ganadería, zonas urbanas, cuerpos de agua entre otros.

El área afectada por coca entre 2011 – 2013 en el territorio colombiano fue de 108.737 ha; de estas el 63% se localizó en áreas con vocación forestal, un 22% agroforestal y tan solo un 11% en uso agrícola. Para entender este comportamiento es necesario precisar la distribución del cultivo de coca sobre el territorio por medio de tres escenarios<sup>57</sup>: dentro de espacios de ruralización, caracterizados por presencia de infraestructura y actividades económicas con condiciones favorables de mercado, que con el tiempo son favorables para la eliminación progresiva de la coca; espacios intermedios de deforestación y praderización, donde se concentra el mayor porcentaje de cultivos de coca, y la cobertura se caracteriza por un bosque fragmentado y puntas de colonización, espacios que avanzan a lo largo de las redes hidrográficas (hidrografía vulnerable), que constituyen el avance del proceso colonizador impulsado por el cultivo de coca.

La dinámica del cultivo vista desde los tres posibles escenarios indica que si bien el establecimiento del cultivo de coca se relaciona directamente con un territorio con vocación forestal no se puede concluir que el cultivo de coca sea el principal factor de amenaza, pues este cultivo puede estar asociado a una matriz de suelos desnudos, pastos, cultivos agrícolas y otros que en conjunto estarían generando un conflicto de uso.

En Chocó el comportamiento del cultivo de coca y la vocación del suelo no presenta variaciones frente al comportamiento identificado a nivel nacional; el 52% del área afectada con coca entre 2011 – 2013 se encuentra en zonas con vocación forestal y un 44,5% con vocación agroforestal, estas últimas zonas proclives a programas de desarrollo alternativo que incorporen componentes productivos en sistemas agroecológicos sostenibles.

Los dos factores determinantes en relación con conflictos de uso del suelo en el departamento de Chocó asociados a la producción ilegal, se relacionan

<sup>57</sup> Transformación socioeconómica y biofísica asociada con cultivos ilícitos en la región Sur del Meta – Guaviare 1990 - 2009, Ministerio de Defensa Nacional, Embajada de la República Federal Alemana y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Bogotá, 2010.

con la producción cocalera y la actividad minera; que conllevan a una sobreutilización del territorio y si bien en algunos casos estas actividades son abandonadas ya han favorecido la transformación del territorio.

## 6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

En el Chocó se encuentran ubicadas tres áreas protegidas, el Parque Nacional Utría, el Parque Nacional Natural Tatamá (comparte su área con Risaralda y Valle del Cauca) y el Parque Nacional Natural Los Katíos (comparte su área con Antioquia), estas tres áreas albergan la mega diversidad disponible en el departamento, cubren desde ecosistemas marinos pasando por densas zonas de bosques húmedos tropicales hasta áreas de subpáramo y páramo.

Estas tres áreas, creadas para la protección de la biodiversidad que cuentan con sistemas estratégicos para el equilibrio natural, se encuentran en gran proporción en un estado óptimo de conservación no obstante existen amenazas antropogénicas que han derivado en afectaciones puntuales en las áreas y el aumento de vulnerabilidades en la región.

De acuerdo a talleres<sup>58</sup> realizados con autoridades ambientales en la región, los cultivos de coca no son la principal amenaza frente al objeto de conservación de las mismas sin embargo este se ha identificado como un agente dinamizador de la transformación del paisaje y a su vez es un vector de entrada de otras amenazas.

En el PNN Utría se localiza en la provincia biogeográfica del Chocó con una salida directa al océano Pacífico; su amenaza más evidente es la sobreexplotación del recurso pesquero al pasar de una actividad de autoconsumo y comercio local a la industrialización (artes pesqueras no permitidas); en segundo lugar a pesar de la presencia ancestral de comunidades indígenas Emberá y algunas afrodescendientes, estas últimas han aumentado considerablemente en los últimos años lo que se evidencia con la sobreexplotación de recursos naturales en especial tala selectiva (uso doméstico y demanda regional) y la expansión de la frontera agrícola, actividades que se acentúan al noroccidente y sur del parque.

En relación con los cultivos de coca se reporta afectación desde el año 2007 pero es en 2008 el año de mayor afectación con 50 ha sembradas que se localizaron al sur del parque, en el municipio de Alto Baudó tomando

<sup>58</sup> Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a parques nacionales naturales. SIMCI/UNODC, 2014

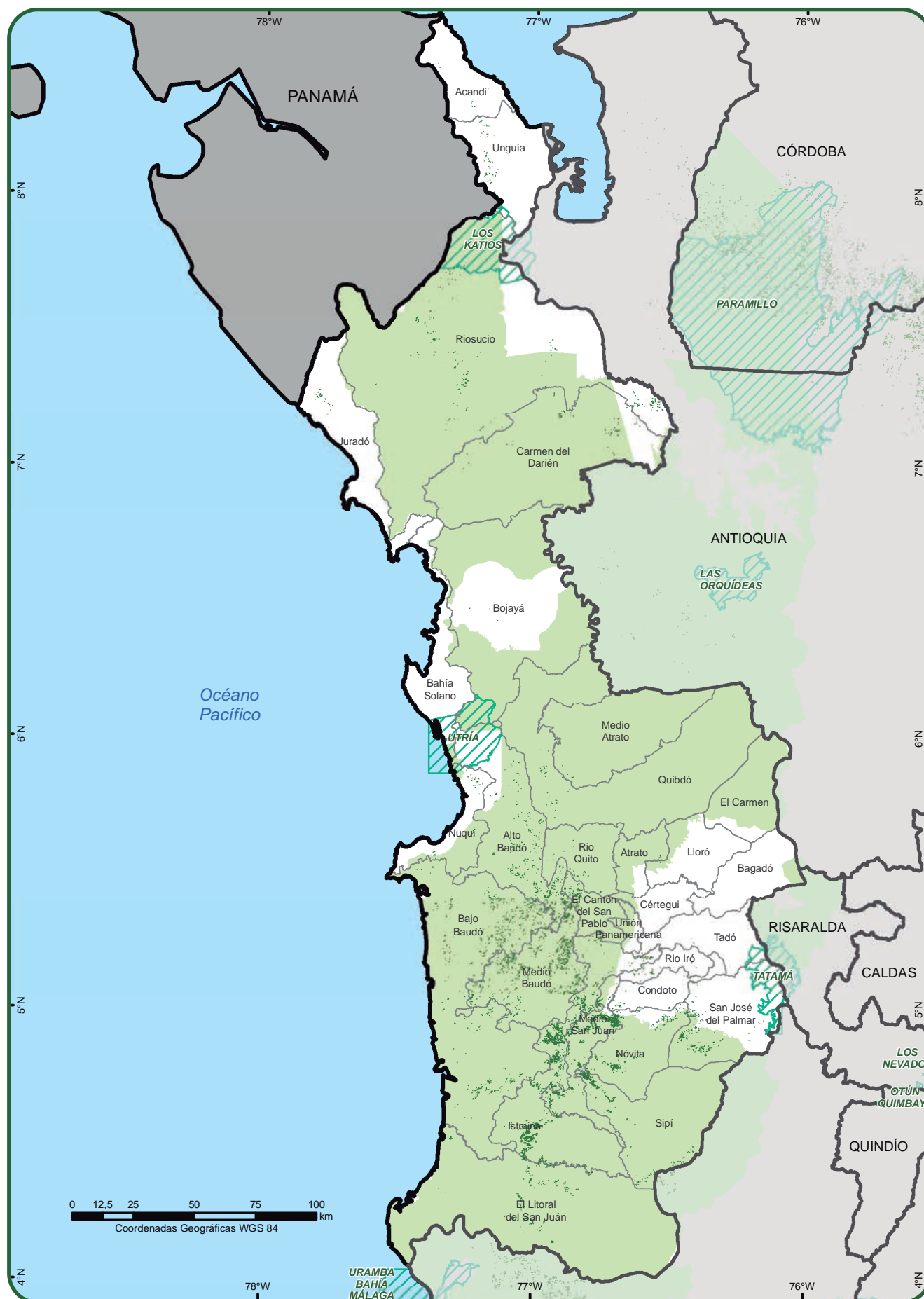
como eje de dispersión los ríos Condoto y Baudó; posterior se observa una tendencia de reducción que en 2009 significó una disminución del 96% del área sembrada que se mantiene hasta 2013 año en el cual no se identificó presencia del cultivo en el parque.

En el PNN Katíos las principales amenazas que vulneran el estado de conservación del área protegida se relacionan con su posición geoestratégica (límite con Panamá, área de desarrollo binacional Darién) con la cual diferentes sectores tienen visiones diferentes frente al futuro de la región (desarrollo vs conservación); entre los proyectos relacionados se observa un aumento del desarrollo de infraestructura vial que al no tener en cuenta los determinantes ambientales de la zona impactan los ecosistemas en especial los acuáticos representados por los humedales adyacentes. Por otro lado asociado a la ampliación de las zonas de cultivos de escala industrial tanto de plátano como de palma africana se observa un avance de la frontera agropecuaria en el municipio de Turbo y en Riosucio; asociado a estas economías se genera la presencia de poblaciones nuevas en el territorio que buscan tierras para establecerse, algunas de ellas dentro del área protegida (caso sur del parque sobre el río Cacarica).

En cuanto al cultivo de coca su relación con el área protegida inicia en los últimos cinco años siendo el 2009 el año de mayor afectación con 8 ha, sin embargo la tendencia es a la reducción del área sembrada como se aprecia en 2013 con 2 ha. El cultivo de coca se ha localizado en Riosucio con eje de entrada el río Cacarica al sur del parque. A pesar que el cultivo de coca muestra una reducción considerable del área sembrada, la posición estratégica del parque permite que este sea usado como ruta de tráfico de varios elementos relacionados en su mayoría con el financiamiento de grupos armados ilegales.

Por último, el PNN Tatamá presenta un estado de conservación muy bueno en el área perteneciente al Chocó; en la vertiente oriental en los departamentos de Valle del Cauca y Risaralda la expansión de la frontera agrícola y pecuaria son la principal amenaza identificada. En este parque no se tiene reporte de presencia de cultivos de coca, sin embargo existe en su área circundante en el municipio de San José del Palmar la presencia de cultivos, que tienen como eje de dispersión el río Ingará que se localiza al sur del parque que se configuran como una amenaza al objeto de conservación del área.





- |                           |                              |                              |
|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Reserva Forestal Amazonía | Parques Nacionales Naturales | Cultivos de coca 2011 - 2013 |
| Límite municipal          | Límite departamental         | Límite internacional         |

Mapa 8. Presencia de cultivos de coca y reservas naturales

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## 6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

Desde la época de la conquista se conoce la riqueza aurífera de Chocó, manifestada en explotaciones artesanales y de batea que marcaron la historia cultural de la región y que mantenían un equilibrio con el medio ambiente. Sin embargo, durante los últimos años estas prácticas han ido desapareciendo y actualmente, el departamento es parte del escenario de la reciente expansión en áreas de minería ilegal, principalmente minería a cielo abierto de aluvión con empleo de maquinaria pesada, que entre otras, tal como se ha evidenciado en los sobrevuelos de detección que realiza UNODC-SIMCI en su reconocimiento de áreas afectadas por cultivos ilícitos, es responsable de un cambio acelerado y drástico del paisaje.

Aunque el departamento de Chocó ha sido escenario histórico de presencia de cultivos de coca, se ha observado una disminución en los cultivos durante los últimos años y una coincidencia geográfica con el aumento de minería a cielo abierto en los municipios de Medio Baudó, Sipi, Atrato, Tadó, Condoto, Novita e Istmina, principalmente.<sup>59</sup> Es así como núcleos permanentes de cultivos de coca desde el año 2003 están desapareciendo y dando paso a otra actividad ilegal, que avanza rápidamente a lo largo de los principales ríos del territorio, dejando a su paso impactos negativos de orden social, ambiental, cultural y de seguridad territorial. Dicha actividad se perfila como fuente productiva de financiamiento de actores armados ilegales y la delincuencia organizada.

Se destaca el caso de la cuenca del río San Juan y sus afluentes, escenario de transporte legal e ilegal de comercio hacia Buenaventura y el Pacífico, siendo un corredor estratégico de grupos armados ilegales. La dependencia de la población chocoana con la minería

ilegal, impide que las autoridades locales puedan ejercer un efectivo control de esta práctica generalizada en el departamento.<sup>60</sup>

El Gobierno colombiano viene adelantando acciones para controlar el crecimiento de esta modalidad de delito. Durante el año 2014, se han incautado 36 kilogramos de oro en Quibdó y 0.31 en Condoto. Por otra parte, en el año 2013 se registraron 3 incautaciones de maquinaria utilizada para la extracción de oro en los municipios de Condoto, Lloró y Quibdó y 9 operaciones con destrucción de dicha maquinaria, todas ubicadas en el municipio de Novita. En lo transcurrido del año 2014, se han realizado 3 operaciones de destrucción en Condoto y una incautación en el Municipio de Tadó (DICAR, 2014). De lo anterior, se observa que los municipios de Tadó, Istmina, Condoto y Novita presentan una fuerte dinámica territorial en los fenómenos ilegales de coca y minería. Esas actividades ilegales están estrechamente relacionadas con la violencia y la regulación por parte de grupos armados ilegales y actores locales que dominan la cadena productiva de la minería ilegal.<sup>61</sup>

Según el Censo Minero del Ministerio de Minas y Energía, tan sólo el 0.8% de las unidades de producción mineras censadas, cuentan con título, frente a un 99.2% que no lo tienen. El 96% de estas unidades de producción censadas están relacionadas con la extracción de oro (Ministerio de Minas y Energía, 2010-2011).

En el departamento se encuentran vigentes al día de hoy 197 títulos mineros, hay 308 solicitudes de legalización y 346 de propuesta de contratos de concesión. Esto permite evidenciar la fuerte presión que se ejerce actualmente sobre la riqueza minera de este departamento y que debería ser abordada desde el enfoque de minería sostenible y socialmente responsable por las diferentes instancias gubernamentales.<sup>62</sup>

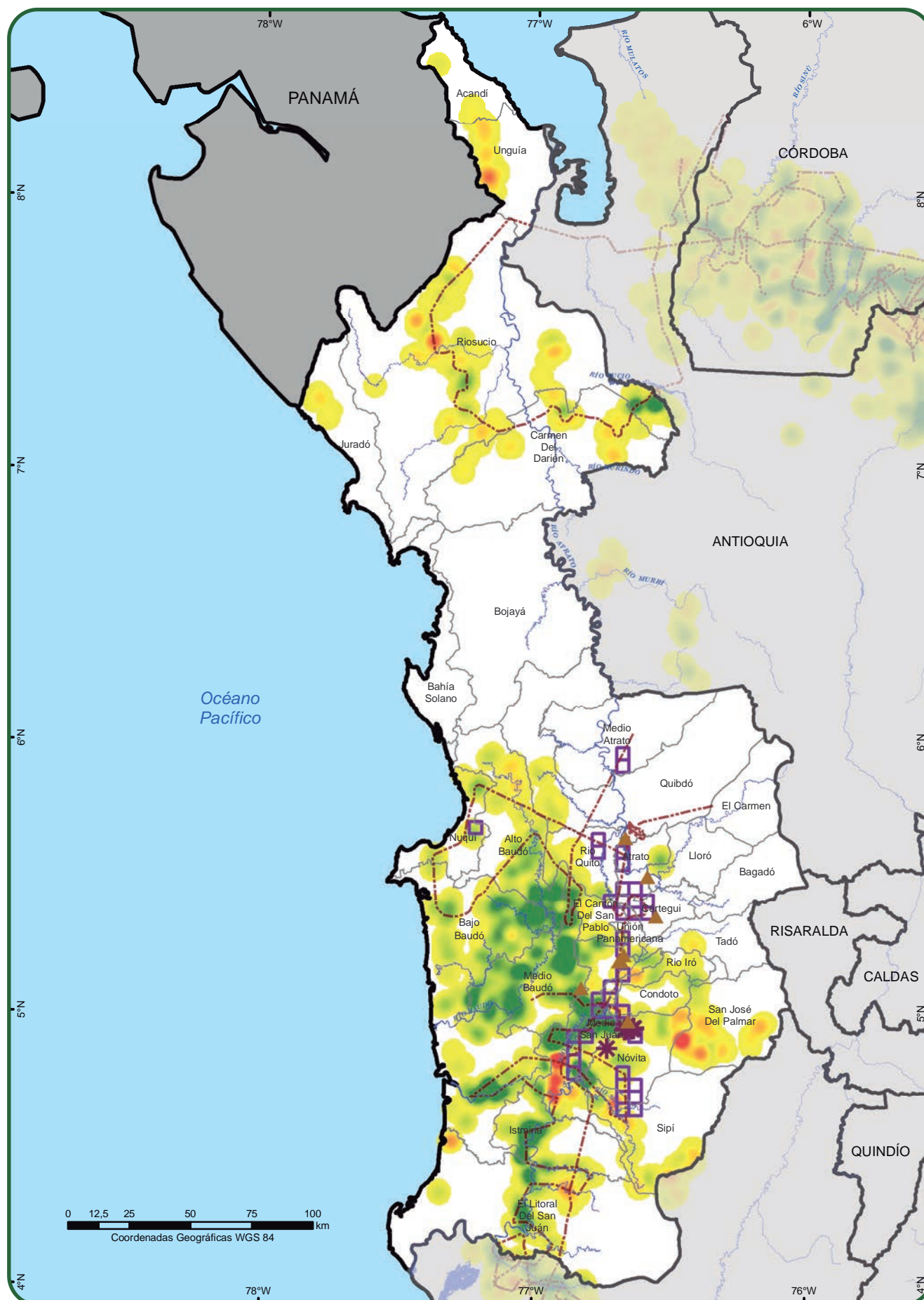
59 UNODC. Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013. Bogotá, Junio 2014.

60 Contraloría General de la Nación. La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan). Efectos sociales y ambientales. 2013.

61 Contraloría General de la Nación. Op cit. 2013.

62 Contraloría General de la Nación. Op cit. 2013.





- \* Destrucción
- ▲ Incautación
- Áreas con minería 2012 - 2013
- Trayecto sobrevuelo 2012

- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 9. Áreas de minería a cielo abierto y variación del cultivo de coca 2012-2013

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, Policía Nacional de Colombia, 2014.

UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

# 7

## Dimensión territorial

**P**ara comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en Chocó, es necesario tener presente el proceso de configuración de la región, la apropiación diferenciada de su espacio por parte de los grupos sociales que han arribado al área y de los principales conflictos que ésta enfrenta. El geógrafo brasileño Milton Santos<sup>63</sup> planteó que los territorios, al ser la expresión dinámica de una construcción social, requieren ser estudiados desde las horizontalidades y verticalidades que los constituyen. Para este geógrafo, las horizontalidades se refieren al espacio inmediato, al escenario geográfico-regional donde son construidas las relaciones sociales (informales o institucionales) y las verticalidades a los factores que dan continuidad al territorio y lo articulan a redes nacionales e internacionales que lo afectan y lo transforman.<sup>64</sup>

Los análisis desde este enfoque -que involucran la noción de redes- permite identificar las formas y procesos sociales que ligan a un territorio con otros y -desde una perspectiva más integral- facilita interpretar el grado de relación existente entre los actores sociales e institucionales que operan en el área y la producción de sustancias psicoactivas de origen rural, que para el caso de Chocó, es interpretar la relación de aquéllos con la cultivos ilícitos y su transformación en pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína.

Con esta perspectiva se busca interpretar el ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico. El narco-negocio ha impuesto su lógica en los territorios y los agentes que lo lideran involucran todos los medios para dar funcionalidad a las dinámicas socio-económicas, espaciales y políticas del territorio hacia sus fines lucrativos. No obstante, es importante precisar que los agentes sociales que operan en el territorio tienen

formas particulares de insertarse en las regiones, de interactuar con las comunidades y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder.<sup>65</sup>

Antes de comenzar el análisis territorial, es necesario precisar lo que se entiende en este acápite por territorio, territorialidad y desterritorialidad. En primer lugar, cuando se habla de territorio (del latín terra o torium) se hace referencia a un espacio apropiado por un grupo social o una institución. Esta apropiación de territorio,, puede estar asociado al control de hecho de un segmento del espacio por parte de un grupo o una institución y a una dimensión afectiva derivada de prácticas especializadas por parte de grupos sociales distintos, definidos según raza, sexo, religión y de otros atributos<sup>66</sup>. El territorio en esta definición tiene, por lo tanto, connotación geo-política y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado<sup>67</sup>, el territorio se refiere a una extensión terrestre que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento.

En segundo lugar, el concepto de territorialidad se refiere a un conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas<sup>68</sup> o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área contra miembros de su propia especie<sup>69</sup>; y, en tercer lugar, el

63 SANTOS, Milton. O retorno do território. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 No. 16. Buenos Aires: CLACSO. Junio de 2005.

64 CASTELLS, Manuel. La conexión perversa: La economía criminal global. En: La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin del Milenio. Volumen 3. Siglo XXI Editores. Capítulo 3, p. 199-243. 2001.

65 GARAY, L. J. y SALCEDO-ALBARÁN, E. Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México. Random House. México D.F., México. Septiembre De 2012.

66 LOBATO, Roberto. Trajetórias Geográficas. Ed Bertrand Brasil. 1996.

67 MONTAÑEZ, G. y DELGADO, O. Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía, Universidad Nacional de Colombia. 1998.

68 CARVAJAL SÁNCHEZ, Nohora I. Configuración territorial del Guaviare entre 1978 y 1998. Tesis de Maestría en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC.

69 HALL, Edward. The Hidden Dimension. En: HERRERA, Martha. Ordenar para controlar. Editorial La Carreta Histórica. CESO, Universidad de los Andes,

concepto de desterritorialidad, es entendida como la pérdida de territorio apropiado y vivido en razón de diferentes procesos derivados de contradicciones capaces de deshacer el territorio. La creación de nuevos espacios o re-territorialidades, se da a través de la reconstrucción parcial in situ, o por el abandono de viejos territorios por otros nuevos (esto último corresponde al caso de las migraciones, por ejemplo).<sup>70</sup> Estos procesos se han dado en Colombia por el abandono forzado y el despojo de tierras por parte de los grupos armados ilegales, que han generado procesos de configuración y transformación social del espacio.<sup>71</sup>

El análisis estructural de la problemática asociada a la ilegalidad y el territorio elaborado para este estudio

y presentado en el gráfico, permite observar que la presencia de actores armados ilegales (AAI, en la región superior del gráfico) constituye la variable más activa dentro del sistema, y que presenta a su vez un grado bajo de dependencia. Junto con esta variable, la presencia de la fuerza pública y el control estatal del territorio, las condiciones de acceso y la dinámica de violencia constituyen el núcleo central de análisis.

La presencia de resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afro descendientes y zonas de reserva campesina, juegan también un papel importante, pero constituyen escenarios territoriales en los que hay una fuerte dependencia de múltiples variables.

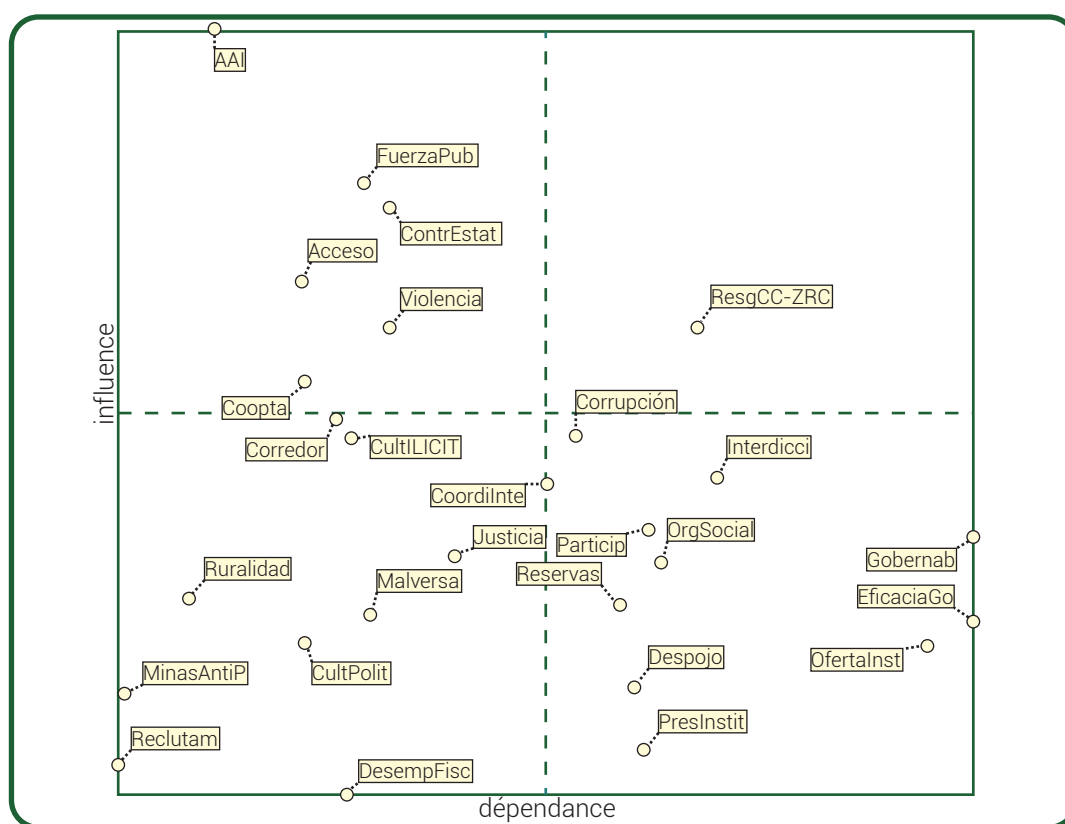


Gráfico 15. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.

En este capítulo se aborda la caracterización de la presencia y acción de los actores armados ilegales, la dinámica de violencia en el territorio y se realiza un ejercicio de análisis de las condiciones de acceso y desplazamiento, utilizando indicadores espaciales y económicos con base en la recolección de información en el territorio del departamento de Chocó, el cual enfrenta una situación particularmente grave en torno al acceso. Finalmente, se aborda el análisis de la afectación de las áreas protegidas y las jurisdicciones territoriales especiales, particularmente en relación con

la problemática de resguardos y consejos comunitarios de comunidades afro descendientes.

## 7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

La problemática de acceso y desplazamiento por el departamento de Chocó, ha sido uno de los componentes permanentes de la preocupación ciudadana y pública. Las razones son evidentes, más de la mitad de los municipios no se encuentran conectados por la red vial y una parte importante de las abundantes redes fluviales, presenta grandes limitaciones para el desplazamiento

Medellín, 2007.

70 LOBATO, op cit. p. 252.

71 PIAZZINE, Carlo Emilio y HERRERA GÓMEZ, Diego, (Desterritorialidades) y (No) Lugares. La Carreta Social Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. Medellín, 2008.

de carga, sin contar con que el río Atrato, la arteria del departamento, se encuentra afectado por problemas de reducción de la navegabilidad, lo que restringe la capacidad de carga y con ello encarece los costos de transporte fluvial de manera sensible.

Hay que destacar que casi todo el departamento hace parte de la Zona de Reserva Forestal del Pacífico que cuenta con 7'935.857 hectáreas. Estas zonas se cruzan con los territorios colectivos de 591 comunidades<sup>72</sup> afrocolombianas correspondiente a 52 títulos.

El Bajo Atrato tiene grandes potencialidades de desarrollo rural enfocado en la conservación del territorio, de las fuentes de agua, así como de la explotación de economías industriales. Uno de los retos más grandes, es la conexión de las diferentes zonas. El río Atrato es la columna de comunicación del departamento y solo es accesible por transporte privado, por ello, las condiciones de transporte para la población de bajos recursos hacen que la movilidad no sea libre.

En el Litoral pacífico, Medio Atrato, Alto Atrato, Alto, Medio y Bajo San Juan, tienen Necesidades Básicas Insatisfechas altas, incluida la capital. Hay algunas excepciones en el Medio San Juan en límites con el eje cafetero. Sin embargo, la infraestructura estatal es crítica en el Medio Atrato y en el Litoral.

En el mapa 8 se ilustran las posibilidades de acceso terrestre y aéreo, los puertos principales sobre las corrientes fluviales (izquierda) y las condiciones de aislamiento por conexión vial terrestre (derecha). La tabla 9 señala el porcentaje del área departamental que cuenta con acceso a vías terrestres. Se observa allí que el 25% del área departamental se encuentra a más de 50 kilómetros de la carretera más próxima y el 73% a por lo menos 15 kilómetros de la red vial; solo el 10% del área departamental se encuentra a menos de 5 kilómetros de las vías terrestres.

Distancia a vías (km)	% Área departamental con acceso a vías
5	10%
10	19%
15	27%
20	35%
25	41%
30	47%
35	54%
40	61%
45	68%
50	75%
> 50	100%

Tabla 9. Porcentaje del área departamental con acceso a vías terrestres, Chocó, 2014.

Actualmente, se encuentran en construcción dos grandes vías que mejorarán la conectividad de Quibdó con el interior del país. Se trata de la conexión Quibdó - Medellín, con un corredor de 127 kilómetros en la fase 2. El contrato tiene un valor de 254 mil millones de pesos y se inició en Agosto de 2012, con fecha prevista de terminación en Noviembre de 2016. Hasta el último corte de obra, el avance de la ejecución presupuestal es de 24 mil millones (9,4%).<sup>73</sup> La segunda gran obra es la

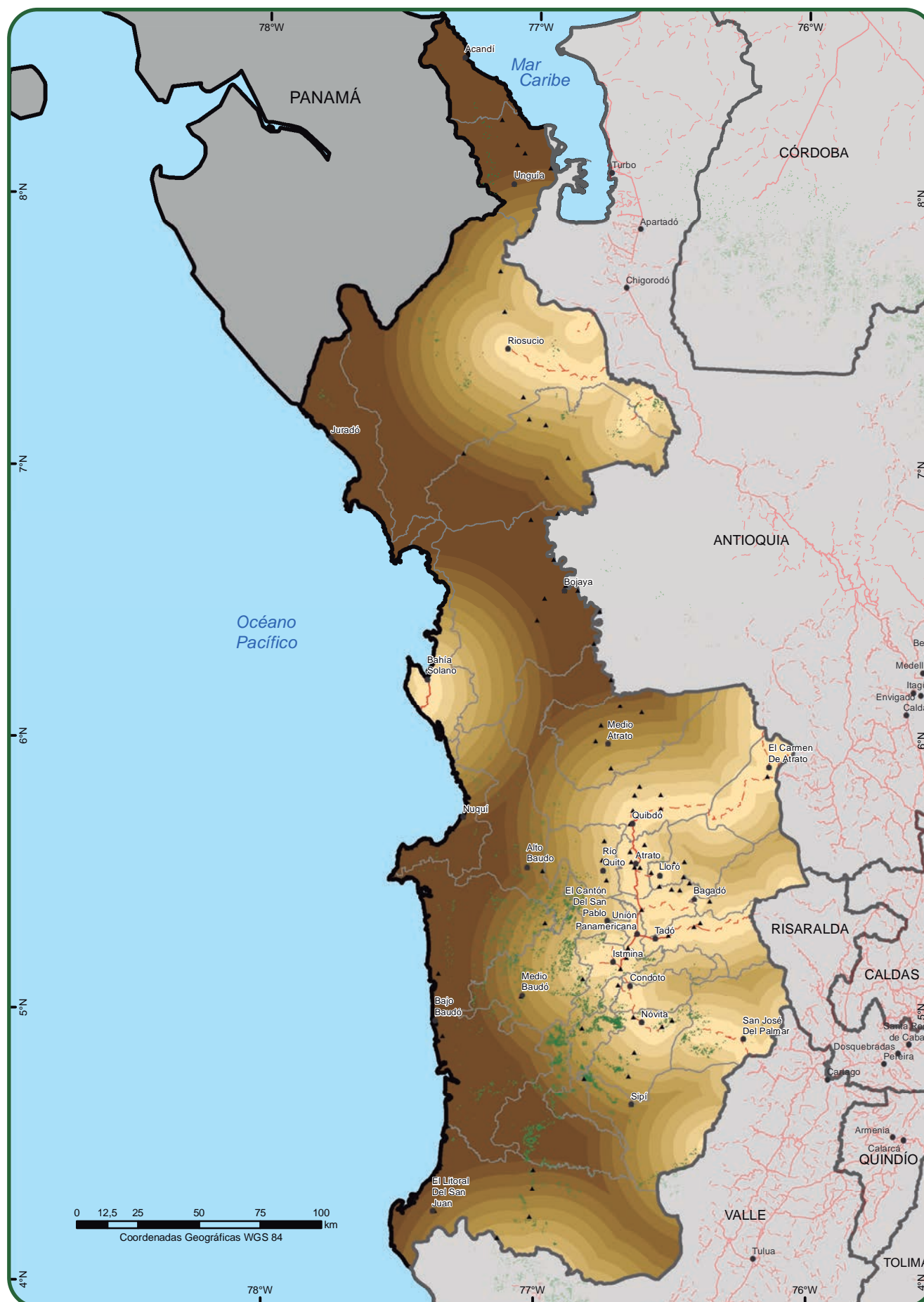
Transversal central del Pacífico que comunica la Unión Panamericana con el departamento de Risaralda, con un recorrido por Las Animas – Pueblo Rico; Apia - La Virginia y un corredor de 154 km de longitud; el valor del contrato es de 246 mil millones de pesos, con inicio en Septiembre de 2012, fecha prevista de entrega en Diciembre de 2016; la ejecución hasta el último corte de avance era de 24 mil millones (9,7%).<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Vertiente cultural afrocolombiana <http://www.todacolombia.com/etnias/afrocolombianos/poblacion.html>.

<sup>73</sup> INVIAS, reporte de avance de ejecución de la vía Quibdó – Ciudad Bolívar (Departamento de Chocó) Transversal Medellín – Quibdó Fase 2.

<sup>74</sup> INVIAS, reporte de avance de ejecución de la obra Transversal central del Pacífico.





- |                       |    |    |    |        |                            |                              |
|-----------------------|----|----|----|--------|----------------------------|------------------------------|
| Distancia a vías (km) | 5  | 20 | 35 | 50     | — Vías pavimentadas        | ■ Cultivos de coca 2011-2013 |
|                       | 10 | 25 | 40 | >50    | - - - Vías no pavimentadas | □ Límite municipal           |
|                       | 15 | 30 | 45 | ■ Ríos | ■ Límite internacional     | □ Límite departamental       |

Mapa 10. Relación entre cultivos de coca y vías terrestres

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Ahora bien, la red fluvial del departamento es amplia y permite la comunicación al interior de las cuencas, pero con restricciones de calado para las embarcaciones, por lo que una parte importante del territorio puede conectarse solo por medio de barcas de baja capacidad. En el mapa 9 se presentan las cuencas (izquierda) y el nivel de aislamiento de las poblaciones por vía fluvial (derecha).

Las principales cuencas son las de los ríos Atrato, San Juan y Baudó. El Atrato establece un corredor de flujo sur - norte desde Unión Panamericana hasta el Golfo de Urabá, mientras el San Juan conecta al departamento con el Pacífico descendiendo en dirección norte - sur hasta las bocas del río.

La valoración de acceso/aislamiento se hace difícil por cuanto es preciso considerar las variables terrestres y fluviales y las dificultades que se derivan de cada modalidad y localidad. Con el fin de aportar al análisis, se realizó una evaluación de los costos de desplazamiento desde varios municipios del departamento hasta la

ciudad de Quibdó, señalados en el mapa 10; se espera que la información de costo recoja las variables de "dificultad" expresadas en el estado de las vías y la distancia, tanto para los ejes terrestres como fluviales. Se realizaron cotizaciones con los oferentes comerciales del servicio de transporte, de modo que pudiera establecerse un principio de gradualidad en el aislamiento por costos de desplazamiento. Posteriormente, se calcularon las distancias lineales por las vías terrestres y fluviales, con el fin de establecer el costo por kilómetro de desplazamiento.

El primer elemento a resaltar es que el costo medio de transporte fluvial desde los puntos de origen considerados es 1,7 veces superior al costo de transporte terrestre en las rutas internas del Chocó. Dicho de otra manera, hay que invertir un 70% más de recursos por kilómetro para desplazarse hasta Quibdó desde las zonas que están conectadas solo por la red fluvial, desde las zonas que se encuentran conectadas por vías terrestres, como se muestra en la tabla 10.

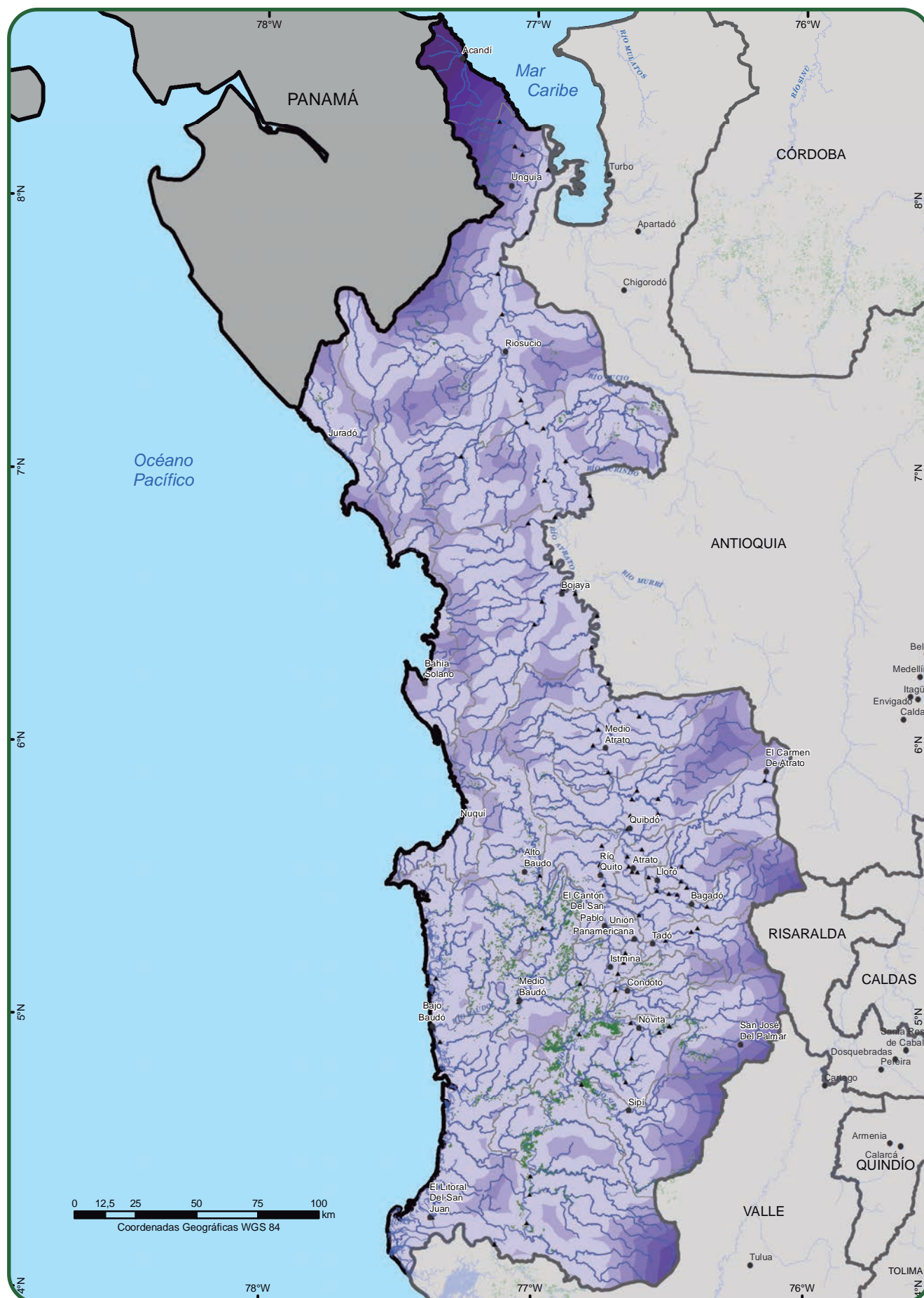
Departamento de destino	Pesos por kilómetro lineal	
	Fluvial	Terrestre
Antioquia	372	437
Chocó	476	278
Risaralda		195
<b>Promedio</b>	<b>455</b>	<b>277</b>

Tabla 10. Costo de transporte por kilómetro según departamento de destino y tipo de transporte, Chocó, 2014.

Dado que sólo el 27% del territorio cuenta con acceso a vías terrestres, en un radio de por lo menos 15 kilómetros, existe un diferencial importante de conectividad que puede limitar de manera sensible las posibilidades de desplazamiento de la población para el acceso a bienes y servicios de diferente índole. En la otra dirección, el costo de la acción pública para estas regiones impone

también restricciones para la ejecución efectiva de los programas, puesto que encarece el desplazamiento del personal a las zonas más apartadas. En la tabla 13 se presenta el costo promedio de desplazamiento a los diferentes destinos y el costo por kilómetro lineal de recorrido desde la ciudad de Quibdó.





- |                       |    |    |    |    |     |      |                      |                            |
|-----------------------|----|----|----|----|-----|------|----------------------|----------------------------|
| Distancia a ríos (km) | 5  | 20 | 35 | 50 | >50 | Ríos | Vías pavimentadas    | Cultivos de coca 2011-2013 |
|                       | 10 | 25 | 40 |    |     |      | Vías no pavimentadas | Límite municipal           |
|                       | 15 | 30 | 45 |    |     |      | Límite internacional | Límite departamental       |

Mapa 11. Relación entre cultivos de coca y ríos

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.





- |                     |                               |                            |                        |
|---------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------|
| ★ Ciudad de origen  | ✚ Destino fluvial y terrestre | — Vías pavimentadas        | □ Límite municipal     |
| ▲ Destino terrestre | ■ Ríos                        | - - - Vías no pavimentadas | □ Límite departamental |
| ✚ Destino fluvial   |                               |                            |                        |

Mapa 12. Puntos para análisis de costos de transporte terrestre y fluvial, Chocó. 2014.

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Destino	Dpto Destino	Tipo transporte	Costo promedio	Dist_Flu (km)	Dist_Via (km)	Pesos/km
Ciudad Bolívar	Antioquia	Terrestre	\$54.000	-	105	514
Corregimiento Bolombolo – Venecia	Antioquia	Terrestre	\$61.500	-	140	439
Turbo	Antioquia		\$160.000	430	-	372
Medellín	Antioquia	Terrestre	\$67.800	-	190	357
El Carmen de Atrato	Chocó		\$120.000	150	-	800
Corregimiento Tutunendo – Quibdó	Chocó	Terrestre	\$10.000	-	15	667
Vereda El Doce – El Carmen de Atrato	Chocó	Terrestre	\$40.000	-	74	541
Vereda El Quince – El Carmen de Atrato	Chocó	Terrestre	\$37.000	-	71	521
Vereda El Dieciocho – El Carmen de Atrato	Chocó	Terrestre	\$34.000	-	67	507
Vereda El Siete – El Carmen de Atrato	Chocó	Terrestre	\$40.000	-	79	506
Río Quito (Paimadó)	Chocó		\$20.000	50	-	400
Bojayá (Bellavista)	Chocó		\$60.000	160	-	375
Bagadó	Chocó		\$25.000	85	73	342
Ríosucio	Chocó		\$100.000	305	-	328
Lloró	Chocó		\$11.500	55	36	319
El Caraño – Quibdó	Chocó	Terrestre	\$7.000	-	30	233
Puerto Meluk – Medio Baudó	Chocó	Terrestre	\$23.000	-	105	219
Atrato (Yuto)	Chocó	Terrestre	\$4.000	-	22	182
Sector Puerto Nuevo - Cantón de San Pablo	Chocó	Terrestre	\$12.000	-	66	182
Vereda Playa de Oro – Tadó	Chocó	Terrestre	\$16.000	-	88	182
Cértégui	Chocó	Terrestre	\$8.000	-	45	178
Cantón de San Pablo (Managrú)	Chocó	Terrestre	\$12.500	-	71	176
Tadó	Chocó	Terrestre	\$10.500	-	64	164
Unión Panamericana (Animas)	Chocó	Terrestre	\$9.000	-	56	161
Sector la "Y" – Unión Panamericana (Animas)	Chocó	Terrestre	\$9.000	-	56	161
Vereda San Rafael El Dos – Unión Panamericana (Animas)	Chocó	Terrestre	\$9.000	-	63	143
Itsmina	Chocó	Terrestre	\$10.750	-	76	141
Condoto	Chocó	Terrestre	\$11.000	-	82	134
Corregimiento Cerritos – Pereira	Risaralda	Terrestre	\$44.000	-	215	205
Pereira	Risaralda	Terrestre	\$46.000	-	230	200
Corregimiento Santa Cecilia – Pueblo Rico	Risaralda	Terrestre	\$26.000	-	131	198
La Virginia	Risaralda	Terrestre	\$40.000	-	202	198
Apía	Risaralda	Terrestre	\$32.000	-	173	185
Pueblo Rico	Risaralda	Terrestre	\$28.000	-	153	183

Tabla 11. Costo medio de transporte hasta el municipio de Quibdó desde diferentes puntos de origen, 2014.  
Fuente: Cotización con empresas comerciales de transporte en Quibdó y cálculos UNODC - SIMCI

El costo de desplazamiento para una persona por vía aérea de Quibdó a Bahía Solano y Nuquí es de 170.000 pesos (1 trayecto) y es el único medio de transporte que conduce a estas poblaciones desde el interior del departamento.

## 7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO

La violencia de esta zona ha estado vinculada ampliamente a la represión de los sindicatos de



las grandes empresas y a la incursión de diversas guerrillas, que tras la extorsión a los sectores productivos, la extracción ilegal de oro y más tarde la protección de rutas de salida de droga, han marcado una historia de violencia atizada por el fortalecimiento de la estructura del Bloque Pacífico de las FARC (Frente 57), el Frente de Guerra Occidental del ELN y el Bloque Paramilitar Élmer Cárdenas, que tras su desmovilización, ha dado paso a Bandas Criminales asociadas al "Clan Usuga".<sup>75</sup>

### 7.2.1. Presencia de grupos guerrilleros.

En el caso de las guerrillas, el Ejército Nacional ha registrado la presencia de varios frentes de las FARC y el ELN. En la zona norte operan los Frentes 57 y 34 de las FARC, una zona que cubre desde El Carmen y Medio Atrato hasta Acandí. La Fuerza Pública ha detectado también la presencia del Frente Aurelio Rodríguez de las FARC, con zona de acción en Nóvita y el Frente móvil Libardo García en la zona sur del departamento en el Litoral de San Juan.

Desde Quibdó hasta Sipí, se ha detectado la presencia de 4 frentes del ELN que operan a todo lo ancho del departamento. Estos frentes son el Manuel Hernández, en Bagadó y Río Atrato; Resistencia Cimarrón, en la zona costera de Alto y Medio Baudó y en el Cantón del San Pablo; Cacique Calarcá, en la zona de frontera con Risaralda; y el Ernesto Che Guevara, en la zona del Bajo Baudó.

La zona con mayor intensidad de conflicto se encuentra en el centro del departamento, coincidiendo con la principal región productora de coca y con la zona de mayor registro de huellas mineras a cielo abierto que se registraron en los sobrevuelos sobre la zona de influencia de coca. Esta región se encuentra principalmente bajo el control del ELN, aunque en algunos sectores existe control por parte de las FARC.

### 7.2.2 Presencia de bandas criminales y grupos emergentes.

El departamento de Chocó fue severamente afectado por la acción del Bloque Élmer Cárdenas, comandado por Freddy Rendón Herrera alias 'El Alemán'. Esta acción incluyó no solo el control armado del territorio, sino también la cooptación del Estado y la alteración

75 Defensoría del Pueblo, Preocupante influencia de grupos ilegales en Chocó pone en riesgo situación de derechos humanos para la región. Octubre 4 de 2014. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/2033/Preocupante-influencia-de-grupos-ilegales-en-Chocó-pone-en-riesgo-situación-de-derechos-humanos-para-la-región-Chocó-Sistema-de-Alertas-Tempranas-Derechos-Humanos-Ayuda-Humanitaria-Derecho-Internacional-Humanitario.htm> Consultado el 25 de Diciembre de 2014.

del proceso electoral en favor de candidatos apoyados por los grupos paramilitares y el despojo de tierras.<sup>76</sup> De acuerdo con el portal Verdad Abierta, según el reporte de Justicia y Paz, este Bloque, que delinquiró en el Urabá chocoano y en cinco departamentos más, llegó a tener 1.500 paramilitares en sus filas, dejando 11.127 víctimas entre asesinatos, desapariciones y desplazamientos.<sup>77</sup> De acuerdo con sus declaraciones ante la Corte Suprema de Justicia, 'El Alemán' sostuvo que financió y apoyó a políticos en Chocó y que les prestó dinero "de manera personal", particularmente a Edgar Eulises Torres del partido Cambio Radical y Odín Sánchez del Partido de la U, congresistas que el Alto Tribunal halló culpables de concertar con paramilitares del Bloque Élmer Cárdenas al mando de Freddy Rendón Herrera alias 'El Alemán' para mantenerse en el Congreso.<sup>78</sup>

En procesos posteriores a 2006, cuando se presentó la desmovilización del Bloque Élmer Cárdenas, se ha registrado la presencia de bandas criminales y grupos delincuenciales en el departamento. Mientras en Enero de 2012 se produjo un paro armado establecido por el "Clan Usuga" como respuesta a la muerte de Juan de Dios Úsuga (alias Giovanni)<sup>79</sup>, el IX Informe de INDEPAZ sobre presencia de grupos paramilitares en el país, consigna que en el año 2013 se registró actividad de 27 de estas organizaciones criminales en Chocó.<sup>80</sup> La región del Baudó se convirtió en escenario de una fuerte disputa entre el Frente Cimarrón del ELN y a la banda criminal 'Autodefensas Gaitanistas de Colombia', también conocida como 'El Clan Úsuga'<sup>81</sup>. Esta región constituye una de las principales productoras de cultivos de coca y es un corredor estratégico para el narcotráfico y el comercio ilegal de armas.

En 2014, varias fuentes de prensa han confirmado la llegada sin freno de la banda criminal "El Clan Usuga", que se hace llamar Autodefensas Gaitanistas, la cual tiene el propósito de desplazar a Los Rastrojos para adueñarse de los recursos ilícitos del Baudó y de las ventajas de este corredor estratégico.<sup>82</sup>

76 El Alemán es quizá uno de los paramilitares que más despojó de tierras a los campesinos y se apropió personalmente de muchas de ellas. Solo en el corregimiento de Pueblo Bello, en Turbo, le usurpó a sus dueños 60 fincas que suman un total de 3.500 hectáreas. Verdadabierta.com Bloque Elmer Cárdenas de Urabá. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/416-bloque-elmer-cardenas-de-uraba> Consultado el 25 de Diciembre de 2014.

77 Verdad Abierta. De los 'guelengues' al Bloque Élmer Cárdenas. Consulta en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia-de-las-auc/244-la-historia-auc/3301-de-los-guelengues-al-bloque-elmer-cardenas>.

78 Verdad Abierta. Condenados los aliados políticos del Élmer Cárdenas en Chocó. Consulta en: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/3423-condenados-los-aliados-politicos-del-elmer-cardenas-en-choco>.

79 Verdad Abierta. Urabeños demuestran su poder regional. Consulta en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3773-urabenos-demuestran-su-poder-regional>.

80 Verdad Abierta. ¿Dónde se consolidan las bandas criminales? Consulta en: <http://www.verdadabierta.com/rearme/5503-donde-se-consolidan-las-bandas-criminales>.

81 Verdad Abierta. La mala hora del Baudó. Consulta en: <http://www.verdadabierta.com/la-mala-hora-del-baudo>.

82 SEMANA. 2014/06/27. Pobladores de Alto Baudó temen un nuevo 'Bojayá'. Consulta en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-en-alto-baudo-temen-una-masacre-como-la-de-bojaya/393492-3>.

### 7.3. DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO

El departamento de Chocó ha sido escenario de uno de los procesos más críticos de violencia registrados en el país en las últimas décadas. Las principales víctimas han sido las comunidades negras y pueblos indígenas que habitan el territorio. En las escaladas de violencia han participado tanto los grupos guerrilleros como los paramilitares y la dinámica de confrontación con la Fuerza Pública ha puesto a la población civil en medio del fuego cruzado.

La presencia de las guerrillas en el territorio del departamento, proviene de décadas atrás. Dado que el propósito de esta caracterización no es abordar la dinámica histórica del fenómeno sino aportar elementos para su comprensión, en perspectiva de

acciones de política pública para la reducción de la amenaza y la vulnerabilidad frente al problema de las drogas, el análisis aborda inicialmente la primera década del presente siglo y posteriormente aporta el análisis para el periodo 2011 - 2013.<sup>83</sup>

Los datos de CERAC registran eventos de violencia<sup>84</sup> en los que ha habido participación de guerrillas, paramilitares y bandas criminales en el departamento de Chocó, en forma ininterrumpida, durante el periodo 2000 - 2010. En este lapso, se han presentado dos picos sobresalientes de hechos de violencia: el primero, en 2004, cuando se registraron 35 acciones guerrilleras y 11 de los grupos paramilitares; el segundo, en 2007, con 34 acciones guerrilleras y 14 de las bandas criminales, correspondientes a las estructuras de conformación militar generadas o reconstituidas tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, como se ilustra en el gráfico 16.

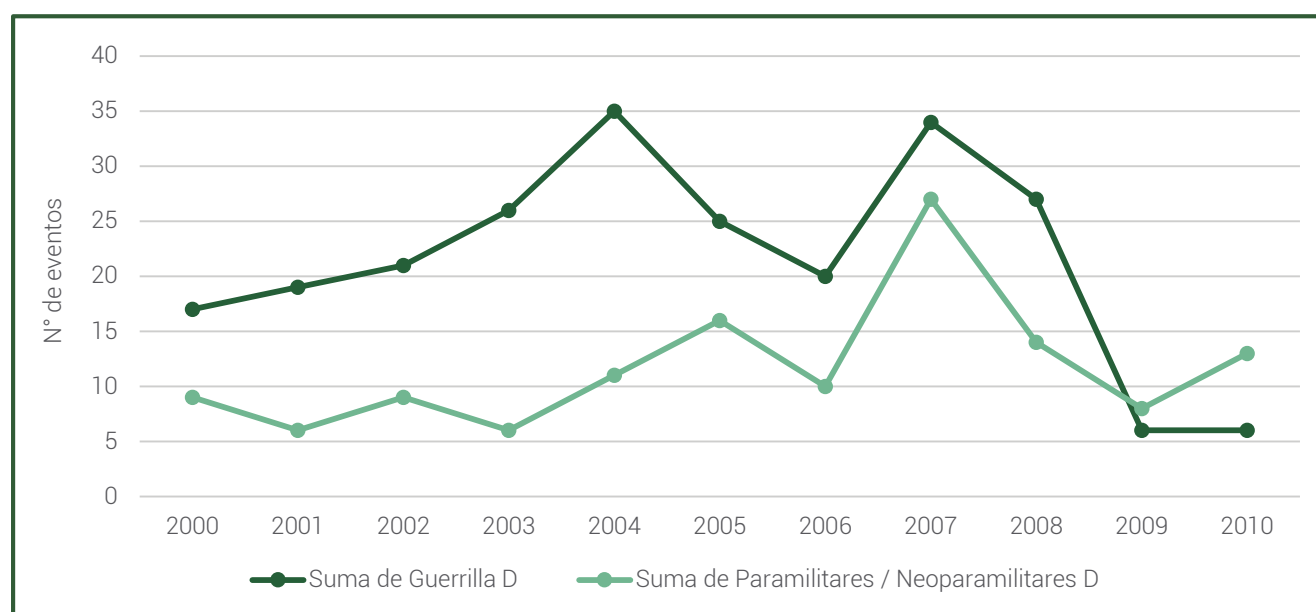


Gráfico 16. Eventos de violencia en Chocó por grupos guerrilleros y paramilitares, 2000 - 2010. Fuente: CERAC [www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

La frecuencia de los eventos de violencia disminuyó al finalizar la década, teniendo su punto más bajo en 2009 y con un ligero ascenso en 2010, que corresponde principalmente al aumento de las acciones de las bandas criminales, estrechamente vinculadas al narcotráfico.

Ahora bien, mientras que la dinámica de confrontaciones tuvo un componente importante de combates, es

importante señalar que son las acciones unilaterales de violencia -número de ataques totales en las que no hubo respuesta armada- realizadas por los actores armados, las que han dominado el panorama de violencia en el territorio chocoano. Entre 2000 y 2004 la frecuencia de estas acciones fue ligeramente superior a la frecuencia de combates, pero a partir de 2005 las acciones unilaterales son 4,8 veces más que los combates entre grupos armados, como se observa en el gráfico 17.

83 La información para el periodo 2000 - 2010 fue procesada a partir de la base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. <http://www.cerac.org.co/es/>. Pendiente el reporte de 2011 - 2013 hasta contar con la información actualizada.

84 CERAC califica como evento a un suceso cuando parte de un hecho de violencia que coincide con las definiciones y las tipologías incorporadas en el registro (ataques, combates, combates sin ataques y acciones unilaterales) y, segundo, cuando el evento es reportado por una o varias fuentes de información.

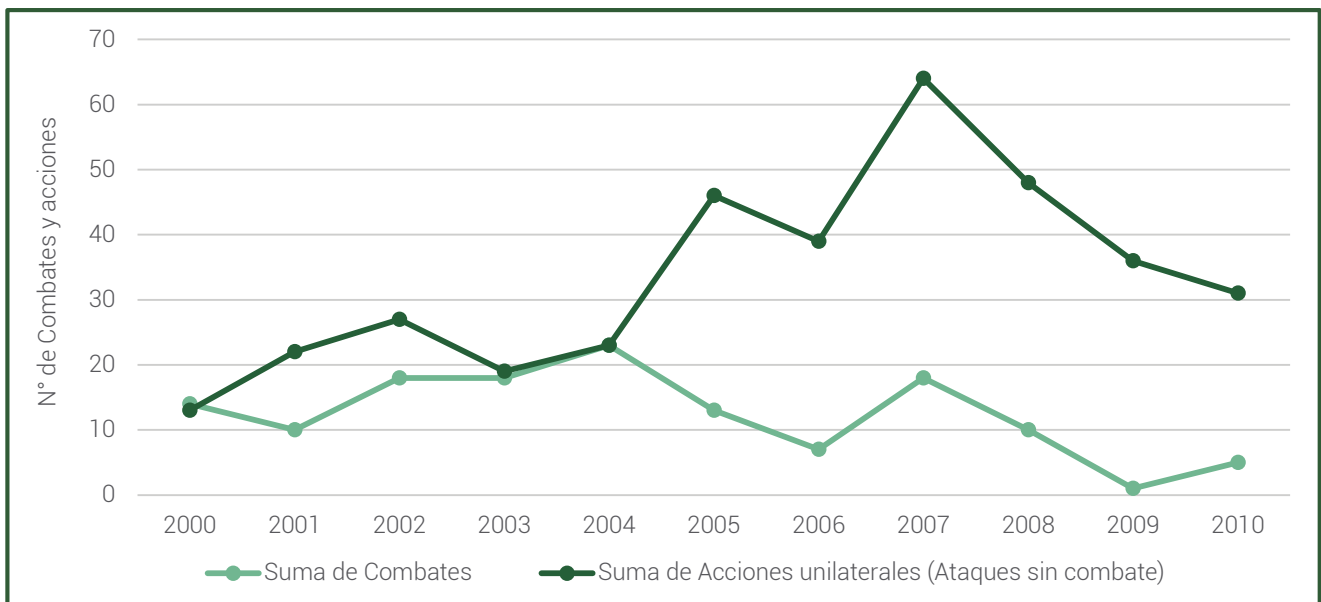


Gráfico 17. Combates y acciones unilaterales de grupos armados en Chocó, 2000 - 2010.

Fuente: CERAC [www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

Por otra parte, la dinámica de confrontaciones entre los diferentes agentes en conflicto, presenta también variaciones a lo largo del periodo. Entre 2000 y 2010, la mayor frecuencia de combates se ha presentado entre la Fuerza Pública y los grupos guerrilleros presentes en el territorio, con picos en 2003 y 2007, coincidiendo con la mayor frecuencia de eventos de violencia en el territorio; los combates entre estos dos actores, disminuyeron notablemente desde 2007, teniendo solo dos enfrentamientos en 2010. En contraste, los combates entre la Fuerza Pública, los

grupos paramilitares y las bandas criminales, no ha tenido la misma frecuencia en el territorio chocono, manteniéndose por debajo de 5 enfrentamientos a lo largo de todo el periodo.

Los combates entre los grupos guerrilleros y los paramilitares, tuvieron un pico en 2004, con 9 enfrentamientos registrados, pero posteriormente disminuyeron y se han mantenido en niveles muy bajos, hasta desaparecer a partir de 2009, como se observa en el gráfico 18.

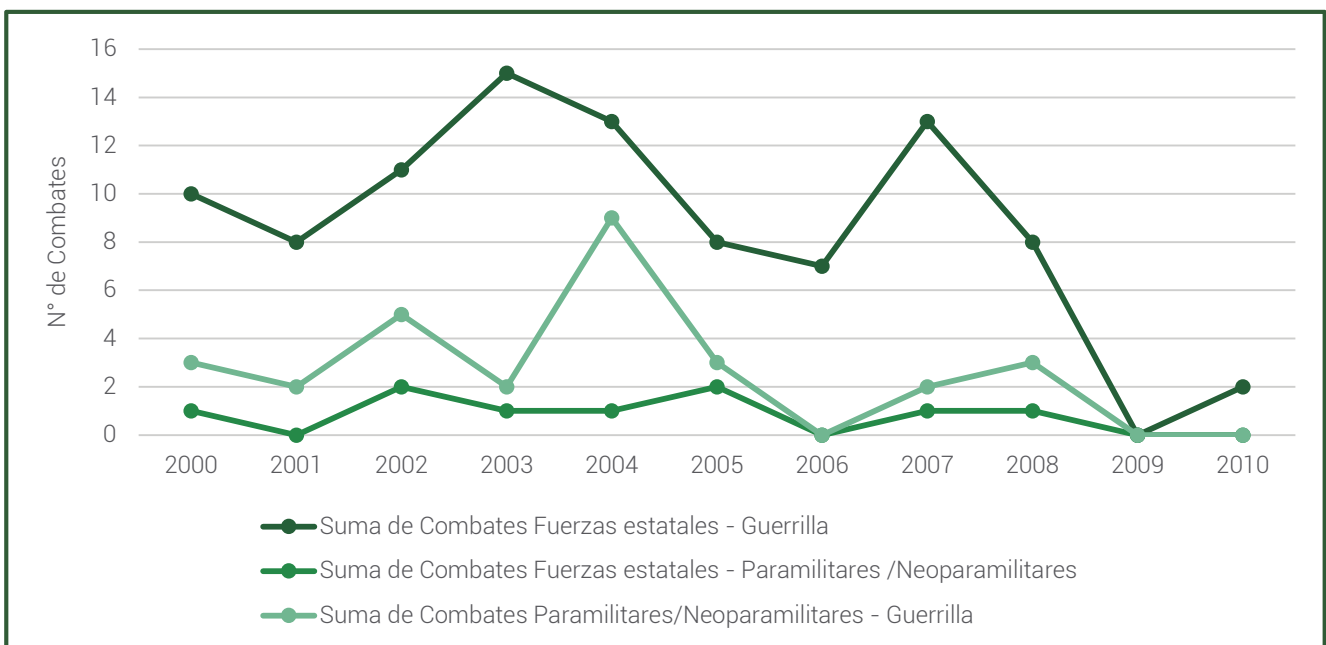


Gráfico 18. Combates entre los agentes en conflicto en Chocó, 2000 - 2010.

Fuente: CERAC [www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

Las afectaciones por violencia derivadas del conflicto armado, arrojan un saldo lamentable para la población civil en Chocó. Si bien, en 2000 y 2001 la mayor cantidad de víctimas fatales la componían los combatientes, en 2002 se produjo una alteración brusca de la afectación.

Se produjeron cerca de 1.250 muertes asociadas al conflicto y el 79% de éstas fue de civiles. Entre los episodios de violencia se encuentra el de la masacre de Bojayá, en mayo de 2002 y junto con ésta se presentaron a lo largo del año, múltiples eventos que



produjeron el saldo más alto de víctimas en la historia reciente del departamento.

Tras una breve reducción de la violencia en 2003, el aumento de las confrontaciones en 2004 produjo un segundo pico de muertes, que alcanzó las 436 en el

departamento y posteriormente el saldo de pérdida de vidas humanas, se redujo para estabilizarse en cerca de 100 muertes anuales hasta 2009, reduciéndose finalmente a 57 en 2010, como se observa en el gráfico 19.

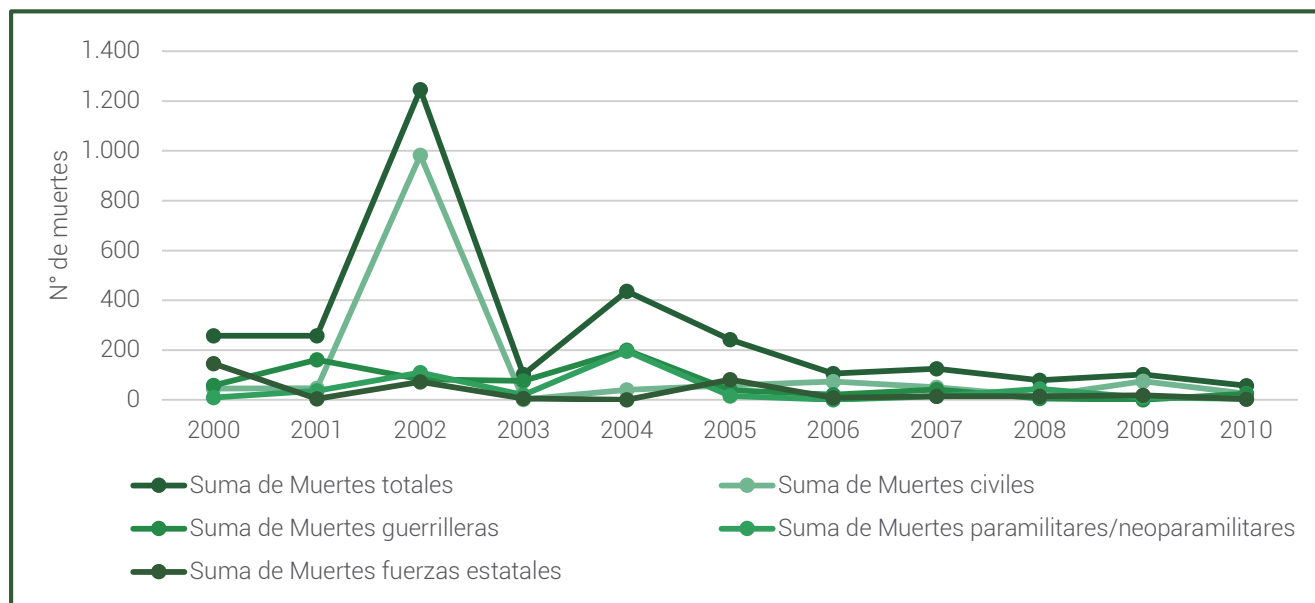


Gráfico 19. Muertes según pertenencia a grupos armados o población civil en Chocó, 2000 - 2010. Fuente: CERAC [www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

Uno de los efectos asociados a la condición de violencia en el territorio, es el desplazamiento forzado interno. De acuerdo con los datos de la UARIV, entre 2005 y

2013 han sido desplazadas 114.000 personas de los municipios de Chocó. .



Gráfico 20. Desplazamiento forzado interno de personas en Chocó, 2005 - 2013. Fuente: Elaborado a partir de datos de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas, Red Nacional de Información.

Teniendo pico entre 2005 y 2007, con un promedio de 14.000 personas desplazadas durante este periodo, el desplazamiento se redujo hasta 2010, cuando alcanzó las 6.400 personas; desde 2010 la tendencia ha sido creciente y sobrepasó las 17.000 personas en 2012, reduciéndose a cerca de 13.500 en 2013.

El desplazamiento forzado produjo, no solo la reducción de la población rural, sino que aumentó la carga de prestación de servicios para los pocos centros urbanos y agravó la situación de desempleo en el departamento.

Durante 2014, la problemática de desplazamiento forzado y crisis humanitaria, se ha acentuado en

el departamento, particularmente por efecto de los enfrentamientos entre el ELN, Los Rastrojos y “El Clan Usuga”, en una disputa territorial por la zona de producción de cultivos ilícitos y por el corredor estratégico. Según la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos, entre enero y julio de 2014, más de 4.000 personas han sido desplazadas y 25 defensores humanitarios han sido amenazados.<sup>85</sup>

## 7.5. RUTAS Y CORREDORES DEL NARCOTRAFICO

Otra dinámica asociada a la presencia de actores armados, es la de las rutas de tráfico de drogas, armas e insumos precursores. En la zona norte del departamento, confluyen múltiples agentes en el municipio de Ríosucio, provenientes principalmente de Antioquia y Córdoba. De acuerdo con la información aportada por la Fuerza Pública del departamento, esta zona constituye punto nodal para la exportación de drogas en la ruta del Golfo de Urabá por el municipio de Unguía y en la zona costera, en los municipios de Juradó y Bahía Solano. Igualmente, señalan las autoridades, que una tercera ruta de tráfico se orienta hacia la frontera con Panamá. Como se ha señalado anteriormente, la zona norte del departamento no es productora y las incautaciones realizadas confirman que se trata, por el contrario, de una de las zonas de mayor flujo de drogas. Los puntos anteriores son utilizados también para el ingreso de armas.

Las zonas centro y sur del departamento, constituyen también zona de tráfico de drogas para la producción de la zona sur de Antioquia y para los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca. En el caso del Valle, la ruta más importante es la del cañón del río Garrapatas, que conecta con Sipí y encuentra salida al Pacífico. También, se ha identificado una ruta que viene desde Cartago e ingresa a Chocó por San José del Palmar, pasando a Nóvita. Los ríos Baudó y San Juan constituyen dos rutas preferentes para el tráfico de drogas y la extensa red fluvial de esta región, permite el desplazamiento de embarcaciones de bajo calado que pueden transportar el producto por múltiples variantes, lo que hace más difícil la acción de control por parte de las autoridades. Desde Antioquia, se ha identificado tráfico que utiliza la ruta de Quibdó y que recoge parte del producto del Alto y Medio Baudó y del Cantón del San Pablo. En la zona nororiental del municipio de Quibdó, las autoridades han detectado probables zonas de minería ilegal, que se encuentran en la zona de influencia del Frente 34 de las FARC. A diferencia de la zona norte, la zona centro oriental es la mayor productora del departamento y tiene una presencia más fuerte de actores armados ilegales que se encuentran articulados al narcotráfico. Los elementos anteriormente presentados se ilustran en el mapa “Presencia de Grupos Armados Ilegales, Rutas de tráfico y Zonas de minería.”

85 SEMANA. 2014/07/10. La crisis humanitaria que vive Chocó. Consulta en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-esta-en-crisis-humanitaria/395103-3>.



- |  |   |  |                              |  |                      |
|--|---|--|------------------------------|--|----------------------|
|  | Drogas, sustancias químicas, armas                        |  | Cultivos de coca 2011 - 2013 |  | Límite municipal     |
|  | Zona de influencia grupos armados ilegales (Fuente DIRAN) |  | Cabecera municipal           |  | Límite departamental |
|  | Zonas de minería ilegal                                   |  | Ríos                         |  | Límite internacional |

Mapa 13. Presencia de Grupos Armados Ilegales, Rutas de tráfico y Zonas de minería.

Fuente: Ejército Nacional de Colombia, Décima Quinta Brigada (2014)

UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

# 8

## Dimensión económica

**E**n el análisis de la relación entre las variables económicas y la producción ilícita, hay muchos elementos en juego, como se observa en el análisis estructural para estas dimensiones en el gráfico 20. Por una parte, las condiciones de la economía departamental, expresadas en la dinámica de desarrollo sectorial (DesarrSect, en el cuadrante superior derecho), constituyen el escenario en el cual se generan las condiciones de vulnerabilidad para el

establecimiento de economías ilegales, pero al mismo tiempo, la expansión de los fenómenos de ilegalidad tiene efectos importantes sobre las posibilidades de desarrollo sectorial, particularmente en el ámbito rural, donde estas actividades están ligadas a la presencia de actores armados ilegales que limitan el acceso y la intervención estatal y frenan los procesos de inversión. Estas afectaciones inciden también sobre los programas de desarrollo alternativo.

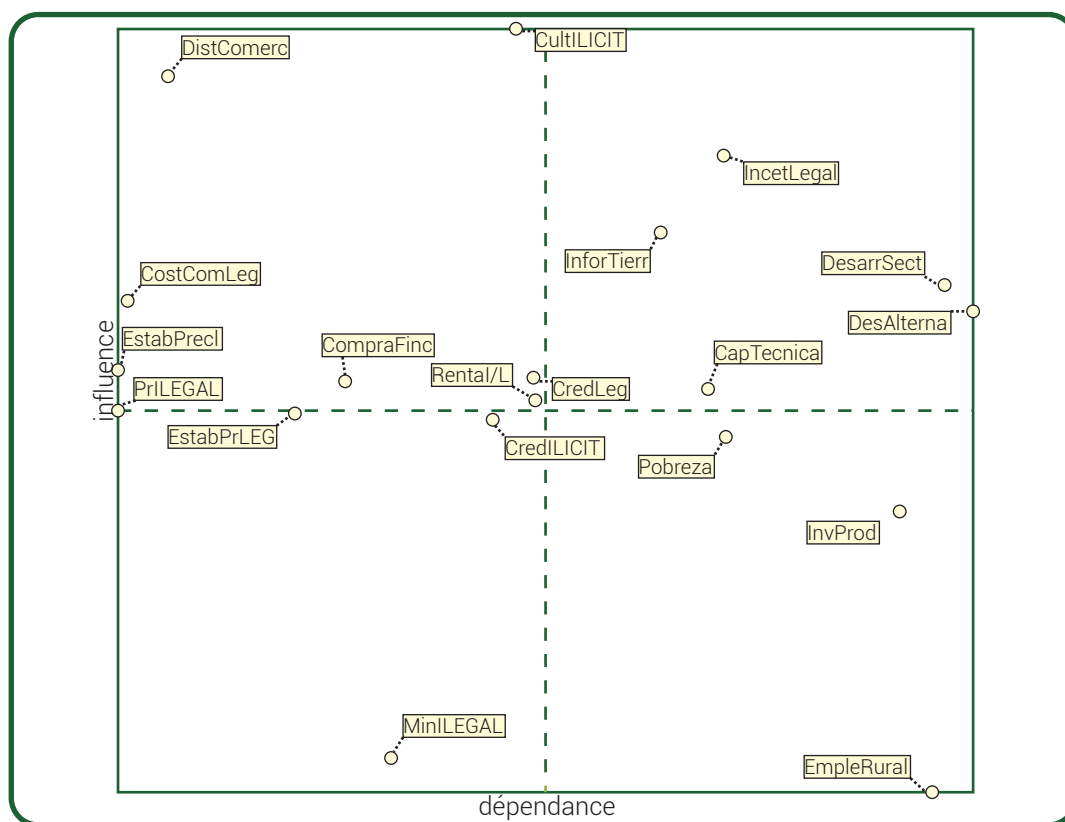


Gráfico 21. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.

Por otra parte, la distancia a los centros de comercialización, constituye desde este análisis la variable más potente, junto con la variable asociada de costos de comercialización de la producción, teniendo ambas un bajo grado de dependencia, por lo que su situación en un escenario dado, debe considerarse

como fijo en el corto plazo. Estas variables se expresan en la relación de rentabilidad, entre la producción ilícita y la lícita, dando condiciones diferenciales que aportan a la vulnerabilidad de las regiones frente a la producción ilícita.

Las condiciones de pobreza de la población son a la vez, influyentes y dependientes. Por una parte, la pobreza constituye una limitación para la expansión de la inversión lícita y por otra, la ilegalidad en el territorio (con el conjunto de afectaciones que trae por su asociación con actores armados ilegales), contribuye a su agudización. El empleo rural, que debería ser el objetivo del proceso, enfrenta una condición de extrema dependencia de múltiples variables, por lo que la acción sobre este eje debe ser indirecta, considerando los factores limitantes, con el fin de que ese impulso genere un mejoramiento real.

En este capítulo, se examinan algunos de los rasgos más importantes de la economía departamental, así como la dinámica reciente de la pobreza en el departamento, concentrándose en la dimensión monetaria. Se presenta la dinámica de precios de los productos ilícitos con base en las informaciones recopiladas y sistematizadas en UNODC y se dedica un espacio importante al análisis de la rentabilidad relativa de la producción ilegal y legal. Además, se establece la necesidad de identificar alternativas diferenciadas para el impulso a la producción lícita, considerando en particular los costos de transporte de la producción, la cual enfrenta serias limitaciones de viabilidad económica en las zonas norte y sur del departamento. El capítulo concluye con un

breve aparte sobre las oportunidades de acceso al crédito para la producción legal, que cuenta, desafortunadamente, con muy escasa información para el sector rural.

## 8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL CON ÉNFASIS EN EL SECTOR AGRARIO

La economía del departamento de Chocó es principalmente extractiva y tiene como renglones principales, la minería y la madera. La producción minera es, sin duda, la más importante de los últimos años y el jalonador de la economía departamental, en particular desde 2008 aumentó notablemente su volumen, multiplicándose por siete veces entre 2008 y 2011, pasando de contribuir el 12% al 44% en el mismo periodo. La situación del sector agropecuario es en cambio, menos favorable, aunque ha tenido un crecimiento promedio del 17% en valor corriente entre 2000 y 2012, su participación en la economía departamental ha disminuido del 24% al 11% en el mismo periodo; los datos anteriores se presentan en los gráficos 22 y 23.

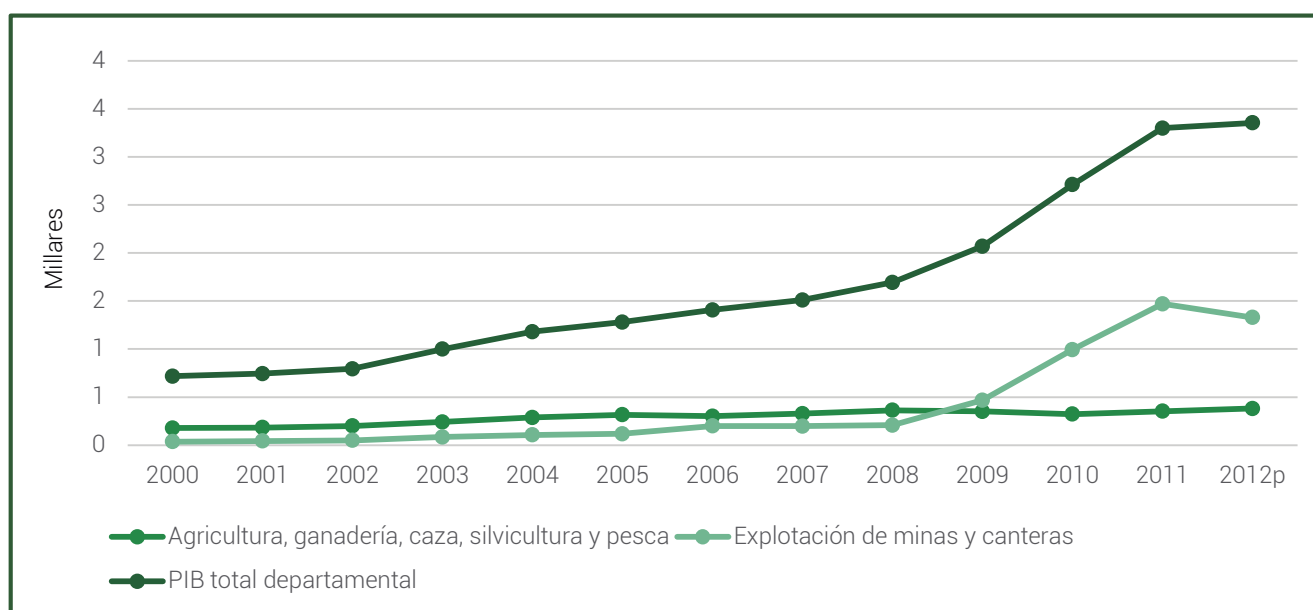


Gráfico 22. Dinámica de los sectores agropecuario y de extracción minera en Chocó, 2000 – 2012.  
Fuente: Elaborado con datos de DANE. Cuentas nacionales departamentales de Colombia.

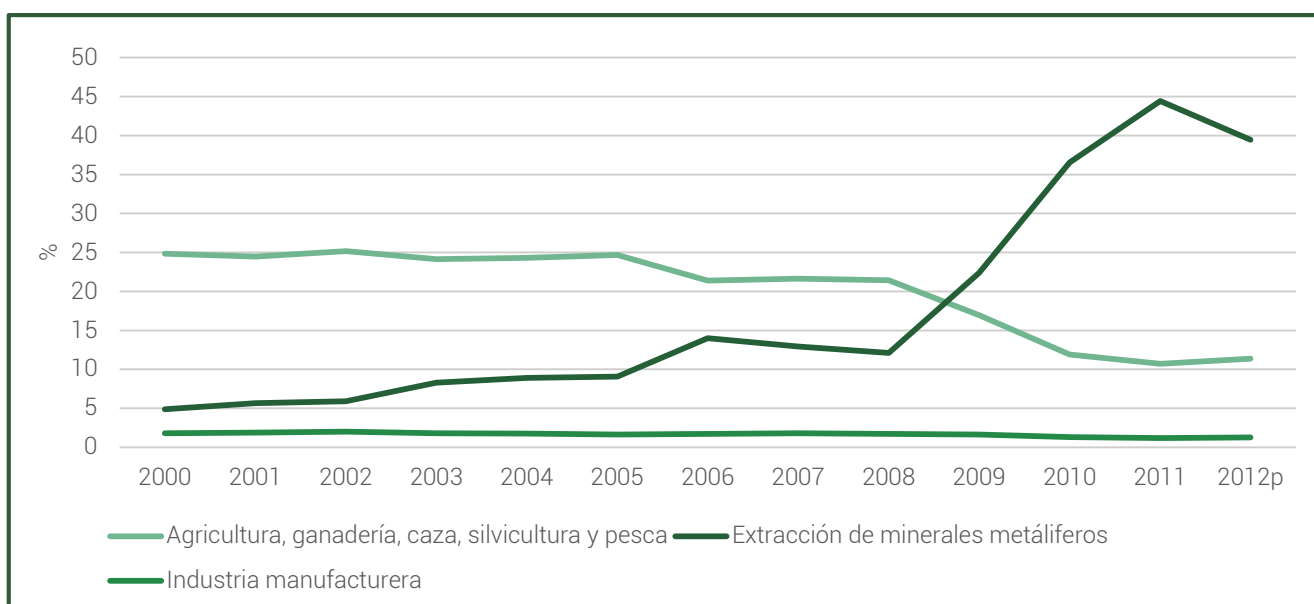


Gráfico 23. Participación de los sectores agropecuario y minero en la economía de Chocó, 2000 – 2012.  
Fuente: Elaborado con datos de DANE. Cuentas nacionales departamentales de Colombia.

En 2012 el renglón principal lo constituyó la extracción de minerales metálicos, principalmente oro y en el ámbito rural, la silvicultura y extracción maderera, que superó al agregado de la actividad agrícola y pecuaria. El volumen de recursos registrado para cada uno de estos se presenta en el gráfico 23.

En relación con la minería, en 2012 se registró la extracción de 24.438 kg de oro, 4.718 de plata y 1.439

de platino, según los cálculos del Centro Regional de Estudios Económicos, Medellín. Banco de la República. Los principales municipios productores de oro fueron: Nóvita (6.852 kg), Unión Panamericana (3.482 kg), Istmina (2.397 kg), Quibdó (2.179 kg) y Tadó (2.024 kg). Señala el informe del DANE que, a pesar de la importante producción de oro y otros minerales en el departamento, las ventas externas son declaradas por otros departamentos del país.<sup>86</sup>

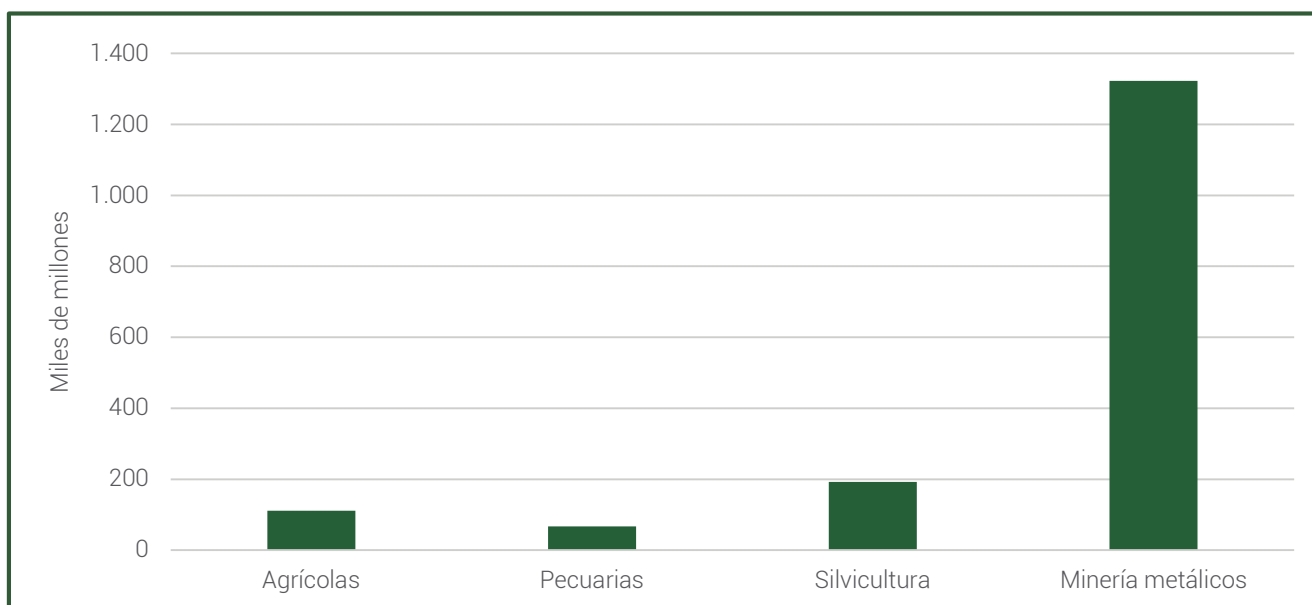


Gráfico 24. Volumen de ingresos (miles de millones) de cuatro sectores productivos en el PIB departamental, Chocó, 2012.  
Fuente: Elaboración a partir de datos de DANE, Valor agregado, por ramas de actividad económica, a precios corrientes 2012.

La extracción maderera es la actividad económica más importante en el sector rural. Durante el 2012 se expidieron un total de 5.385 salvoconductos para movilizar 339.557 m<sup>3</sup> de madera en el departamento, lo que significó un aumento con respecto a 2011 de 26,3%.

También, en 2012 se aprobaron 3.242 salvoconductos para la removilización de 186.947 m<sup>3</sup> de madera, correspondiente a más de 36 especies forestales, destacándose el abarco, cativo, cedro, algarrobo y sande. Los municipios con mayor volumen de madera

86 DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, Departamento de Chocó, 2012.



removilizada fueron Ríosucio, Carmen del Darién, Istmina, Lloró y Quibdó, como se observa en la tabla 12.<sup>87</sup> Debe señalarse aquí que una parte probablemente

significativa de la madera movilizada no es registrada por las entidades de control.

Municipios	2011	2012	Variación porcentual
Total	268.780	339.557	26,3
Ríosucio	33.570	124.487	270,8
Carmen del Darién	71.522	54.960	-23,2
Quibdó	25.893	19.056	-26,4
Istmina	18.563	16.802	-9,5
Cértogui	9.088	18.496	103,5
Lloró	16.263	8.871	-45,5
Río Quito	20.286	4.001	-80,3
Bojayá	12.655	11.662	-7,8
Nóvita	6.955	8.052	15,8
Otros	53.985	73.170	35,5

Tabla 12. Movilización de madera por municipios, Chocó 2011 - 2012  
Fuente: Tomado de DANE, ICER - Chocó, 2012, p. 48.

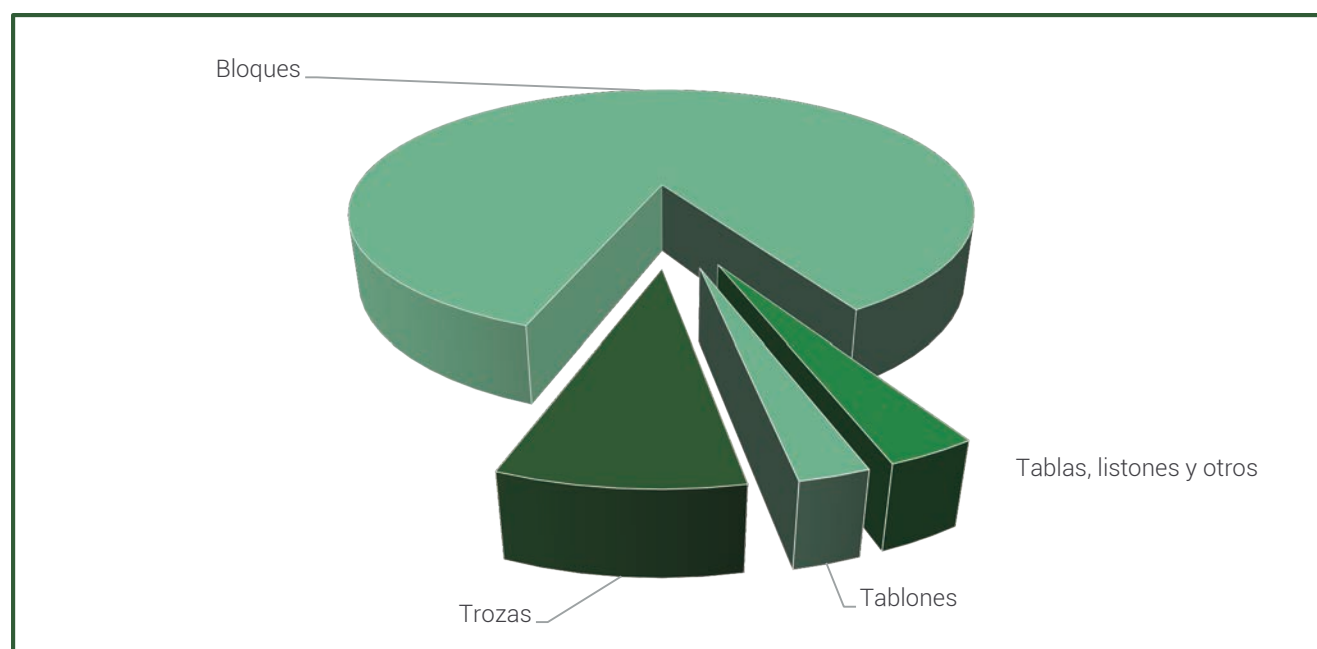


Gráfico 25. Participación en la producción de madera según uso, Chocó, 2012.  
Fuente: Tomado de DANE, ICER - Chocó, 2012, p. 48.

Más del 85% de la madera movilizada es un producto con muy bajo nivel de transformación, compuesto por bloques que se transportan para su posterior incorporación en la industria; el 15% restante se procesa en tablas, tablones y trozas.

El sacrificio de ganado en la región pacífica ha presentado un aumento sostenido desde 2009 hasta

2012; en el caso de los vacunos, inició con cerca de 15.500 toneladas en canal para llegar en 2012 a cerca de 20.500; en el caso de los porcinos, el aumento ha sido proporcionalmente más alto, pasando de cerca de 5.000 toneladas en 2009 a casi 13.000 en 2012. No se cuenta con información diferenciada para el departamento de Chocó, pero puede presumirse que parte del aumento en el sacrificio proviene de este departamento.

<sup>87</sup> DANE, 2012, p. 38.

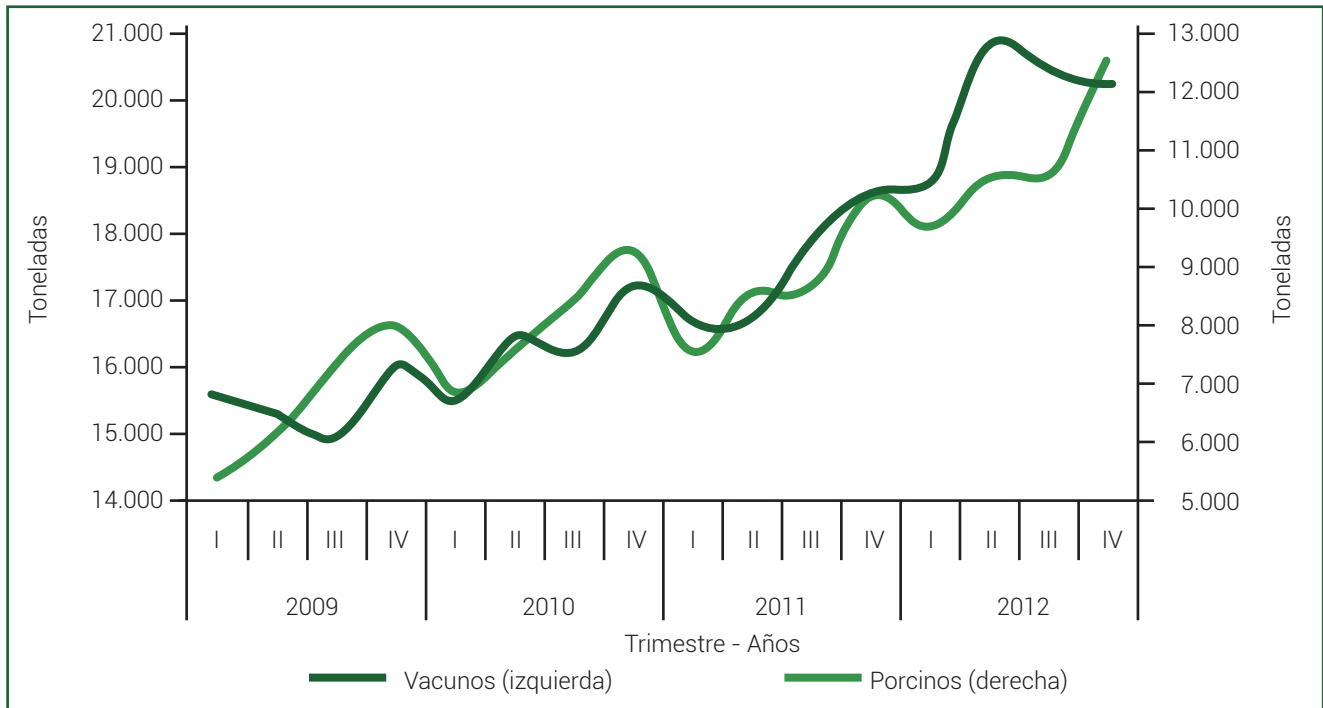


Gráfico 26. Sacrificio trimestral de ganado vacuno y porcino, según peso en canal, (Región Pacífica, 2009 - 2012).  
Fuente: Tomado de DANE, ICER - Chocó, 2012, p. 49.

En relación con el empleo, la ciudad de Quibdó ha presentado una fuerte recuperación de acuerdo con las cifras oficiales. En efecto, en el periodo 2007 - 2012, su tasa de ocupación ha aumentado en cerca de 15 puntos

porcentuales y la tasa de desempleo se ha reducido de más de 25% al 10,7% en el mismo periodo, como se observa en el gráfico 27.

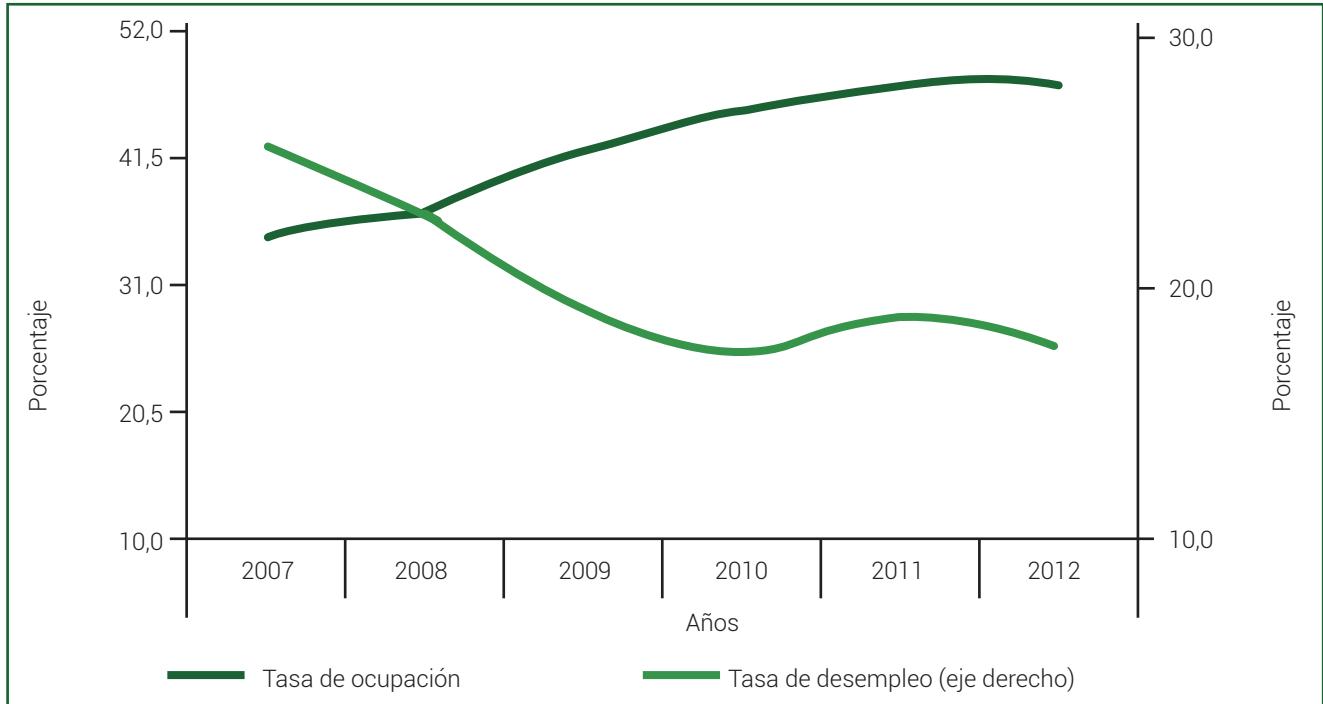


Gráfico 27. Tasa de desempleo y tasa de ocupación Quibdó 2007 - 2012  
Fuente: DANE, ICER - Chocó, p. 22.

Aunque esta es una transformación importante, deben hacerse algunas consideraciones. En primer lugar, debe señalarse que los datos son particulares para la ciudad de Quibdó y que no se cuenta con ninguna información para el resto de los municipios del departamento;

en segundo lugar, debe llamarse la atención sobre el hecho de que del total de ocupados, es decir, el 56% en 2012, eran trabajadores por cuenta propia, como se observa en el gráfico 27, lo que incluye tanto a los empresarios como a un alto volumen de población que

se desempeña en trabajos informales de baja calidad, y solo el 30% de las personas ocupadas se desempeñan como empleados particulares y del Gobierno y un 3,1% como patrón o empleador, por lo que puede suponerse

que esta es la proporción de la población que se encuentra integrada como aportante en los sistemas de Seguridad Social.

Concepto	2011	2012
% Población en edad de trabajar	70,8	71,0
Tasa global de participación	55,2	50,8
Tasa de ocupación	48,6	45,4
Tasa de desempleo	11,9	10,7
T.D. abierto	9,4	8,7
T.D. oculto	2,5	2,0
Tasa de subempleo	22,5	23,5
Insuficiencia en horas	3,1	6,2
Empleo inadecuado por competencias	15,3	17,5
Empleo inadecuado por ingresos	21,5	20,0

Tabla 13. Indicadores laborales, Quibdó, 2011 - 2012.  
Fuente: DANE, ICER - Chocó, 2012, p. 24

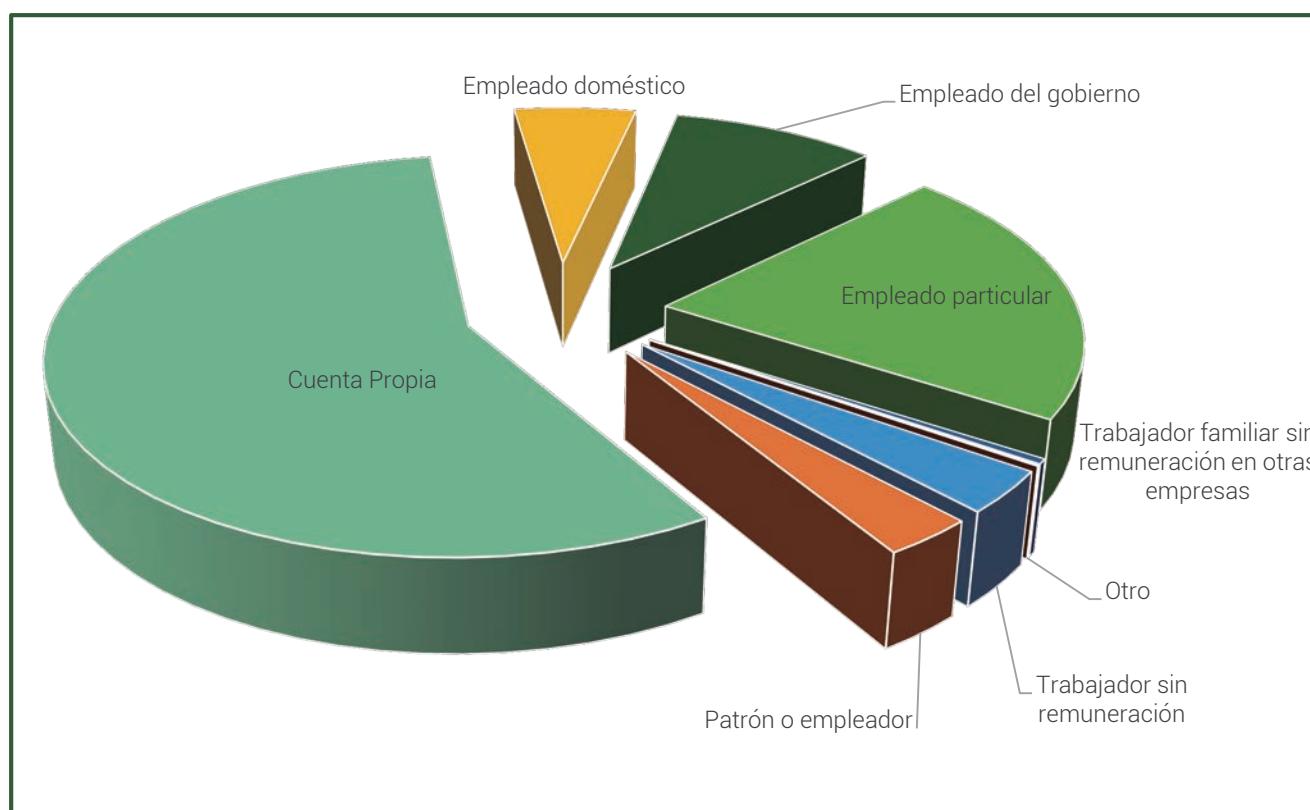


Gráfico 28. Distribución de ocupados según posición ocupacional, Quibdó, 2012.  
Fuente: DANE, ICER - Chocó, 2012, p. 24.

Los sectores más dinámicos en la generación de empleo en el último quinquenio, han sido el de comercio, hoteles y restaurantes, seguido por el de transporte, almacenamiento y comunicaciones (DANE, ICER - Chocó, p.23).

Los elementos anteriormente expuestos, permiten proponer algunas ideas a manera de síntesis, en relación con la problemática de producción ilícita en el departamento y en particular, con las iniciativas orientadas hacia la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio.

- La principal actividad económica en el sector rural es la extracción maderera y no la producción agropecuaria. Este debe ser entonces, uno de los renglones que deben considerarse en el marco de los programas de sustitución.
- La principal actividad económica del departamento es la extracción minera, concentrada en algunos municipios en los que se encuentran también presentes los cultivos ilícitos. La activación de alternativas productivas debe considerar igualmente, el sector tradicional de la minería como uno de los

ejes necesarios dentro de la estrategia de impulso a la economía local.

- El crecimiento del sector agropecuario en actividades distintas a la extracción maderera, enfrenta problemas de localización en relación con las vías de acceso; las vías que actualmente se encuentran en ejecución, permiten la conexión de la zona centro oriental del departamento con Antioquia y Risaralda y por esa vía con el centro del país, pero no conectan la mayor parte del territorio del departamento, por lo que dejan una gran porción del territorio que no cuenta con opciones viables para aumentar los volúmenes de producción y exportación de productos desde el departamento hacia el resto del país.

## 8.2 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA EN EL DEPARTAMENTO

De acuerdo con el DANE, el porcentaje de personas en situación pobreza en el Chocó para 2013 fue de 63,1%, a pesar de la reducción de casi 5 puntos porcentuales con respecto a 2012; el 35,6% se encontraba en situación de pobreza extrema. El índice de Gini fue de 0,616, mientras que el nacional para el mismo año, fue de 0,539.88 El ingreso per cápita para el departamento fue de \$253.539, equivalente al 43% de un salario mínimo legal mensual vigente del año 2013.

La incidencia de la pobreza en el departamento, ha venido disminuyendo desde 2008, aun cuando presentó un aumento de cuatro puntos en 2012 que fue revertido en 2013. La pobreza extrema presentó un comportamiento similar al de la pobreza.

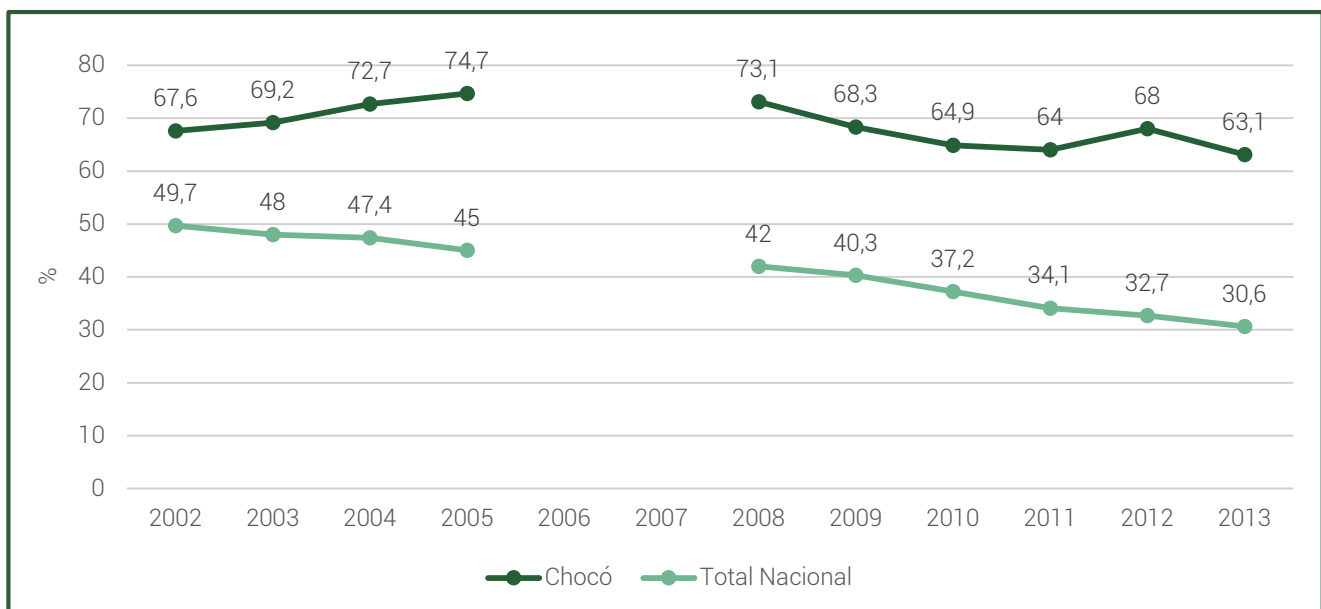


Gráfico 29. Incidencia de la pobreza en Chocó, 2002 - 2013.  
Fuente: DANE. Boletín de prensa, Chocó: Pobreza monetaria. Julio de 2012.

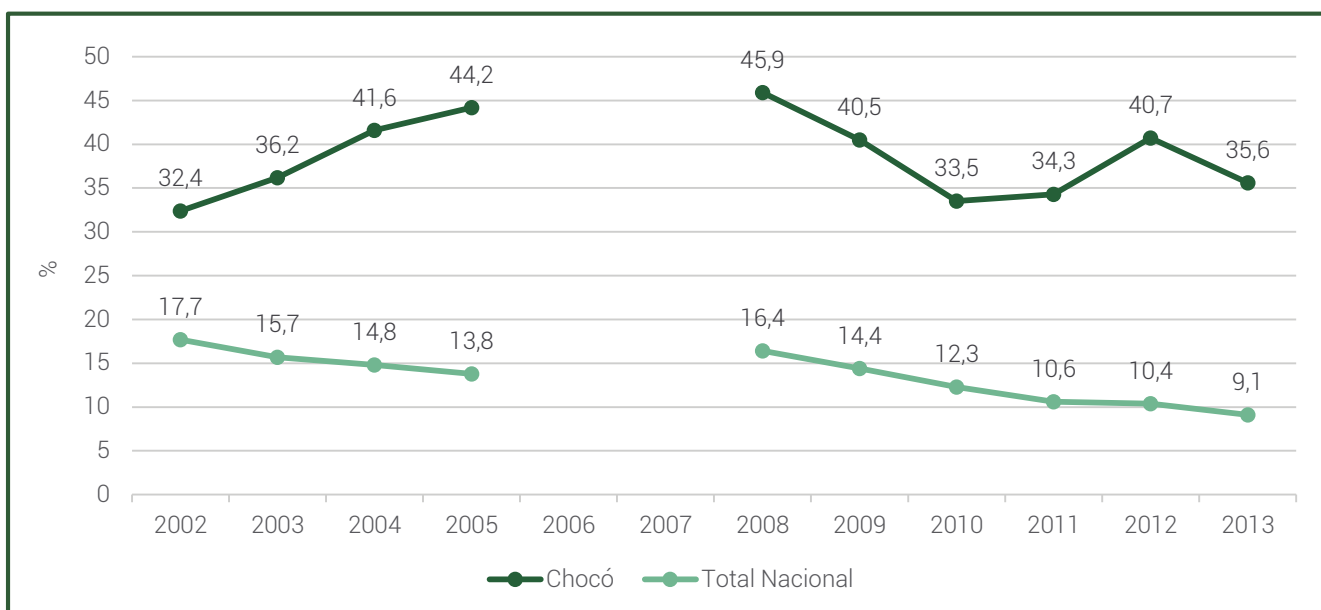
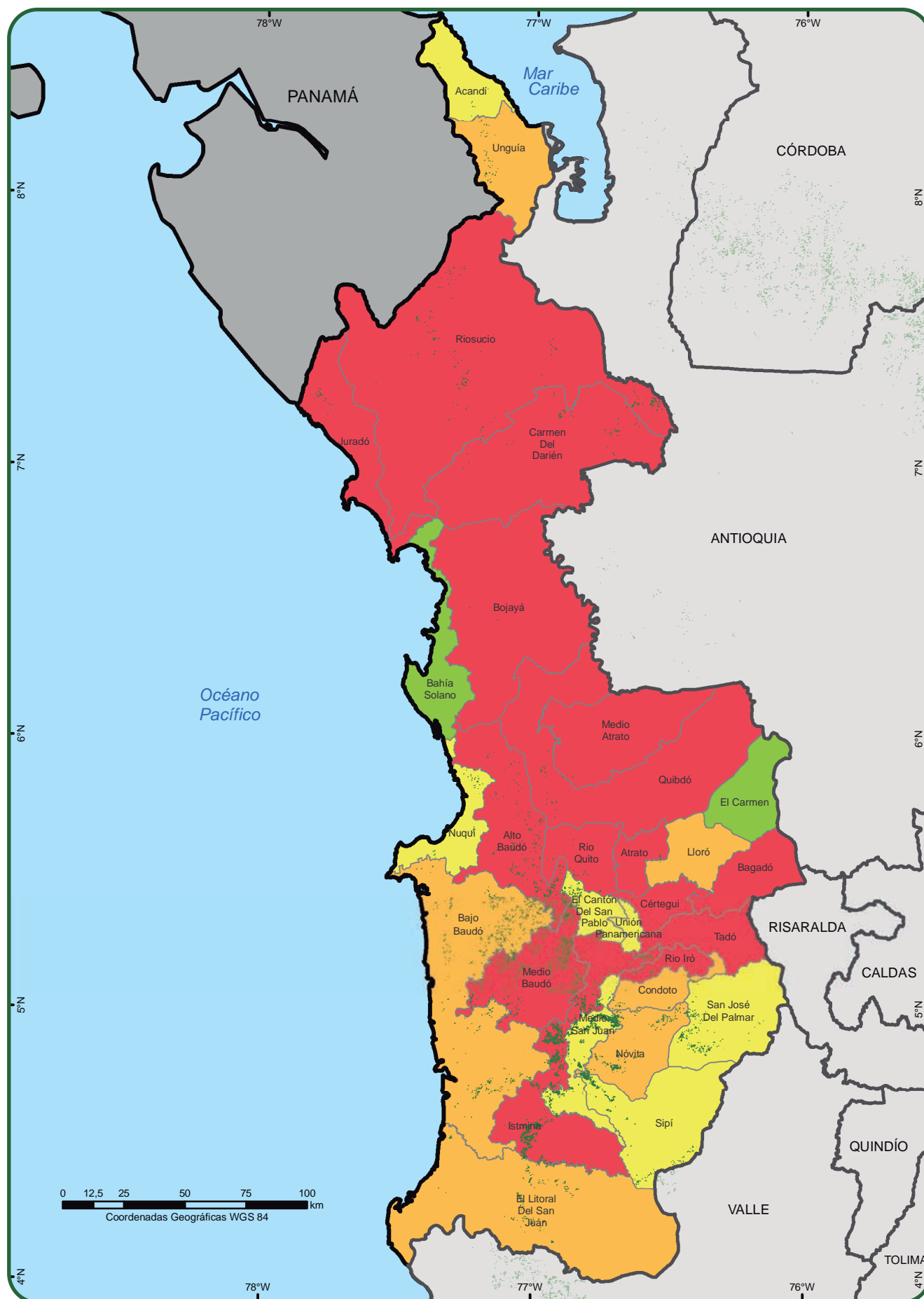


Gráfico 30. Incidencia de la pobreza extrema en Chocó, 2002 - 2013.  
Fuente: DANE. Boletín de prensa, Chocó: Pobreza monetaria. Julio de 2012.



- |   |   |   |
|---|---|---|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 0 - 20%  | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 60 - 80%                     | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite municipal                                |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 20 - 40% | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 80 - 100%                    | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite departamental                            |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 40 - 60% | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #008000; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Cultivos de coca 2011 - 2013 | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #A9A9A9; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite internacional |

Mapa 14. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Fuente: Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE), 2012.

UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Los datos anteriores nos presentan un panorama crítico en el departamento. No solo la incidencia de la pobreza es más del doble que la del promedio nacional, sino que la pobreza extrema tiene una incidencia 3,9 veces superior. Por otra parte, aunque hay una reducción de la incidencia de la pobreza desde 2008, los valores correspondientes al año 2012 no se alejan mucho de los encontrados en 2002, por lo que no puede hablarse hasta el momento de una tendencia consistente de reducción, ni siquiera en el periodo 2008 - 2013. En este sentido, la superación de la pobreza por ingresos, no es una meta cercana en el departamento, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población a incentivos económicos provenientes de las economías ilegales.

De igual forma, las Necesidades Básicas Insatisfechas para el departamento de Chocó, presentan el porcentaje más alto en Colombia con 79.19%, es decir más de 50 puntos porcentuales por encima del total nacional (27.78%). Esto evidencia la crítica situación que vive el departamento, en la que un alarmante porcentaje de la población no puede cubrir sus necesidades más básicas. La capital del departamento, Quibdó, presenta un porcentaje mayor al departamental, 89.47%, es decir, la gran mayoría de chocoanos, presenta carencias como viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico,

servicios inadecuados, alta dependencia económica o con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, que son los indicadores medidos por el NBI.

### 8.3 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES

En el departamento de Chocó, se han observado 2.511, 3.429 y 1.661 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente,<sup>89</sup> en la tabla 16 se muestra la cantidad de hectáreas sembradas en estos años, con algunos productos principales que registran las EVA's en el departamento. Para estos productos, se toma en cuenta si han sido transitorios o permanentes. En el caso de ser permanentes, se toma la información del segundo semestre. Una manera para contrastar esta información, es por medio de la razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de cada producto del departamento con el área de coca observada, con esto, valores cercanos a 1, implican que hay una cantidad de hectáreas de coca observada similar a la cantidad de hectáreas sembradas de ese producto.

Producto	2011	2012	2013	Producto	2011	2012	2013
Plátano	19.424,8	19.714,0	22.377,0	Achiote	141,9	140,0	253,0
Palma de aceite	6.369,0	6.358,0	6.369,0	Limón	19,0	73,0	167,2
Yuca	3.916,0	4.750,5	6.323,0	Lulo	25,0	22,0	68,0
Cacao	4.625,0	5.146,0	4.590,0	Mango	30,0	30,0	
Caña panelera	2.294,6	2.385,0	2.405,8	Zapote	20,0	20,0	
Chontaduro	2.045,6	2.456,5	1.545,0	Naranja	15,0	15,0	
Borojó	1.349,8	1.758,0	1.994,0	Mora	16,0		10,0
Banano	337,0	1.284,0	2.477,0	Tomate de árbol	5,0	2,3	4,0
Achín	944,0	981,0	1.300,0	Producto	2011B	2012B	2013B
Bananito	342,0	873,0	1.535,0	Arroz	5.930,4	9.782,0	10.545,2
Coco	528,0	389,0	847,0	Maíz	4.568,4	7.340,6	7.070,0
Ñame	349,7	452,6	721,0	Cebolla de rama	60,0		61,0
Piña	428,6	387,0	415,5	Fríjol	20,0		20,0
Aguacate	79,0	260,0	276,0	Cilantro	10,0		32,0
Caña miel	185,0		398,0	Hortalizas varias	10,0		1,0
Café	210,0	200,0	165,1	Tomate	6,0		17,0

Tabla 14. Hectáreas sembradas en los principales productos del departamento.

En los gráficos 30 y 31, se muestra la razón para 2011, 2012 y 2013. La línea oscura representa el valor de 1 en la razón.<sup>90</sup> De manera global, se observa que para 2013, la razón es mayor que en los años anteriores, esto implica que en el 2013 aumentó la cantidad de hectáreas sembradas en los diversos productos por cada hectárea de coca observada, principalmente en el

caso del plátano, yuca, banano, arroz y maíz. La caña panelera y el chontaduro, son productos que han tenido igual cantidad de área sembrada que área observada de coca en los tres años, es decir, han presentado el mismo dinamismo en este periodo. En el gráfico 30 se muestran los diversos valores de la razón en los demás productos.

<sup>90</sup> Se hace la aclaración que el ejercicio contrasta la cantidad de coca a 31 de diciembre en cada año con la información recolectada en periodos de siembra.

<sup>89</sup> Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013.



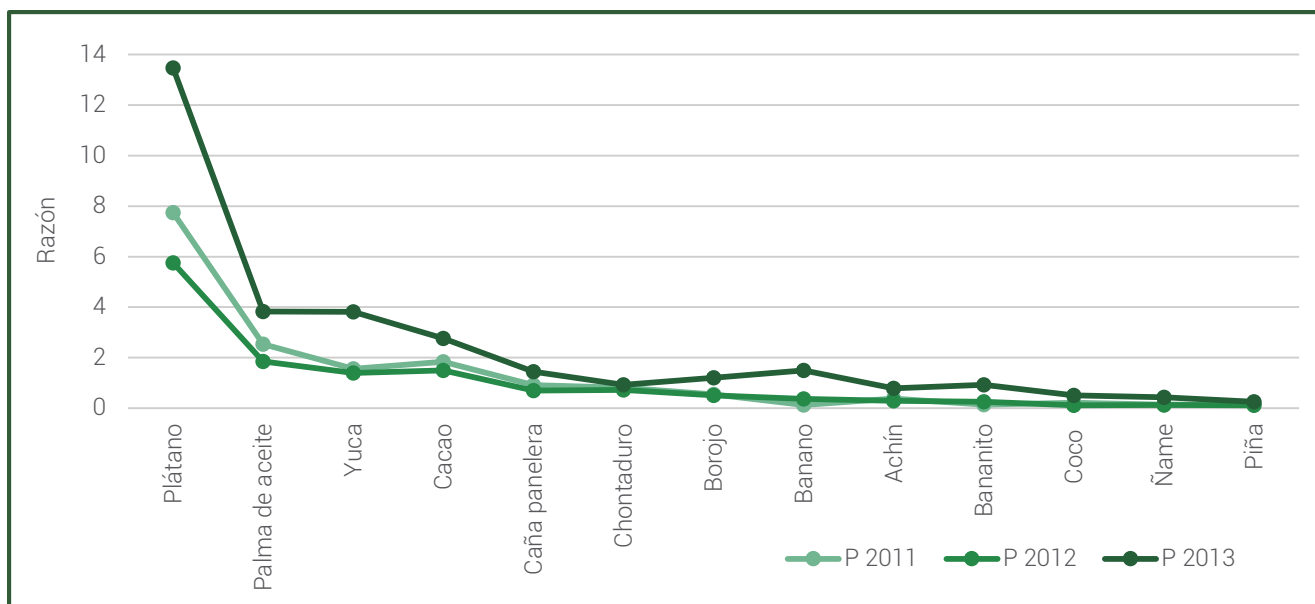


Gráfico 31. Razón entre área sembrada de cultivos permanentes con coca observada.

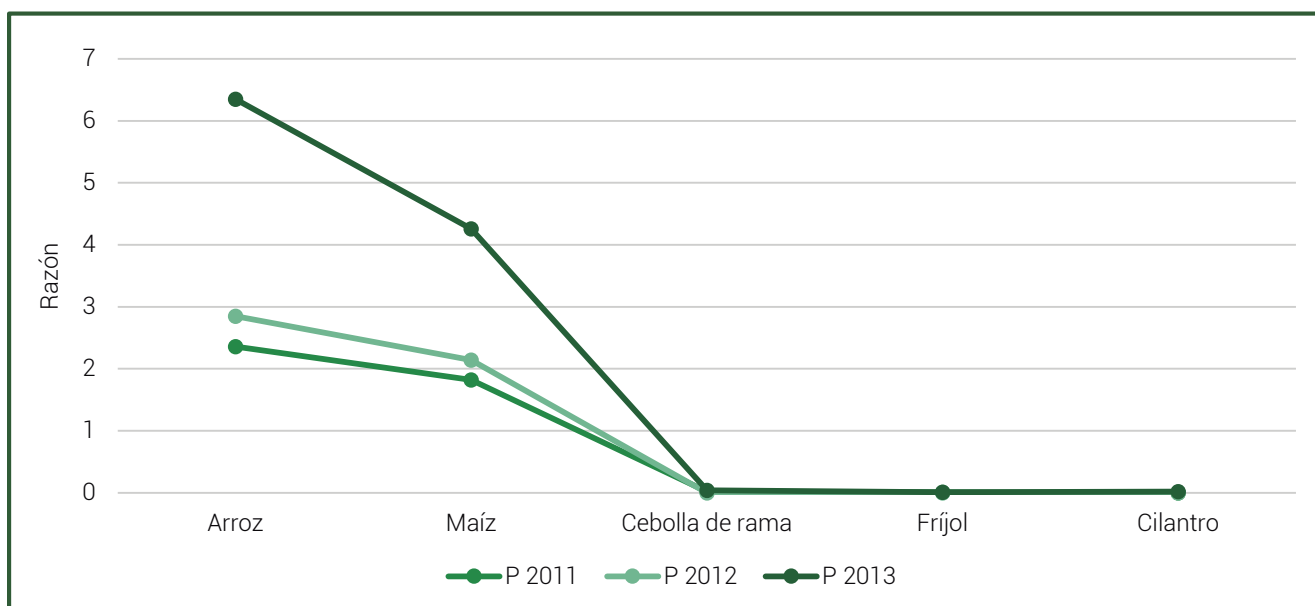


Gráfico 32. Razón entre área sembrada en el segundo semestre, de cultivos transitorios con coca observada.

Producto	2011	2012	2013	Producto	2011	2012	2013
Plátano	7,736	5,749	13,472	Aguacate	0,031	0,076	0,166
Palma de aceite	2,536	1,854	3,834	Caña miel	0,074	0,000	0,240
Yuca	1,560	1,385	3,807	Café	0,084	0,058	0,099
Cacao	1,842	1,501	2,763	Achite	0,057	0,041	0,152
Caña panelera	0,914	0,696	1,448	Limón	0,008	0,021	0,101
Chontaduro	0,815	0,716	0,930	Producto	2011B	2012B	2013B
Borojó	0,538	0,513	1,200	Arroz	2,362	2,853	6,349
Banano	0,134	0,374	1,491	Maíz	1,819	2,141	4,256
Achín	0,376	0,286	0,783	Cebolla de rama	0,024	0,000	0,037
Bananito	0,136	0,255	0,924	Frijol	0,008	0,000	0,012
Coco	0,210	0,113	0,510	Cilantro	0,004	0,000	0,019
Ñame	0,139	0,132	0,434	Hortalizas varias	0,004	0,000	0,001
Piña	0,171	0,113	0,250	Tomate	0,002	0,000	0,010

Tabla 15. Razón de las hectáreas sembradas con la cantidad de hectáreas de coca observada.

## 8.4. DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ILEGALES

En el departamento de Chocó se han observado 2.511, 3.429 y 1.661 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente<sup>91</sup>. En la tabla 18 se muestra la cantidad de hectáreas sembradas en estos años con algunos productos principales que registran las EVA's en el departamento. Para los productos que son transitorios se toma en cuenta la cantidad de área sembrada en el segundo semestre de cada año. Una

manera para contrastar esta información es por medio de la razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de cada producto sobre el área de coca observada; valores cercanos a uno implica que la cantidad de hectáreas de coca observada es similar a la cantidad de hectáreas sembradas de ese producto, valores superiores a 1, implican que en ese departamento hay más hectáreas sembradas de un producto que de coca observada y valores inferiores a 1, implican que hay más hectáreas de coca en el departamento que área sembrada del producto.

Cultivos permanentes y frutales				Mora	16	0	10
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Sacha Inchi	0	0	4
Plátano	19.425	19.714	22.377	Tomate de árbol	5	2,3	4
Palma de aceite	6.369	6.358	6.369	Zapote	20	20	0
Cacao	4.625	5.146	4.590	Mango	30	30	0
Banano	679	2.157	4.012	Cultivos transitorios			
Frutales exóticos	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Caña	2.480	2.385	2.804	Yuca	3.916	4.750,5	6.323
Malanga	944	981	1.300	Arracacha	5.930	9782	10.545
Coco	528	389	847	Arroz	4.568,4	7.340,6	7.070
Ñame	350	453	721	Maíz	60	0	61
Piña	429	387	416	Cebolla	10	0	32
Aguacate	79	260	276	Cilantro	20	0	20
Plantas condimentarias	142	140	253	Fríjol	6	0	17
Cítricos	34	88	167	Tomate	0	12	12
Café	210	200	165	Ají	0	0	6
Guayaba	0	0	87	Plantas aromáticas	10	0	1
Lulo	25	22	68	Hortalizas varias	0	0	0
Frutales varios	0	0	13	Papa	0	0	0

Tabla 16. Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Chocó.  
Fuente: Secretaría de Agricultura. Gobernación del Chocó. 2014.

El gráfico 33 muestra la razón de productos lícitos sobre ilícitos en los años 2011, 2012 y 2013 en varios cultivos permanentes, la línea en negro horizontal muestra el valor de 1.<sup>92</sup> Como podemos observar, la razón es mayor a 1 para el plátano, palma de aceite y cacao. Es notorio que la razón es superior para 2013 en los diversos productos del departamento que para 2012 y 2011, principalmente debido a la disminución de coca en el departamento para 2013. Se puede ver, que por cada hectárea de coca observada hay 14 hectáreas de plátano sembradas en 2013, mientras que en 2012 y 2011 se sembraron alrededor de 8 y 6 hectáreas de plátano por cada hectárea de coca. Con relación a la palma de aceite y el cacao, se muestra que por cada

hectárea de coca observada hay alrededor de 2.5 hectáreas de palma y menos de 2 hectáreas de cacao en 2011. Para 2012, la razón disminuye en estos dos productos y para 2013 ya se muestra que por cada hectárea de coca observada hubo 4 hectáreas de palma de aceite y 3 hectáreas de cacao. El banano es un cultivo que aumentó la cantidad de área sembrada para 2012, así que por cada hectárea de coca observada se sembraron más de 2 hectáreas de banano en este año. La caña ha tenido una cantidad similar de uso del suelo en 2011 y 2012 a la coca; para 2013 se observa cerca de un 70% más de hectárea sembrada que de hectárea de coca observada.

91 Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013.

92 Se hace la aclaración que el ejercicio contrasta la cantidad de coca a 31 de diciembre en cada año con la información recolectada en periodos de siembra.

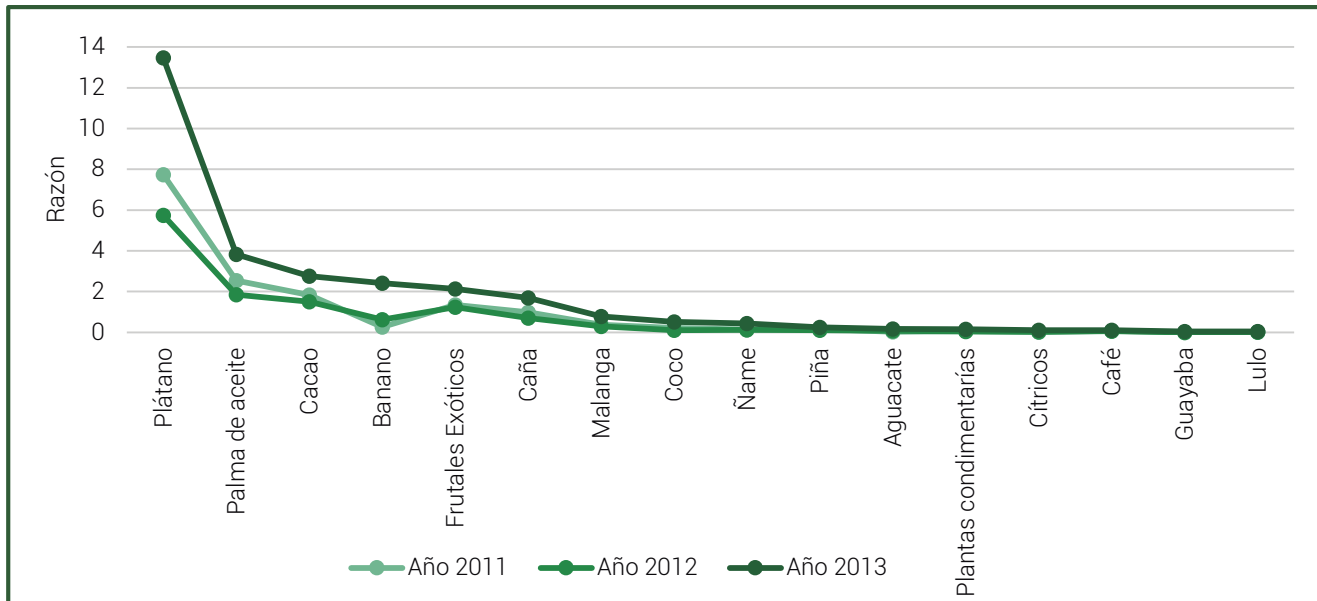


Gráfico 33. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes en el departamento, sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.

La grafica 34 muestra la razón entre la cantidad de áreas sembradas de los diversos productos transitorios en el departamento y la cantidad de coca observada. Dentro de los productos que muestra la razón superior a 1, se encuentran la yuca, la arracacha y el arroz. Es notorio que la razón en 2013 es muy superior en los

productos con relación a la razón en 2011 y 2012, esto debido al crecimiento del área sembrada de estos productos en 2012 y 2013. Para 2013, se muestra que por cada hectárea de coca observada hay cerca de 4,6 y 4 hectáreas de yuca, arracacha y arroz sembradas respectivamente.

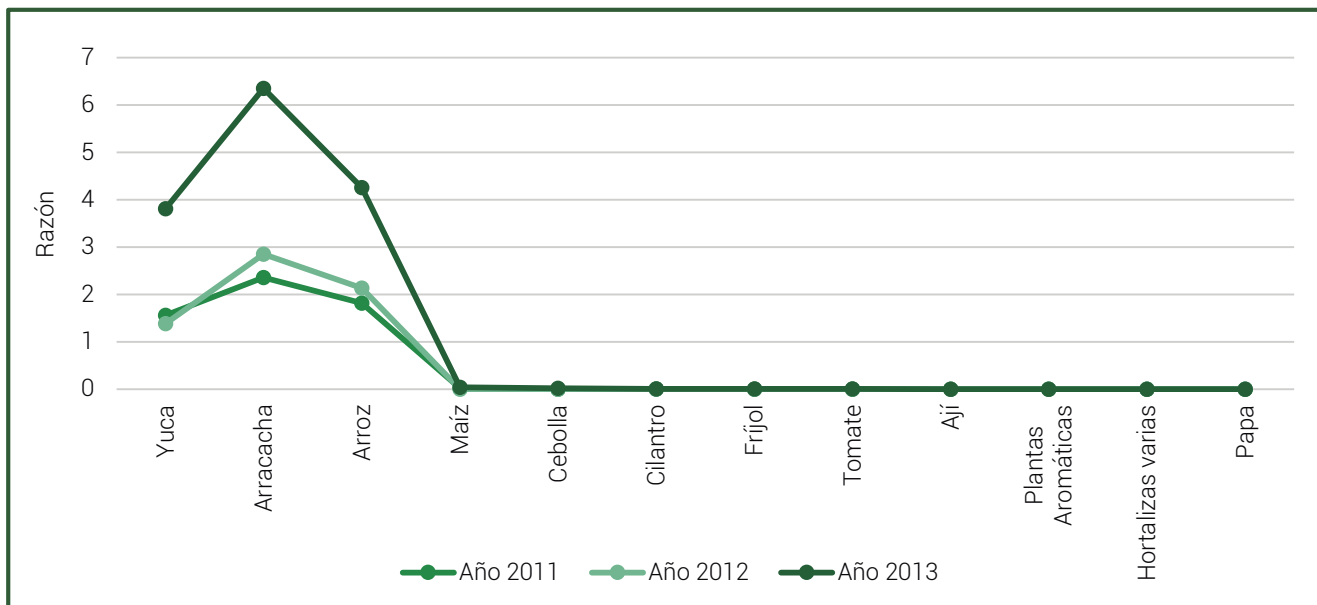


Gráfico 34. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento, sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.

De lo observado en los gráficos 33 y 34, se observa que plátano, palma de aceite, cacao, yuca, arracacha y arroz

son productos que han tenido más área sembrada que coca observada principalmente en 2013.

Cultivos Permanentes y Frutales				Cultivos Transitorios			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Plátano	7,74	5,75	13,47	Yuca	1,56	1,39	3,81
Palma de aceite	2,54	1,85	3,83	Arracacha	2,36	2,85	6,35
Cacao	1,84	1,50	2,76	Arroz	1,82	2,14	4,26
Banano	0,27	0,63	2,42	Maíz	0,02	0,00	0,04
Frutales exóticos	1,35	1,23	2,14	Cebolla	0,00	0,00	0,02

Caña	0,99	0,70	1,69	Cilantro	0,01	0,00	0,01
Malanga	0,38	0,29	0,78	Fríjol	0,00	0,00	0,01
Coco	0,21	0,11	0,51	Tomate	0,00	0,00	0,01
Ñame	0,14	0,13	0,43	Ají	0,00	0,00	0,00
Piña	0,17	0,11	0,25	Plantas aromáticas	0,00	0,00	0,00
Aguacate	0,03	0,08	0,17	Hortalizas varias	0,00	0,00	0,00
Plantas condimentarias	0,06	0,04	0,15	Papa	0,00	0,00	0,00
Cítricos	0,01	0,03	0,10				
Café	0,08	0,06	0,10				
Guayaba	0,00	0,00	0,05				
Lulo	0,01	0,01	0,04				
Frutales varios	0,00	0,00	0,01				
Mora	0,01	0,00	0,01				
Sacha Inchi	0,00	0,00	0,00				
Tomate de árbol	0,00	0,00	0,00				
Zapote	0,01	0,01	0,00				
Mango	0,01	0,01	0,00				

Tabla 17. Cultivos Permanentes y Transitorios.

## 8.5 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS DEL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

En cualquier mercado, el precio es el mecanismo por medio del cual se realiza el intercambio. El mercado de las drogas e insumos químicos para su fabricación no es la excepción. Existe no solo porque hay alguien que la ofrece sino también hay alguien dispuesto a adquirirla y el precio entra a configurarse como el mecanismo de mediación de la negociación entre las partes.

En Colombia, los precios de los productos derivados de la producción y transformación de los cultivos ilícitos no siempre reflejan un comportamiento relacionado con las leyes de oferta y demanda. Sin embargo, factores como problemas en el orden público, la oferta de hoja de coca fresca, el clima, las dificultades en el acceso a transporte y posibles cambios en los procesos productivos (homogenización de productos intermedios) han incidido en mayor o menor medida en la disminución/aumento de los flujos de comercialización y por ende en el comportamiento de los precios en las regiones.

Desde 2005, el Gobierno de Colombia y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), vienen consolidando un sistema de información de precios de la droga por medio de la recolección y sistematización de registros obtenidos mediante entrevistas directas a los cultivadores en la fase de producción y a la información obtenida por los servicios de inteligencia en diferentes ciudades del país. Así las

cosas, los datos de precios han sido recopilados en zonas de cultivo, así como en sitios de influencia de comercialización tras la labor de personas vinculadas a programas de UNODC, la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).<sup>93</sup>

El Sistema de Información de Precios de Drogas se nutre con el trabajo de observación en las diferentes zonas de cultivo capturadas por UNODC, así como con los registros administrativos suministrados por la Policía Nacional, coordinados a través del Centro Internacional de Estudios contra el Narcotráfico - CIENA perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos - DIRAN. En primer lugar, UNODC a través de sus enlaces en programas de monitoreo y desarrollo alternativo, recopila información de precios en zonas de cultivo, cuya ubicación y fuentes entrevistadas, han sido seleccionadas estratégicamente por su importancia en el mercado, por la oportunidad de recolección de la información. En segundo lugar, el CIENA, perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos - DIRAN, proporciona los registros de precios obtenidos a través del reporte de los Comandos de Policía en las diferentes ciudades.<sup>94</sup> Es importante mencionar que desde el año 2012, no se cuenta con información proporcionada por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

<sup>93</sup> La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) proporciona información de precios que complementan los registros capturados en zonas de cultivo, siendo suministrada a través de su personal de enlace y residentes en las diferentes regiones. Desde 2012, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

<sup>94</sup> Esta información se obtiene a través de la indagación con personas vinculadas en el mercado, así como información de inteligencia.

Si bien, el sistema de precios de drogas ha logrado proporcionar información de tendencias de comercialización a partir de sus análisis y de la posibilidad de cruzarla con variables asociadas al fenómeno, actualmente su captura y registro presentan las siguientes limitaciones:

- Por sus características de clandestinidad, se presentan limitaciones en la consecución de fuentes que proporcionen información en las principales zonas de influencia del fenómeno; los datos se recogen de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes, por lo que no responden a un criterio muestral definido y en tal sentido, deben considerarse como indicativos.
- Se presentan dificultades en estandarización de variables asociadas a las características del producto, tales como unidad de medida, presentación, sitio de comercialización y eslabón en la cadena, entre otras.
- La información entregada corresponde a una generalidad del territorio y no permite hacer diferenciaciones dentro del mismo.
- No es identificable el punto en la cadena en el que el producto se comercializa, ni la influencia de las variables de coyuntura de los territorios.
- Desde mediados de 2011, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a

través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

A continuación se presentan las principales tendencias en los precios de los derivados cocaínicos en el departamento de Chocó, reportados por el Sistema de Precios de Drogas. Es de resaltar que en el departamento, no se registran precios de productos como látex de amapola, morfina y heroína.

### 8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta de drogas en el departamento de Chocó corresponde principalmente a productos relacionados con hoja de coca fresca, pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en Chocó ha disminuido de 12 tm en el año 2009 a 10 tm en el año 2013. Si bien esta tendencia es decreciente, la contribución de la producción potencial del departamento en relación con el total nacional aumentó de 2,5% en el año 2009 a 3,3% en el año 2013, situación que incide en el aumento de la dinámica de comercialización en el mercado.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca fresca	\$/Kg	-	-	-	4.800	2.800	-	-	-	2.800
Pasta básica de cocaína	\$/Kg	-	1.799.900	1.800.000	2.200.000	2.425.000	2.300.000	2.300.000	-	1.700.000
Base de cocaína	\$/Kg	2.200.000	-	-	2.500.000	2.633.300	2.616.700	2.731.500	-	2.400.000
Clorhidrato de cocaína	\$/Kg	3.900.000	3.800.000	-	3.725.000	3.950.000	4.500.000	4.517.200	-	4.150.000

Tabla 18. Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Chocó, según año de referencia.

Fuente: Sistema de precios de drogas, PONAL, UACT y UNODC-SIMCI.

Nota: Los valores fueron redondeados a la centena más próxima.

En relación con los precios de hoja de coca fresca, se cuenta con información de los años 2008, 2009 y 2013. En 2008 se reportó \$4.800/kg de hoja, mientras que en los demás años se reportó una estabilización en \$2.800/kg. La producción potencial de este producto ha disminuido el 21,7%, pasando de 8.632 tm en el año 2009 a 6.763 tm en el año 2013. Aunque la oferta de hoja de coca fresca ha disminuido, la estabilidad en su precio podría corresponder a una estrategia de monopsonio, en donde existen pocos compradores y son ellos quienes imponen su nivel, por ello, el precio de este producto no responde a la reducción de la oferta de hoja de coca fresca, aunque el 78% de los cultivadores de la región la venden sin ningún proceso de transformación, de acuerdo con las últimas cifras de los estudios de productividad.

Desde el 2005 al 2013, pasta básica de cocaína ha presentado estabilidad en el precio (en promedio del 1% en términos nominales) mientras que la base de

cocaína ha tendido a disminuir (en alrededor del 12%). En este sentido, los precios de pasta básica de cocaína han oscilado entre \$1.799.900/kg y \$2.425.000/kg, mientras que la base de cocaína se ha comercializado entre \$2.200.000/kg y \$2.731.500/kg.

Los niveles de precios de pasta básica de cocaína presentan mayor amplitud en relación con los registrados en el resto del país. En promedio a nivel nacional, durante el periodo 2005 - 2013, se comercializó pasta básica de cocaína entre \$1.844.300/kg y \$2.154.200/kg. Para el mismo periodo, los precios promedio nacional de base de cocaína se estimaron entre \$2.509.500/kg y \$2.824.700/kg, tendiendo a ser superiores a los registrados en el departamento, situación que obedece, posiblemente, al control territorial por parte de grupos de narcotraficantes.

Entre 2005 y 2013, los precios nominales de clorhidrato de cocaína en el departamento se han incrementado

en promedio el 10%. Entre 2005 y 2013, en promedio el clorhidrato de cocaína se ha comercializado en el departamento de Chocó entre \$3.725.000/kg y \$4.517.200/kg, mientras que en el país, los precios de este producto oscilaron entre \$4.155.500/kg y \$ 4.708.900/kg.

Si se analizan estas tendencias en términos constantes, es decir, descontando a los niveles de precios el efecto de la inflación, los precios reales

de los productos derivados de la hoja de coca han tendido a profundizarse en la medida en que los cambios de los precios del productor, no han respondido a los cambios de los precios en los demás productos lícitos, lo cual genera que se perciban menos ingresos que en años anteriores. Cabe resaltar que en el escenario de precios impuestos por los compradores, los ingresos afectados corresponderían a los primeros eslabones de la cadena y no al tráfico, en donde la relación entre riesgo vs utilidad es directa.

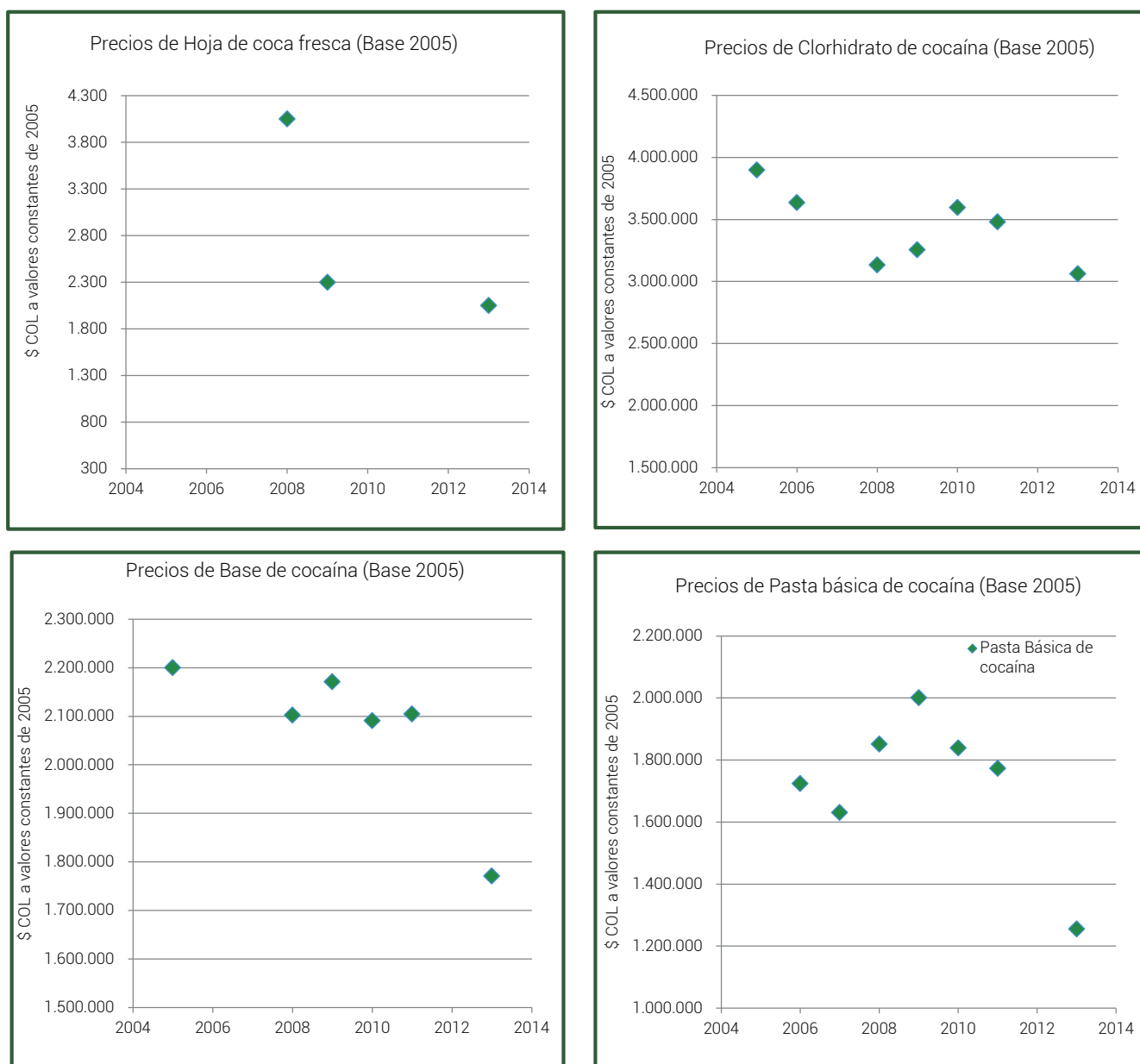


Gráfico 35. Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Chocó a valores constantes de 2005.

Fuente: Sistema de precios de drogas, PONAL, UACT y UNODC-SIMCI

Nota:

(1) Los precios fueron deflactados a partir del IPC nacional de cada año de referencia, con el fin de eliminar el efecto de la inflación.

## 8.6 OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL

No se consiguió información específica en torno a la colocación de créditos para el sector rural. Sobre la dinámica crediticia, se presenta información sobre

el comportamiento general del departamento. De acuerdo con el DANE (ICER Chocó, 2012), el monto de las colocaciones del sistema financiero en Chocó al cierre del año 2012, ascendió a \$259.258 millones, con una variación interanual de 17,8%. Los bancos comerciales concentraron 91,7% de la cartera total; las cooperativas financieras participaron con 7,7% de las operaciones activas, mientras que las compañías de



financiamiento comercial tuvieron una participación del 0,6%. Los créditos de consumo de los hogares correspondieron al 68,6% de la cartera total, mientras que los microcréditos fueron el 19,6%. Los créditos para vivienda participaron sólo con el 2,6% dentro de la cartera total, a pesar de la reducción de tasas de interés ofrecidas por los establecimientos bancarios y las políticas gubernamentales de promoción del subsidio

de vivienda para los estratos bajos. Los saldos de las colocaciones bancarias se presentan en la tabla 19. Con base en los datos anteriores y dada la población total estimada de 495.000 habitantes, el volumen de colocaciones por habitante para 2012 es de \$523.753. Con la información disponible no es posible estimar el volumen de colocaciones orientado a la producción rural.

Variables	2011	2012	Variación porcentual
Total	219.999	259.258	17,8
Bancos comerciales	202.292	237.806	17,6
Compañías de financiamiento	1.509	1.294	-14,2
Cooperativas financieras	16.198	20.158	24,4
Tipos de colocación			
Créditos de consumo	151.932	178.106	17,2
Créditos de vivienda	6.151	6.782	10,3
Créditos comerciales	39.655	47.745	20,4
Microcréditos	22.259	26.626	19,6

Tabla 19. Saldo de colocaciones por entidad y tipo de crédito. Chocó, 2011 - 2012.

Fuente: DANE, ICER – Chocó, 2012, p. 29.

Por otra parte, las entidades financieras han mostrado un crecimiento leve en el número de oficinas, alcanzando 20 en 2012 y también en el número de empleados bancarios, que se acercaban a 200 al finalizar el mismo año.<sup>95</sup> La cartera neta (cartera bruta menos provisiones), ha tenido un crecimiento sostenido

desde 2005 hasta 2012, pero la variación anual no ha sido igualmente continua, teniendo el mayor pico de crecimiento en 2007, reduciéndose en 2009 a sólo el 5% y aumentando nuevamente hasta más del 25% en 2011, con una reducción final del 9% en 2012 respecto del año anterior.

<sup>95</sup> DANE, ICER, Chocó, p. 30.

# 9

## Dimensión social

En cuanto al análisis de las variables de la dimensión social relacionadas con la producción ilegal, en el gráfico 35, se muestra que la producción ilícita (CultLlICIT) constituye un elemento determinante del subsistema y que los factores más asociados a esta variable lo constituyen los procesos migratorios dentro del territorio, con frecuencia relacionados con la expansión de la producción ilegal en zonas de frontera agrícola. En esta situación se encuentra un punto

de discusión al examinar la dinámica particular en el departamento de Chocó, donde existe por el contrario, un saldo de emigración alto, provocado tanto por la búsqueda de opciones de inserción social y económica en otros departamentos, como particularmente por los fenómenos de violencia que afectaron de manera crítica a la población civil en los últimos 20 años, con un pico en la primera década del siglo XX.

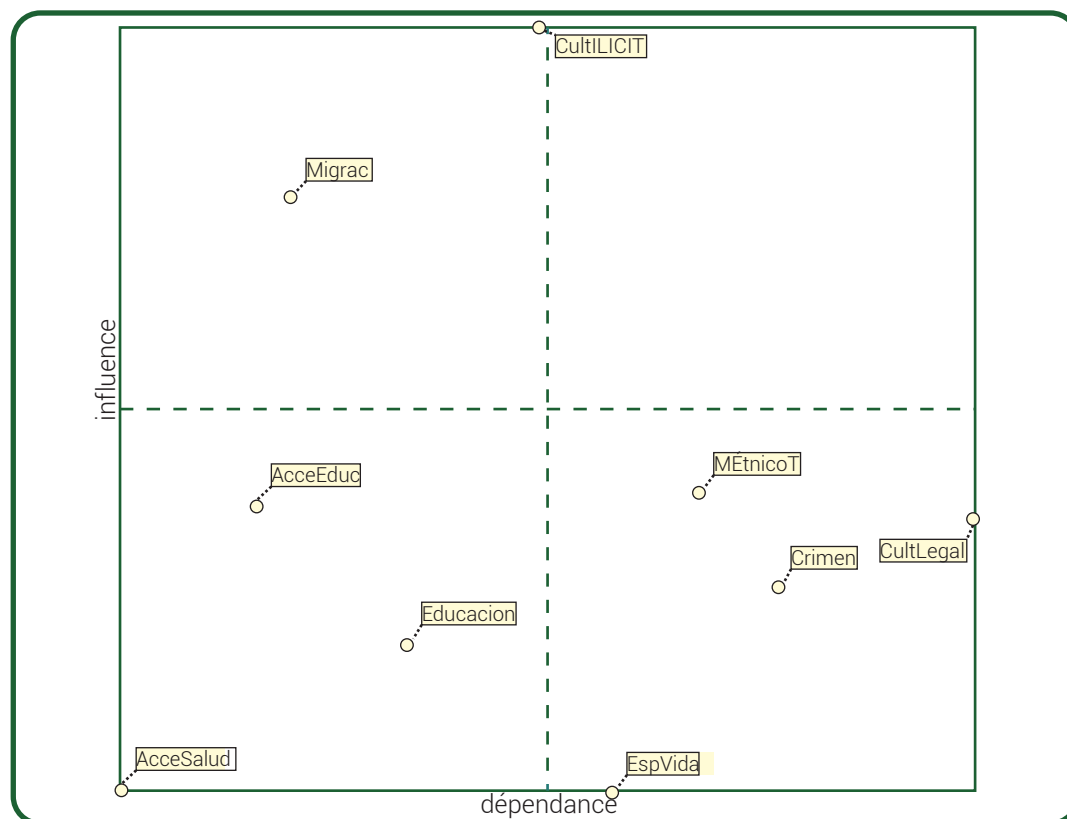


Gráfico 36. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal.

El acceso a la educación y los niveles de educación de la población, constituyen variables importantes pero con poco efecto inmediato sobre el sistema. Dicho de otro modo, si bien la educación juega un papel detonante e impulsa el desarrollo en el mediano y largo plazo en una región dada, las intervenciones deben partir de las

capacidades existentes entre la población; por ello, en el análisis se ubican como variables de bajo impacto inmediato, aunque tengan alto impacto potencial.

Las variables críticas del sistema son los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnicoT), la criminalidad

(Crimen) y la cultura de la legalidad (CultLegal). En el caso de Chocó, éstas juegan un papel determinante y constituyen un punto obligado de atención, puesto que la cultura de la legalidad debe entenderse no como el producto único de campañas, sino como el resultado del conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas que determina el ámbito cultural en un escenario social dado.

En este capítulo se analiza la dinámica de migraciones, aunque debe anotarse que no se cuenta información suficiente para establecer variaciones en las regiones productoras de cultivos ilícitos en el departamento. Se examina la dinámica de criminalidad y se presta particular atención a la descripción de los factores asociados al manejo étnico del territorio.

## 9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL

La población del departamento de Chocó crece a una tasa inferior a la presentada a nivel nacional. Esta situación se ha registrado en los periodos 1960 - 1975 y 1980 - 1990 y se ha acentuado en el periodo 1990 - 2004, de acuerdo con el análisis de Bonet (2007) sobre la economía y la sociedad chocoana, como se observa en el gráfico 36.

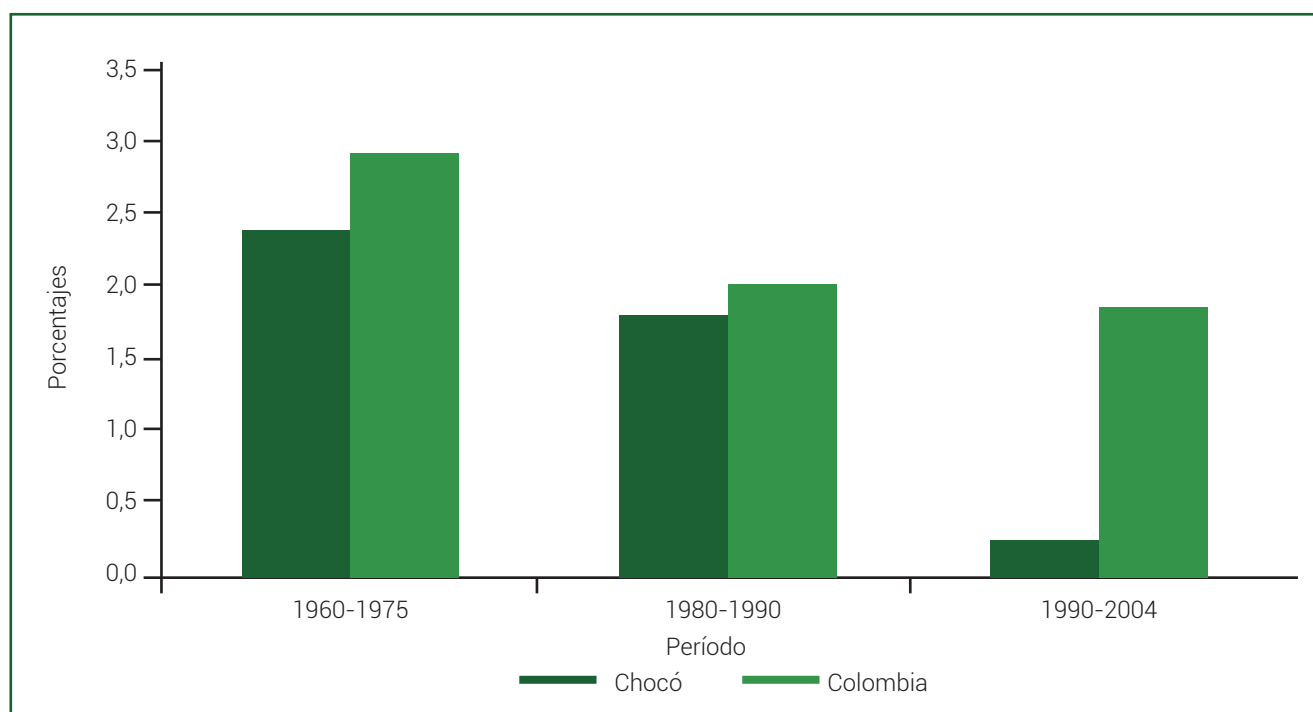


Gráfico 37. Tasa de crecimiento de la población de Chocó vs Colombia, 1960 – 2004.  
Fuente: Bonet, Jaime, 2007, p.33

El bajo crecimiento de la población de Chocó se explica por los procesos migratorios observados. Señala Bonet, que el Chocó se muestra como uno de los territorios más expulsores de habitantes y citando a Sanders (1978) señala que entre 1951 y 1964 salieron del departamento aproximadamente 20.000 chocoanos (una décima parte de la población), dejando a Chocó con el índice más bajo de crecimiento de la población durante ese periodo. Las cifras del Censo de Población de 1993 y 2005, muestran una situación similar a la descrita por Sanders. En 1993 la migración neta se estimó en 43.384 personas, el 11% de población chocoana censada en el país en ese año, mientras que en 2005, se estima que el porcentaje de emigrantes ascendió al 10,6% de los nacidos en el Chocó (Bonet, 2007, p.34).

Debe considerarse aquí que el periodo 1990 – 2004 coincide con el de la mayor intensidad de violencia política contra la población civil del departamento, que tuvo un fuerte efecto en procesos de desplazamiento forzado interno.

Dadas las condiciones particulares del territorio de Chocó en cuanto a los procesos de violencia y desplazamiento forzado y a la inexistencia de datos confiables sobre la dinámica poblacional reciente, no es posible establecer si la producción ilícita en el departamento ha tenido un efecto impulsor de dinámicas migratorias en las regiones productoras. Se puede señalar sin embargo, que la dinámica de emigración del departamento, es anterior a la agudización de la violencia, explicable al menos parcialmente en función de las limitadas posibilidades de desarrollo económico.

## 9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO

En el caso particular de Chocó, la variable de manejo étnico del territorio es determinante, al considerar que la mayor parte del área del departamento se encuentra bajo la modalidad de propiedad colectiva. Los patrones de manejo étnico del territorio requieren de por lo menos una división obligada: el manejo dado por los pueblos indígenas y el dado por la población afrodescendiente articulada en los Consejos Comunitarios.

En el caso de la población indígena, se registra la presencia de cinco grandes pueblos: Embera, Katío, Chamí, Wounaan y Tule, los cuales se encuentran agrupados en la Organización Regional Embera Wounann, OREWA. Uno de sus documentos rectores

es el titulado “Lo que pensamos y queremos hacer en nuestro territorio”, elaborado con la colaboración de Biopacífico, en el cual se consignan los elementos centrales de su ideario colectivo. Los principios rectores de su propuesta son unidad, territorio, cultura y autonomía y su estructura incluye las siguientes instancias: Cabildos Locales, Cabildos Mayores, Junta Directiva, Congreso Regional y Comité Ejecutivo.

OREWA ha hecho públicas las amenazas y violaciones a los derechos humanos de sus comunidades. De acuerdo con su reporte, las zonas en las cuales se concentran el mayor nivel de violaciones a los derechos humanos son: Bajo Baudó, Quibdó – Carmen de Atrato (Zona Carretera) y Carmen del Darién – Ríosucio – Unguía – Acandí (Bajo Atrato – Darién Chocoano).

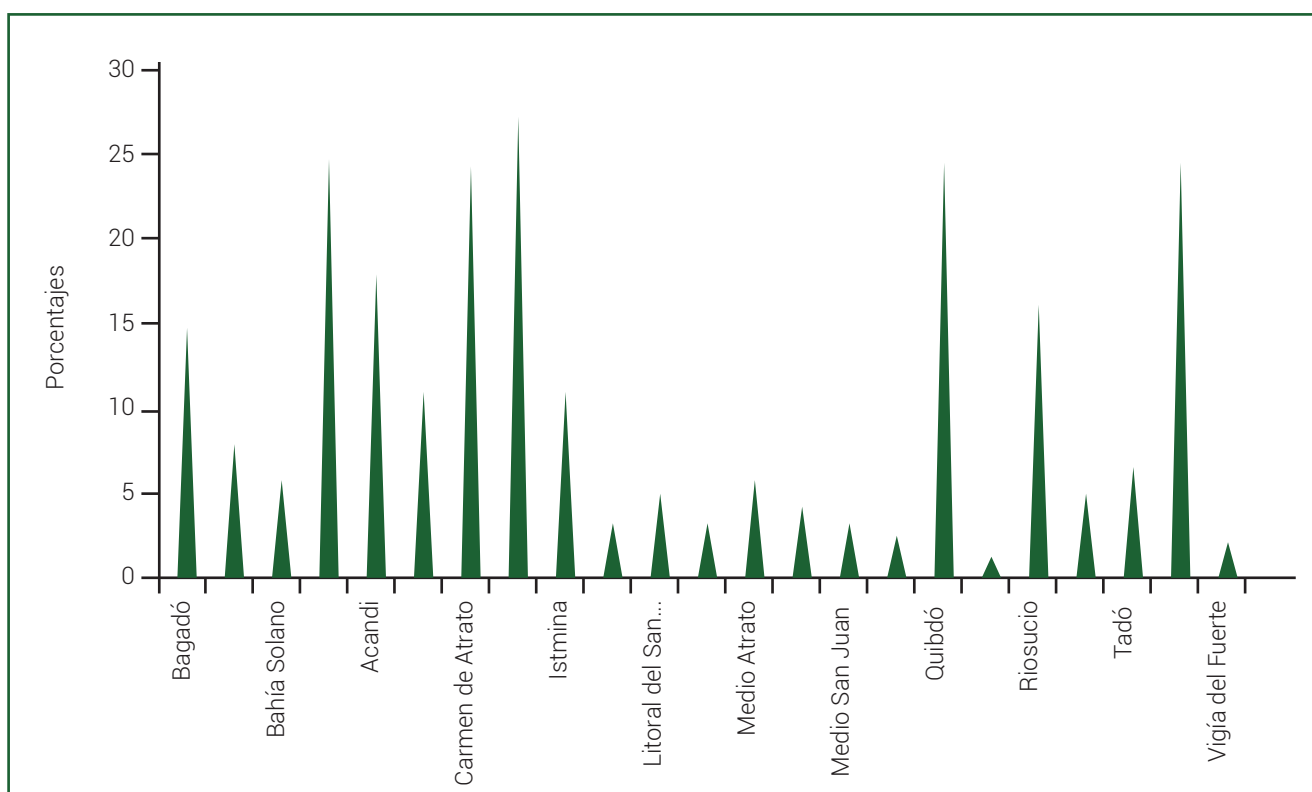


Gráfico 38. Amenazas y violaciones de derechos a pueblos indígenas de Chocó, 2002 - 2011 – OREWA.  
Fuente: Documento de la OREWA en el Observatorio de los derechos de los pueblos indígenas, <http://mindixenes.org/spip.php?article270>.

El reporte de OREWA viene acompañado de un mapa (Figura 1) de afectaciones elaborado en colaboración con la Defensoría del Pueblo, en el que se registra la presencia de cuatro actores armados ilegales: Los Rastrojos, Águilas Negras, FARC y ELN. Igualmente, se señalan los puntos de desplazamiento forzado y otras afectaciones a la población civil. En este mapa, las zonas de mayor densidad de presencia de actores

armados ilegales y de afectaciones a la población civil, incluyendo la indígena, coincide con la principal zona de producción de cultivos de coca en el departamento. Las comunidades indígenas integradas en OREWA, consideran los cultivos de coca como cultivos de uso ilícito y han realizado varias expresiones públicas de rechazo a las aspersiones aéreas.

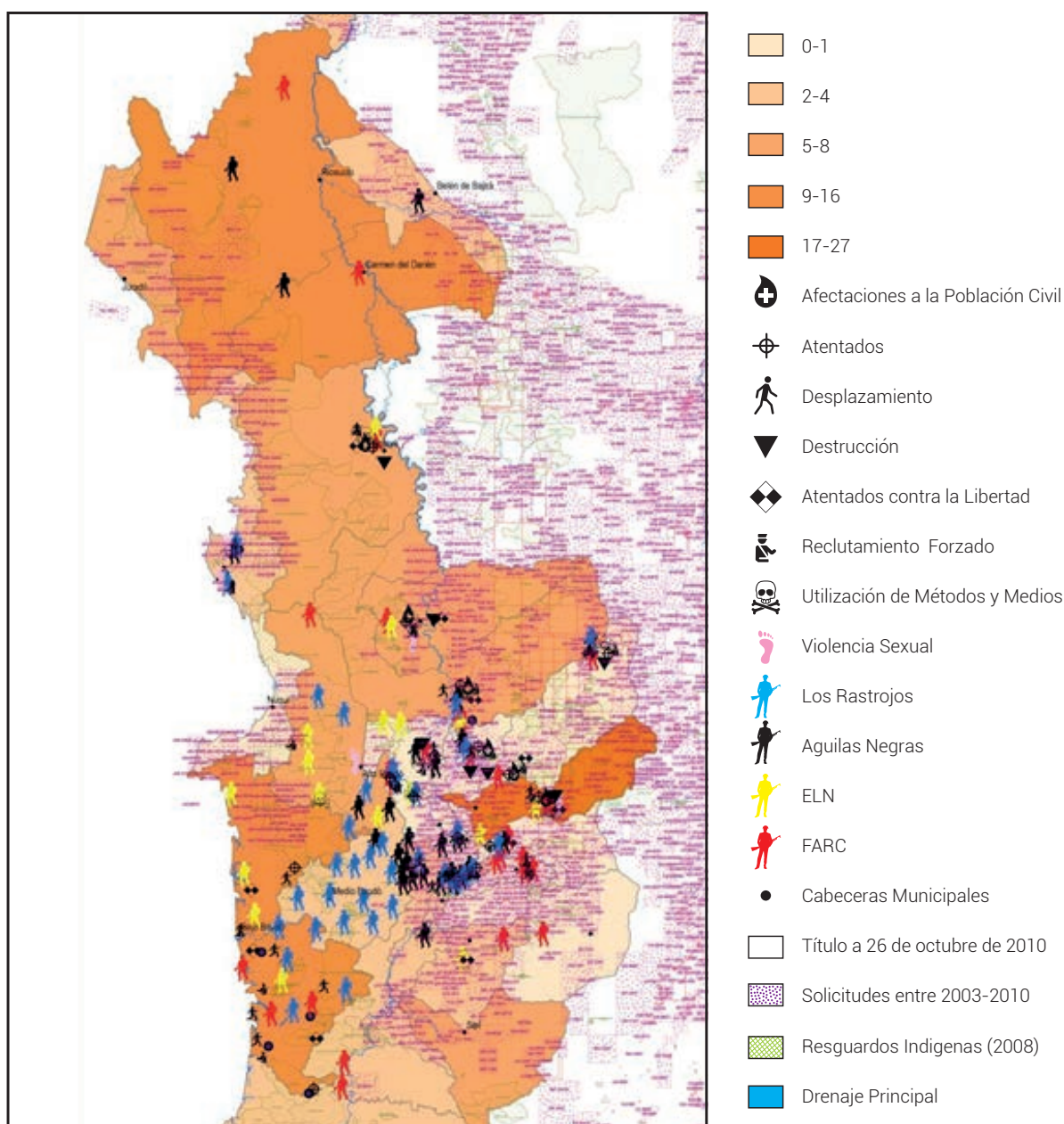


Figura 1. Afectaciones del territorio chochoano, 2005-2010.

Fuente: Documento de la OREWA en el Observatorio de los derechos de los pueblos indígenas, <http://mindixenes.org/spip.php?article270>.

En relación con las comunidades afrodescendientes, la organización más sobresaliente es el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral de Atrato – COCOMACIA, que agrupa a 128 Consejos Comunitarios de la zona centro norte del departamento de Chocó.

COCOMACIA ha desarrollado un fuerte trabajo en la espacialización de sus propuestas y en la definición de las asignaciones de uso del territorio a las familias habitantes. Tiene como máxima autoridad la Asamblea General, de la cual dependen directamente la Junta Directiva y el Comité Disciplinario, quienes cuentan para la toma de sus decisiones con un grupo de asesores jurídicos y técnicos multidisciplinarios, que además de

orientar a la Junta Directiva y al Comité Disciplinario, elaboran y orientan proyectos que redundan en el beneficio de la comunidad.

Desarrolla su trabajo con un equipo operativo que cuenta con las siguientes comisiones:

- Territorio y autonomía
- Etnoeducación
- Etnosalud
- Proyectos sociales y política
- Economía solidaria
- Género
- Derechos Humanos
- Comunicaciones



# 10

## Dimensión político-institucional

Como se ha señalado anteriormente, la presencia y acción de grupos armados ilegales como agentes generadores de violencia y limitantes de la acción institucional en el departamento de Chocó, afecta los procesos de impulso al desarrollo para la superación de la problemática de producción ilegal. Las variables claves dentro del análisis de la relación entre la dimensión política e institucional y la producción ilegal se relacionan, en este caso, con fenómenos ilegales realizados por agentes del crimen organizado

o por actores armados ilegales y por las dinámicas de corrupción en el territorio asociadas a estos procesos. No se trata de variables de fácil operacionalización, dado que si bien, pueden establecerse algunos indicadores indirectos que apunten a describir y precisar su alcance, en la mayoría de los casos la información aportada no es lo suficientemente consistente y confiable. Esta es una limitación inevitable, y el acercamiento que aquí se propone intenta abordar los temas pero sin perder de vista que puede haber cierto sesgo en el análisis.

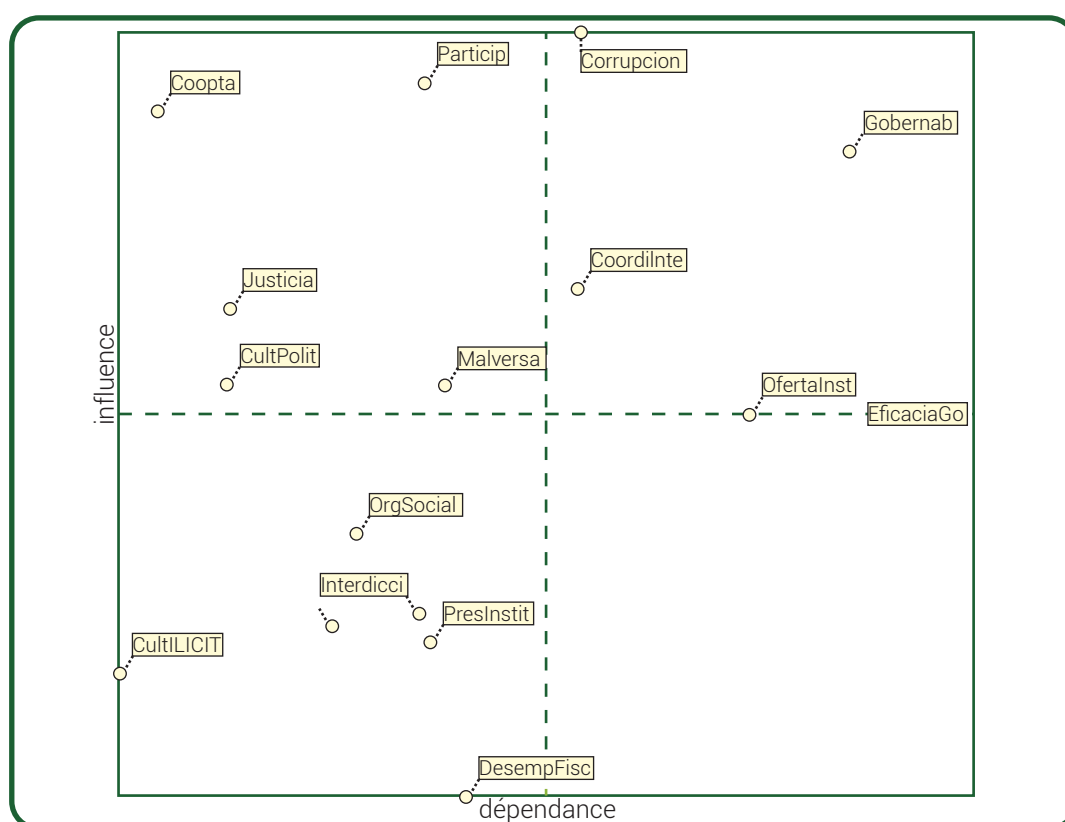


Gráfico 39. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio.

Desde el enfoque complementario, la participación social (Particip) y la aplicación de justicia (Justicia) son variables de contención más importantes. En el escenario social del departamento de Chocó, la gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los gobiernos locales ejecuten sus planes de desarrollo tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, constituye uno de los ejes de acción más potentes del sistema, siempre que se controle el avance de los grupos armados ilegales, para este departamento en concreto, la acción de la guerrilla de las FARC que permanentemente intentan acceder al control territorial. Especial atención debe prestarse a los problemas de cooptación, corrupción y malversación de fondos públicos. Un papel clave es jugado aquí por los niveles de coordinación interinstitucional (Coordilnte) como una estrategia que puede potenciar el impacto que las instituciones por sí solas no podrían lograr.

En este capítulo se examina el control estatal del territorio conceptualizado desde tres ámbitos: la presencia de la Fuerza Pública, como encarnación del monopolio legítimo de la fuerza; la presencia y oferta institucional en el territorio; y la presencia de las entidades del sector Justicia, aspectos que hacen parte de la contención de la oferta de drogas. Posteriormente, se analiza la gobernabilidad en el territorio, incluyendo allí lo referente a las limitaciones para la coordinación interinstitucional, uno de los elementos que ha surgido del análisis como potente impulsor potencial de la acción orientada al desarrollo y a la reducción de la problemática de ilegalidad en el territorio.

## 10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD

La presencia y oferta institucional en el departamento en materia de oferta de drogas se puede evidenciar en el marco de las dos instancias dispuestas para discutir el tema de drogas: el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes.

Vale la pena mencionar, que bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, se han construido los Planes Departamentales a partir de caracterizaciones regionales en concurso con las instituciones locales. Esto ha permitido crear escenarios de generación de conocimiento, basados en evidencia por parte de los actores claves del proceso en cada región. Para el caso de Chocó se evidencia que el Plan de Drogas por iniciativa departamental, incorporó los aspectos de reducción del consumo de sustancias psicoactivas en un plan inicialmente concebido como un Plan de Reducción de la Oferta de Drogas (producción, procesamiento, transporte y distribución de drogas).<sup>96</sup>

Se evidencia el trabajo en el marco del Comité Departamental, con la participación de 18 entidades para la construcción departamental de Drogas de Chocó, dentro de estas entidades se encuentran:

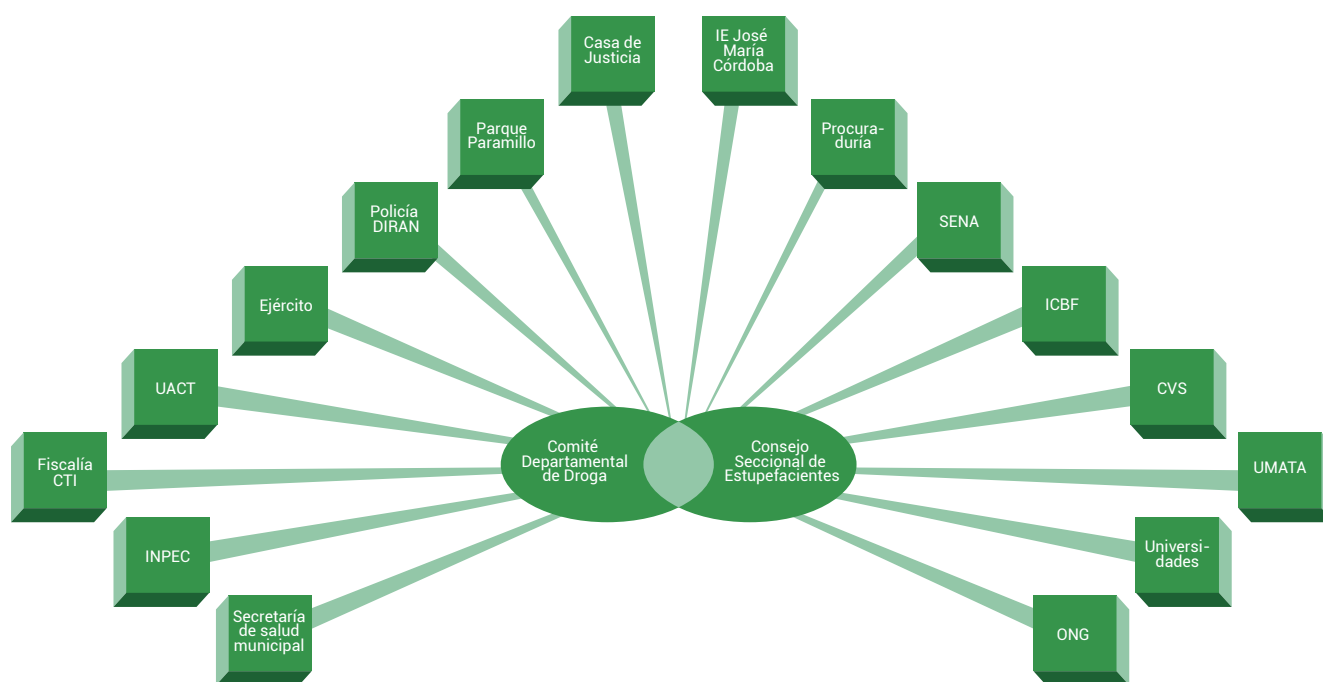


Figura 2. Entidades participantes en el Departamento de Chocó.

96 Comité Departamental de Drogas, Plan Departamental de Reducción de la Oferta de Sustancias Psicoactivas 2013 - 2016. Gobernación de Chocó con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC.

- Secretaría del Interior.
- Secretaría de Agricultura.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Planeación.
- Unidad de Consolidación.
- Departamento de Prosperidad Social.
- Armada Nacional.
- Ejército Nacional (Brigada XV).
- Policía Nacional.
- ICBF.
- CodeChocó.
- SENA.
- UMATA.
- INPEC.
- Procuraduría Regional.

Estas entidades estuvieron involucradas en los escenarios de discusión del problema y como fruto de esa interacción, se priorizaron los temas más críticos que enfrenta el departamento en materia de drogas en el Plan Departamental, los cuales se clasifican en tres objetivos como se evidencia a continuación:

Objetivo No. 1. Reducir los cultivos y el procesamiento de coca en el departamento de Chocó.

Objetivo No. 2. Reducir el transporte de estupefacientes a través del Departamento de Chocó.

Objetivo No. 3. Reducir el microtráfico de estupefacientes en y a través del Departamento de Chocó.

Aunque la coordinación institucional no se señala en los objetivos, hace parte de las estrategias de cada uno de éstos. En el primer objetivo, se señala *la estrategia de coordinación intersectorial para agilizar los procesos de judicialización y extinción de dominio en los casos relacionados con cultivo y procesamiento de SPA. También se señala formalizar el Comité de Coordinación Interinstitucional de autoridades judiciales departamentales y crear la Unidad de Fiscalía Departamental especializada en antinarcóticos encargada de judicializar los casos de SPA y extinción de dominio.* La mejora en los procesos de judicialización, ha sido una constante en las necesidades interinstitucionales evidenciada en el desarrollo de las caracterizaciones. Sin embargo, el tipo de actividades que se señalan en las actas de las instancias, no se convierten en herramientas de obligatoriedad que constituyan acciones concretas para las instituciones responsables.

En el Objetivo No. 2., se expone como estrategia, *mejorar el control territorial por parte de la Fuerza Pública en el departamento y fortalecer su componente logístico, con el fin de poder disminuir el tráfico de estupefacientes en el departamento.*

Así mismo como estrategias para el Objetivo No. 3, se plantea la implementación de mecanismos de

control eficientes para las actividades *relacionadas con el microtráfico en los municipios, vías y fronteras, mejorar la oportunidad de respuesta por parte del sector Justicia en relación con los procesos de su competencia, implementar programas efectivos para garantizar la seguridad y convivencia, incrementar los puestos de control en el departamento, sostener e incrementar los operativos en el control a los expendios de estupefacientes, crear la Unidad de Fiscalía Departamental especializada en antinarcóticos encargada de judicializar los casos de SPA y extinción de dominio, ampliar el programa de la Policía Nacional "jóvenes a lo bien" y el programa "DARE", con el fin de que los jóvenes pertenecientes a las bandas delincuenciales puedan hacer entrega de manera voluntaria de las armas y establecer el Plan Nacional de Vigilancia por cuadrantes en el departamento.*

Pese a lo anterior, las actividades planteadas en los Objetivos 2 y 3, no constituyen una orden para las fuerzas en la medida en que el proceso de planeamiento de éstas, se hace a través de directrices jerárquicas que se emanan desde el Ministerio de Defensa Nacional y los Comandos de Fuerza respectivos. Este punto es fundamental para repensar la cadena de transmisión de información y toma de decisiones, para enfrentar la política pública de drogas y los responsables de materializarla a nivel territorial en el componente de oferta.

## 10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL

Como se observó, los retos institucionales del departamento se centran en implementar la coordinación interinstitucional en el territorio y dar cumplimiento a tareas críticas para la mitigación de la oferta de drogas. Sin embargo, el departamento de Chocó tiene otro reto institucional y es conocer los roles de cada entidad en materia de drogas. Frente a este problema, el DNP aplicó una metodología de análisis denominada Sistema de Entrega, que permite analizar los actores de una política "identificando cómo son las relaciones entre los diferentes actores involucrados y cuáles son los principales obstáculos que se presentan para que la implementación de la política esté en la senda deseada hacia el objetivo planteado".<sup>97</sup> En la política de drogas, este ejercicio sería de vital importancia para poder realinear la política desde el nivel estratégico de la administración nacional. Uno de los problemas que se desprende de esta falta de conocimiento de los roles y misiones de las entidades, conlleva a que no se tengan claras las jurisdicciones de las entidades y los procesos de tomas de decisiones.

97 Dirección Nacional de Planeación. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Bogotá, 2014.

Eso crea cuellos de botella para la coordinación, que a veces ni siquiera son considerados como parte del problema. Otro aspecto que está presente en el Plan, es el establecimiento de tareas que, como en el caso de la Fuerza Pública, no pueden ser ordenadas desde las instancias departamentales, sino que obedecen a un mando de decisión de nivel nacional. En ese sentido, el reto no solamente es mejorar el conocimiento sobre las limitaciones que tienen las instancias territoriales del Comité y del Consejo, sino pensar cuál es la estructura que debe tener la política antidrogas en los territorios para que se vuelva operativa.

Otro de los asuntos críticos en el departamento, tiene que ver con la gobernabilidad. El 96% de la superficie departamental está constituida por territorios colectivos étnicos y el 90% del total del territorio es zona de especial conservación.<sup>98</sup> Del total de la población, el 53,3% es población afrocolombiana y el 47,7% es indígena.<sup>99</sup> Los pueblos indígenas y afrocolombianos están ubicados en las zonas con mayores Necesidades Básicas Insatisfechas. De hecho, se resalta que el NBI departamental es de 81,94% considerado el más alto de todo el país que está en 19,6%.<sup>100</sup>

La intersección entre zonas de manejo especial, territorios de comunidades étnicas, diversidad geográfica, ambiental y ecológica, hacen de éste, un territorio complejo para la llegada de las instituciones del Estado, que no cuentan con la posibilidad de acceso y tránsito para atender a la población y por ello, se podría afirmar que la presencia del Estado en Chocó es precaria.<sup>101</sup> Si a este escenario se le suman los intereses de los grupos armados sobre el territorio como ruta de salida de drogas, se puede entender la magnitud de situaciones que tienen que estar presentes a la hora de evaluar cualquier política pública en este departamento.

El Plan de Desarrollo presenta como los cinco rasgos que afectan la gobernabilidad del departamento los siguientes:

- Desequilibrios económicos y sociales.
- Baja capacidad administrativa.
- Aislamiento geográfico y la baja densidad poblacional.
- Estructura financiera rígida.
- Alto nivel de pasivos y de embargos.
- Situación de orden público y conflicto armado.<sup>102</sup>

98 Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3553 de 2008, p. 15. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3553.pdf> en *Ibíd.* p. 141.

99 Defensoría del Pueblo. Crisis humanitaria en Chocó. Diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2014.

100 Gobernación de Chocó, ACDI-VOCA y AMUNAFRO. Plan de Desarrollo 2012 - 2015 Un nuevo Chocó para vivir. Quibdó, Abril de 2012. Disponible en: [http://www.viceinvestigacion.unal.edu.co/VRI/files/docs/Regalias/PD\\_Choco.pdf](http://www.viceinvestigacion.unal.edu.co/VRI/files/docs/Regalias/PD_Choco.pdf) Consultado el 24 de Diciembre de 2014.

101 *Ibíd.* p. 105.

102 *Ibíd.* p. 105.

De acuerdo a North,<sup>103</sup> las instituciones dentro de un estado son el reflejo de las restricciones culturales (formales e informales) de los sitios donde toman lugar. En ese sentido, para entender la institucionalidad, se deben entender las características territoriales, humanas y culturales de dichas zonas. Por esta razón, las explicaciones sobre el departamento se deben enmarcar en explicaciones desde múltiples factores que permitan entender la complejidad de la zona más biodiversa del mundo, que ha sido catalogada por UNESCO como patrimonio mundial y reserva de la biósfera.

Con respecto a la institucionalidad del departamento, es necesario partir de las especificidades del territorio para advertir que la movilidad es fundamental para ampliar el acceso a la oferta social del Estado. Se podría afirmar que el país no ha hecho un enfoque diferencial de acceso a poblaciones donde sus principales fuentes de comunicaciones son fluviales. No hay, por ejemplo, un servicio público de transporte fluvial y eso hace que la población desconectada de los círculos de comercio, que no percibe ingresos, permanezca en una suerte de confinamiento en la medida en que el transporte fluvial es costoso y es un servicio privado.

Chocó ha sido escenario de fortalecimiento de la presencia de la Fuerza Pública para frenar las finanzas ilegales de los grupos armados relacionados con el narcotráfico que se presentan en la región natural del Urabá en la dinámica con el Nudo de Paramillo y la Serranía de Abibe, donde básicamente hay un tráfico de armas, drogas y contrabando.<sup>104</sup> Sin embargo, la falta de presencia de oferta social del Estado a lo largo del territorio, no ha permitido consolidar la institucionalidad. Esto ha sido denominado por entidades como la Defensoría del Pueblo, la crisis humanitaria del departamento que afecta con mayor impacto a la población más vulnerable, ubicada en los territorios colectivos y dentro de éstos a la población menor de 15 años que constituye el 55% de la población del departamento.<sup>105</sup>

Con respecto a la coordinación en las instancias departamentales, un funcionario señala que la institucionalidad en Chocó es débil, hay alta corrupción<sup>106</sup> y por ello hay gran movilidad de funcionarios que no permiten avanzar en ningún tema y en particular en el tema de drogas ilícitas. Añade que los funcionarios no conocen la realidad de producción, consumo y tráfico de las drogas ilícitas en el departamento.<sup>107</sup>

103 NORTH, Douglas. Institutions. The Journal of economic perspectives.

104 Entrevista a funcionario de la Dirección de Análisis Estratégico del Ministerio del Interior. Diciembre 2 de 2014.

105 Defensoría. Op cit.

106 SEMANA. El gran fraude electoral en Chocó. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/el-gran-fraude-electoral-en-choco/381543-3> Consultado el 25 de Diciembre de 2014.

107 Entrevista a funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho. Op cit.

El Plan Departamental de Droga se entregó por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho en Agosto de 2014 para socializarlo, pero no fue aprobado debido a la falta de trazabilidad por parte de la Secretaría de Gobierno. Esto podría responder a la concepción que tienen los funcionarios de la Gobernación relacionada con el hecho que reconocer los problemas es sinónimo de debilidad. Esto ha llevado a que no existan diagnósticos certeros que permitan avanzar en una hoja de ruta realista.

Otro asunto que se evidencia, es la falta de apropiación del tema de drogas ilícitas y cómo las instancias creadas no tienen capacidad de obligar a las administraciones territoriales al cumplimiento de actividades. Esto sin duda ha frenado cualquier esfuerzo. Frente a este tema, tampoco se han visto acciones especiales por parte de la Procuraduría Departamental que se refleja en la inexistencia de investigaciones disciplinarias sobre funcionarios que incumplen su mandato legal en materia de la lucha contra las drogas ilícitas.

La Fuerza Pública es percibida como efectiva en sus acciones para contrarrestar la oferta, pero algunos funcionarios manifiestan que no hay una articulación en materia de drogas con las instancias de orden departamental. La misma situación se percibe con las instituciones que dependen del orden nacional como la Unidad de Consolidación y el ICBF. Se les reconoce la gestión en el marco de sus competencias, pero en algunos casos son vistas como aisladas de las acciones conjuntas con los organismos departamentales. Esto ha generado la idea que las acciones en materia de drogas que tengan como responsables a la Gobernación no avanzan. Por esa razón, a pesar que el Comité de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes cuentan con el concurso de 18 entidades que discuten de manera técnica, sus discusiones no trascienden a acciones efectivas para contrarrestar la oferta de drogas en el departamento.

A continuación se describen las zonas de operación de las entidades fundamentales en materia de oferta.

### 10.2.1 Fiscalía General de la Nación.

Cuenta con la Fiscalía Seccional de Chocó y el Cuerpo Técnico de Investigaciones que participa en las instancias del Comité Departamental de Drogas y del Consejo Seccional de Estupefacientes. Se evidencian como retos de la Fiscalía de Chocó, en materia de drogas, en concurso con las otras entidades responsables, el fortalecimiento de actividades contra el tráfico, la mayor efectividad de las acciones para el desmantelamiento de las redes de narcotráfico, incrementar el control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos y mejorar la coordinación para allanamientos, capturas e incautaciones.

### 10.2.2 Ejército Nacional.

En el departamento de Chocó se encuentra la Décimo Quinta Brigada del Ejército, adscrita a la Séptima División del Ejército, con sede en la ciudad de Quibdó. Está integrada por dos unidades tácticas, un Batallón de Instrucción y Entrenamiento y dos Batallones Combate Terrestre, así:

- Batallón de Infantería No.12 BG. Alfonso Manosalva Flórez, con sede en Quibdó.
- Batallón de Ingenieros No.15 GR. Julio Londoño Londoño, con sede en Las Ánimas.
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 15 José María Moledo, con sede en Todó.
- Batallón de Combate Terrestre No. 94 Ct. Pedro Hernando Lizarazo Cruz, con sede en Quibdó.
- Batallón de Combate Terrestre No. 100 Ct. Javier Mauricio Quintero Rojas, con sede en Darién.

En el departamento opera la Fuerza de Tarea Conjunta Titán que fue creada en 2013<sup>108</sup> y activada en 2014 para el departamento de Chocó, en el marco del Plan de Guerra Espada de Honor y la Directiva Permanente Lealtad 2013 - 2015.<sup>109</sup> La Fuerza de Tarea Conjunta Titán conduce operaciones militares para desarticular los Frentes 34 y 57 Aurelio Rodríguez y Libardo García de las FARC y el Frente de Guerra Occidental del ELN, en el departamento de Chocó y los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte en el departamento de Antioquia.<sup>110</sup>

### 10.2.3 Armada Nacional.

En el departamento se encuentra la Brigada Fluvial de Infantería de Marina No. 2 que opera a través del Batallón de Asalto Fluvial No. 3 con sede en Bahía Solano, Chocó.<sup>111</sup> En esta zona opera la Fuerza Naval del Pacífico y acompaña a la Fuerza de Tarea Conjunta Titán en operaciones que se hacen de manera conjunta con el Ejército Nacional.

### 10.2.4 Policía Nacional.

El Departamento de Policía del Chocó hace parte de la Región de Policía No. 6 con sede en Medellín. La Departamental está compuesta de cuatro distritos: Quibdó, Istmina, Bahía Solano y Tadó. A las sesiones del Comité Departamental de Droga y del Consejo Seccional de Estupefacientes asisten funcionarios de la SIJIN y de la DIRAN para atender temas de oferta. La Policía cuenta con una base antinarcóticos en el municipio de Condoto, Chocó.

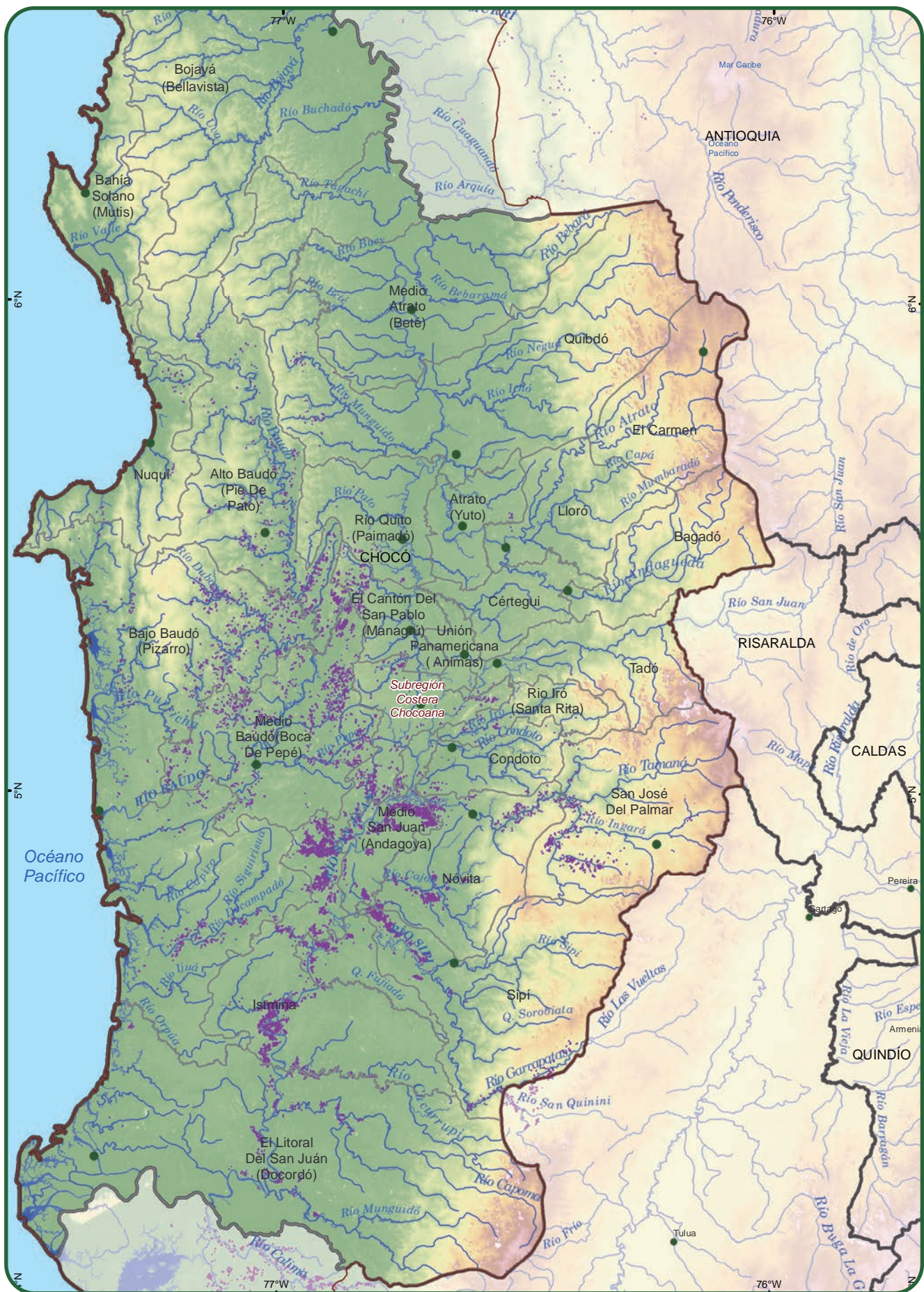
108 Directiva Permanente No. 159 del 27 Noviembre de 2013.

109 Ejército Nacional de Colombia. Fuerza de Tarea Conjunta Titán. Séptima División. Disponible en: <http://www.septimadivision.mil.co/?idcategoria=369662> Consultado en Diciembre 26 de 2014.

110 Ibíd.

111 Fuerza Naval del Pacífico. Disponible en [http://www.reservanavalpacifico.org/resultados\\_op.php](http://www.reservanavalpacifico.org/resultados_op.php).





- Ríos
- Cultivos de coca 2011-2013
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Límite municipal
- Límite departamental

Mapa 15 Presencia de coca en región Sur de Chocó.





- Ríos
- Cultivos de coca 2011-2013
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Límite municipal
- Límite departamental

Mapa 16 Presencia de coca en la región Norte de Chocó.

## **10.3 CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA DINÁMICA REGIONAL**

### **10.3.1 Regionalización departamental respecto a la producción cocalera**

El departamento de Chocó puede dividirse en dos grandes zonas o subregiones de acuerdo con el grado de afectación. En primer lugar, se encuentra la zona norte, el Urabá chocoano, en la que se registra un bajo nivel de afectación por producción cocalera, aunque existen algunos núcleos en Ríosucio y Carmen del Darién. En esta subregión, los cultivos presentan baja densidad y tienen una cobertura baja, localizándose la mayor parte en la región fronteriza con Panamá y en el oriente de Carmen de Atrato, también en frontera pero en este caso con Antioquia. Si bien, una parte importante de la comunicación entre las poblaciones se establece por vía fluvial, existe una vía que comunica a Ríosucio con Chigorodó.

Por otra parte, la región sur del departamento presenta en cambio, un nivel alto de afectación, que se ha desarrollado a lo largo de los ríos Baudó y San Juan y de sus afluentes. Dos rasgos sobresalen de esta región: alta presencia de cultivos de coca; y el hecho de que solo puede accederse por vía fluvial, puesto que la vía carretable que va de norte a sur desde Quibdó, se interrumpe en la Unión Panamericana.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La dinámica multianual de cultivos de coca en el territorio de Chocó, muestra una tendencia creciente y sostenida durante los últimos 13 años, a pesar de la significativa reducción producida en 2013. Esta tendencia es preocupante, puesto que la presión de las autoridades sobre los núcleos productores de Nariño y Cauca, imprime impulso al crecimiento de las áreas productoras en Chocó, por las ventajas comparativas extraordinarias que ofrecen sus bajos niveles de conectividad y desarrollo.

Dada la dinámica de producción de cultivos de coca en el departamento, es pertinente considerar dos zonas de intervención, diferenciadas de acuerdo con el nivel de afectación:

Zona norte: desde la frontera con Panamá hasta el municipio de Quibdó, donde se registra un nivel bajo de afectación por cultivos ilícitos y un alto volumen de tráfico de drogas proveniente del mismo departamento y de los departamentos de Antioquia, Risaralda y Córdoba, con rutas hacia el golfo de Urabá y hacia la zona costera, en los municipios de Juradó, Bahía Solano y Nuquí.

Zona centro - sur: Desde el municipio de Alto Baudó, considerando los municipios de la cuenca de los ríos Baudó y San Juan, donde se presenta la mayor densidad de actores armados ilegales y el grado de afectación es alto, aunque con baja densidad de cultivos en la mayor parte de la zona. Esta zona es también corredor de tráfico para droga producida en el norte del Valle y para la producción local, en las desembocaduras de los ríos Baudó y San Juan.

La amplia y extensa presencia de territorios colectivos en la mayor parte del área departamental, obliga a las instituciones del Estado a aplicar procesos de consulta previa en casi toda la geografía del departamento. La existencia de instancias organizativas regionales de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes, constituye una oportunidad para condensar procesos de consulta, pero dadas las dificultades de realización de las acciones es más conveniente prever la construcción de planes étnicos de acción sobre las drogas que se ordenen en función de las prioridades identificadas en los planes de vida de las comunidades. La realización de acciones no consultadas, tiene fuertes implicaciones negativas sobre la legitimidad del Estado y sobre la construcción de capacidades de manejo del territorio en el marco de la legalidad colombiana.

La problemática ambiental solo es marginalmente impulsada por los cultivos ilícitos en territorio de Chocó.

La principal problemática ambiental es la deforestación, que afecta la zona de reserva ambiental del Pacífico establecida por la Ley 2ª, pero su principal impulsor es la producción agropecuaria lícita. El segundo problema ambiental relevante es el asociado a la contaminación derivada de la extracción minera, que constituye la principal actividad económica del departamento y que afecta a un amplio conjunto de personas en todo el proceso.

La situación de violencia en la zona centro-sur del departamento, está asociada fuertemente con la presencia de actores armados ilegales y con la dinámica de producción ilegal. Esta zona presenta restricciones para la producción legal y tiene un bajo nivel de control territorial efectivo por parte del Estado. En este sentido, el reforzamiento del componente de construcción de soberanía y seguridad, es determinante para permitir la entrada de las instituciones del Estado, entre tanto, el establecimiento de iniciativas de desarrollo alternativo presenta baja viabilidad.

Dada la fuerte participación de la minería y de la extracción forestal como principales componentes de la economía departamental en el sector rural, las iniciativas de desarrollo alternativo deben incorporar estos elementos dentro de sus estrategias. Las iniciativas de producción tradicional tienen baja viabilidad económica mientras se mantengan las condiciones de aislamiento vial, dado que se produce un incremento en los costos de transporte que inviabiliza varios de los productos tradicionales y que establece ventajas extraordinarias para la producción cocalera, debido a que la compra del producto se realiza en las unidades productivas y a que cuando esto no sucede, los productores procesan la hoja hasta pasta, con un volumen anual aproximado de 5 kg de pasta por hectárea que puede ser transportado por el mismo productor sin costos adicionales.

Los programas que promuevan el aumento de la productividad agropecuaria, deben considerar los costos de transporte como una variable crítica; el aumento de la productividad no conlleva necesariamente al aumento del ingreso familiar campesino, particularmente en la zona centro-sur del departamento. Por el contrario, el aumento de la productividad en la zona norte, puede tener un efecto positivo sobre la producción legal, siempre y cuando existan condiciones favorables de precios.

# 11

## Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Chocó

**E**l consumo de drogas es un asunto complejo que para su comprensión requiere una revisión sistemática y ordenada de los diferentes factores que inciden en su aparición y mantenimiento. Estos factores están relacionados con el individuo, su contexto familiar, social y cultural y las sustancias psicoactivas propiamente dichas. En este sentido, se deben analizar los factores predominantes que se conviertan en insumos claves para el diseño e implementación de las políticas públicas en relación con el consumo de sustancias psicoactivas -SPA-.

Con el propósito de construir un panorama amplio del fenómeno del consumo de drogas, en este estudio se ha aplicado uno de los componentes de la metodología de planificación prospectiva por escenarios, identificando algunas de las variables asociadas al consumo por medio del análisis estructural, que examina el sistema y sus interrelaciones en la construcción de una matriz de impactos cruzados.

Fruto de este ejercicio se definieron seis ejes de trabajo a partir de los cuales se abordaría la problemática de consumo de drogas en el marco de las Caracterizaciones Departamentales; estos son:

- Dinámica del consumo de SPA
- Acceso y disponibilidad de SPA
- Motivaciones individuales hacia el consumo
- Entorno social
- Oportunidades sociales
- Política y gestión pública

Estos ejes se abordaron a partir de información secundaria (prensa, informes, diagnósticos, bibliografía)

y de los hallazgos de las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves en el territorio y gestión de información de las instituciones competentes y de los operadores in situ. También se analizaron los datos de Chocó que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013<sup>112</sup> y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011<sup>113</sup>.

El objetivo de la caracterización es brindar un panorama general del consumo de SPA y de variables asociadas en el departamento del Chocó. El presente análisis se concentrará en los ejes uno y seis correspondientes a Dinámica del consumo y Política y Gestión Pública respectivamente, puesto que el abordaje de las demás dimensiones identificadas requiere un trabajo de campo más prolongado en cada uno de los municipios o el desarrollo de metodologías diferentes para la gestión de los datos.

Este documento sintetiza los principales hallazgos del proceso de caracterización, siguiendo los ejes mencionados anteriormente. En algunos casos se contó con fuentes de información cuantitativas que permiten estimar tendencias y precisar las dimensiones del fenómeno, en otros casos sólo pudo accederse a información cualitativa que sirve como punto de partida para el análisis, pero que al mismo tiempo señala algunos de los ámbitos en los que será necesario reforzar la gestión del conocimiento en el futuro.

112 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, UNODC. Estudio Nacional de Consumo de sustancias Psicoactivas en Colombia 2013. Bogotá. 2014.

113 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, UNODC. Estudio Nacional de Consumo de sustancias Psicoactivas en Escolares Colombia 2011. Bogotá. 2012.



## 11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE CHOCÓ

### 11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

El objetivo de esta dimensión es presentar un panorama general de la situación del consumo de drogas de acuerdo con variables como edad, sexo y condición social de los consumidores, que sirva de insumo para la planificación y focalización de acciones de política pública.

De acuerdo con el ejercicio de ponderación, las variables de consumo de SPA tanto legales como ilegales son consideradas críticas, por ser altamente dependientes de factores de tipo individual, familiar y social, a la vez ejercen una fuerte influencia sobre estos. Por ello para producir modificaciones en la dinámica del consumo se requiere generar cambios en muchos aspectos y a diversos niveles; así mismo cuando se logran transformaciones en el consumo de SPA los factores del entorno en el que éste se produce varían. Estamos frente a un fenómeno que funciona circularmente al ser causa y efecto, lo que demanda esfuerzos articulados y acciones directas tanto frente al consumo, como a sus factores causales.

La descripción de la dinámica de consumo en el departamento de Chocó, se construyó a partir de las bases de datos del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas de 2013 y el Estudio Nacional

de Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar 2011.

Los resultados de los estudios se complementaron con información cualitativa recogida a través de entrevistas con actores claves que aportaron su conocimiento y percepciones sobre la situación del consumo de drogas en sus territorios.

### Consumo de sustancias psicoactivas Población General

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Chocó una muestra de 805 personas, habitantes del municipio de Quibdó que representan a de 94.900 personas

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos, como es el caso de Choco. Las desagregaciones por sexo, edad y otras variables son posibles para el país, región o para algunas de las particiones geográficas con más población. Las demás estimaciones se pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación<sup>114</sup>.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 84,6 han consumido alcohol alguna vez en la vida, 34,4% bebidas energizantes, 17,3% cigarrillo, y tranquilizantes 0,4%. El 4,8% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita, de las cuales el mayor consumo lo presentó marihuana con el 4,1%, seguido por cocaína 1,3%, basuco 0,4%, ketamina 0,4%, popper 0,1% y GHB 0,1%.

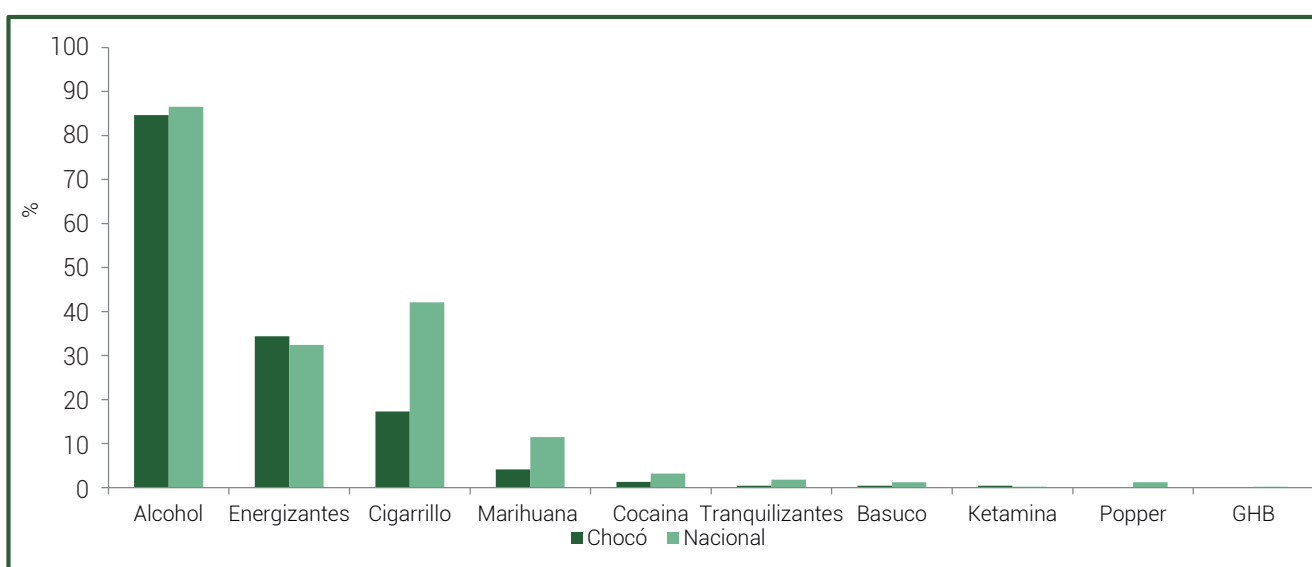


Gráfico 40 Frecuencia del consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

<sup>114</sup> Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento alrededor del 20%, presentándose los errores más altos en las categorías de edades, por lo que se deben tomar los valores del Estudio Nacional de Consumo de SPA 2013 como una referencia descriptiva del consumo en el departamento.

De acuerdo con el estudio, la edad de inicio de consumo de alcohol, cigarrillo y bebidas energizantes presentan una alta dispersión. La edad de consumo de sustancias ilícitas en el departamento es menos dispersa.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 19 años, no obstante el 5% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo. Las edades de inicio de consumo de alcohol, tabaco y marihuana se encuentran en 17 años.

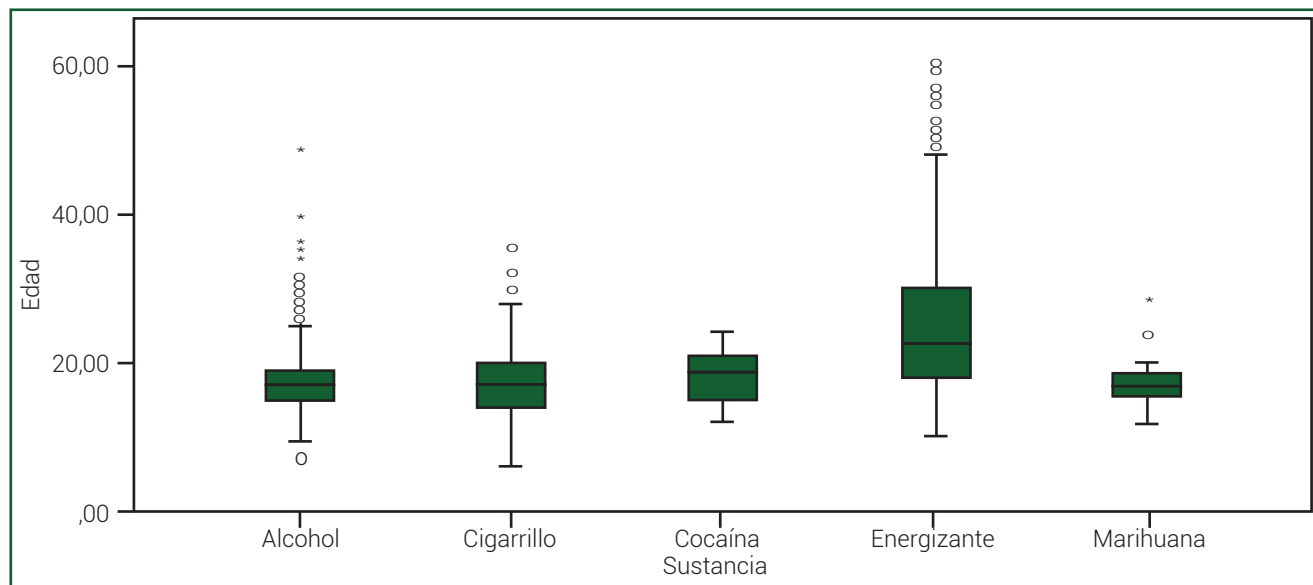


Gráfico 41 Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 42 se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte<sup>115</sup> para cigarrillo y alcohol. Para bebidas alcohólicas se evidencia un descenso pasando de aproximadamente 22 años para la cohorte 1957-1961 a 13 años para la cohorte 1997-2001. Con relación a cigarrillo el promedio de edad de inicio

más bajo lo presenta la cohorte 1997-2001 con 13 años. Las sustancias cigarrillo y alcohol presentan comportamientos similares especialmente los promedios de edades de inicio de las cohortes 1977-1981 a 1997-2001 son muy afines.

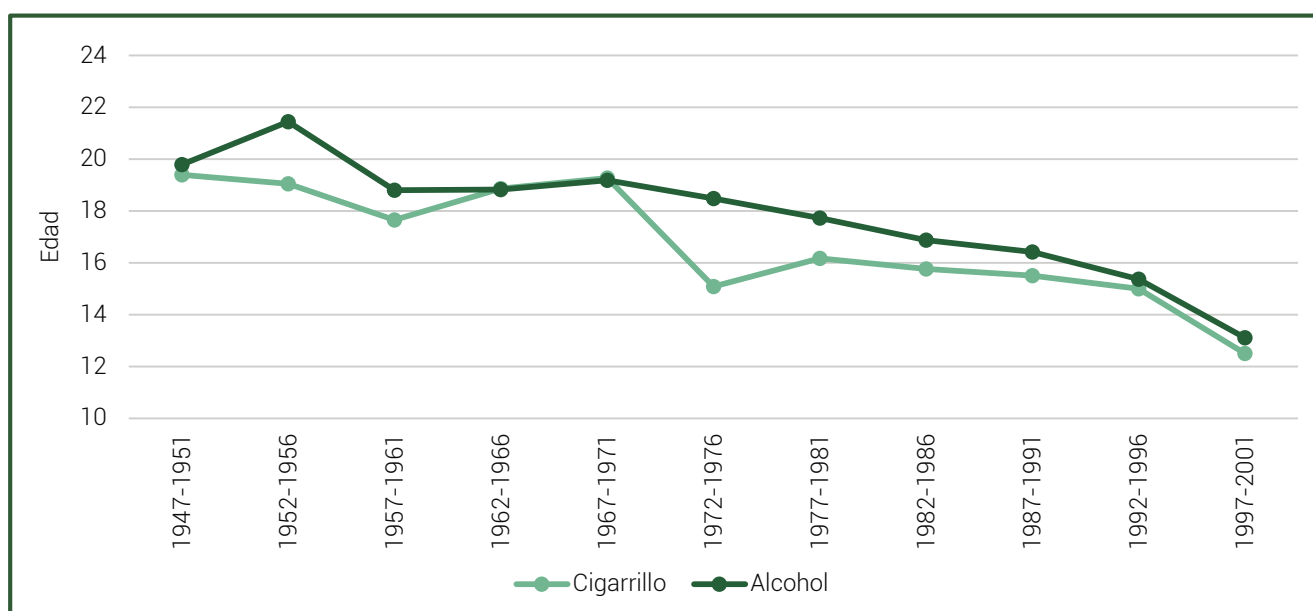


Gráfico 42 Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias licitas.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

115 Las cohortes son tomadas a partir de los años de nacimiento de las personas encuestadas en el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013. El promedio de edad de inicio presenta altos errores de estimación por lo que se deben tomar solamente como referencias descriptivas.

## A. SPA lícitas

De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol debido a que los datos sobre tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica son muy bajos.

### Tabaco

El 17,3% de los encuestados en Chocó declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. En el caso de los

hombres cerca de la mitad de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reporta consumo actual (último mes), para las mujeres se presenta una disminución superior a tres veces pasando de una prevalencia de consumo de alguna vez en la vida de 14,3% a 4,5% en el último mes.

Al comparar las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, en el último año y en el último mes, se encuentra que el departamento presenta datos inferiores en los tres indicadores que el promedio del país.

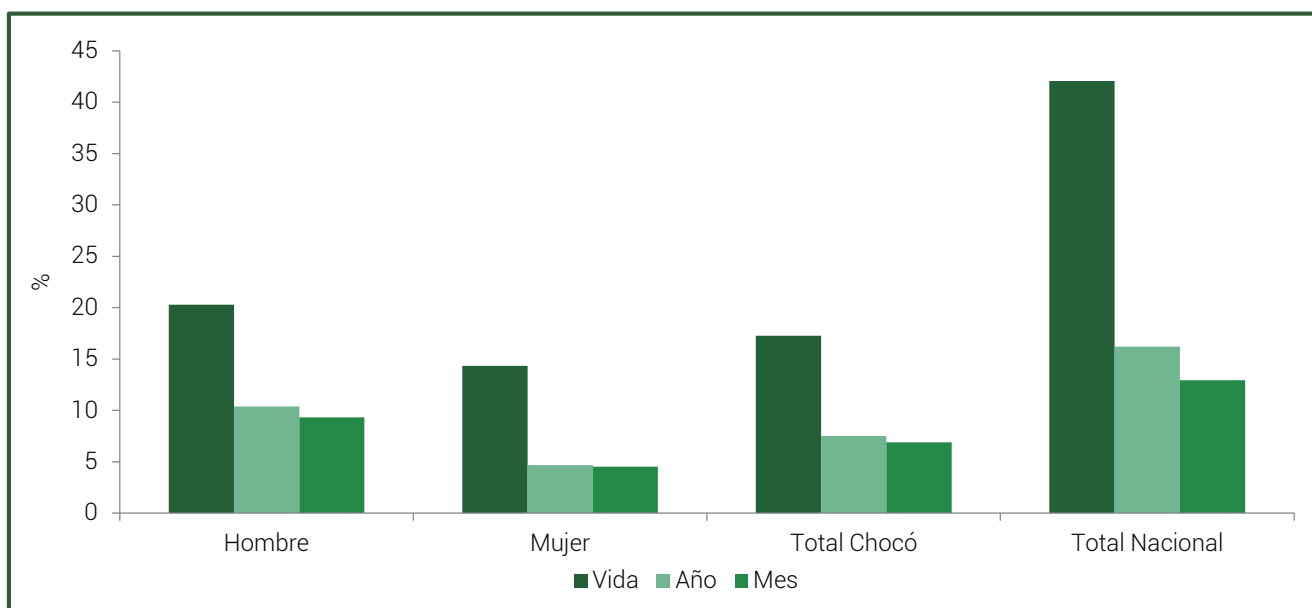


Gráfico 43 Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En la gráfica 44 se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad para el Chocó y para el país, donde se observa que la población con edades entre 45 a 65 años registran el consumo más alto de cigarrillo/

tabaco. Las prevalencias de consumo en el último año y en el último mes de Chocó para este mismo grupo de edad, son similares a los datos nacionales.

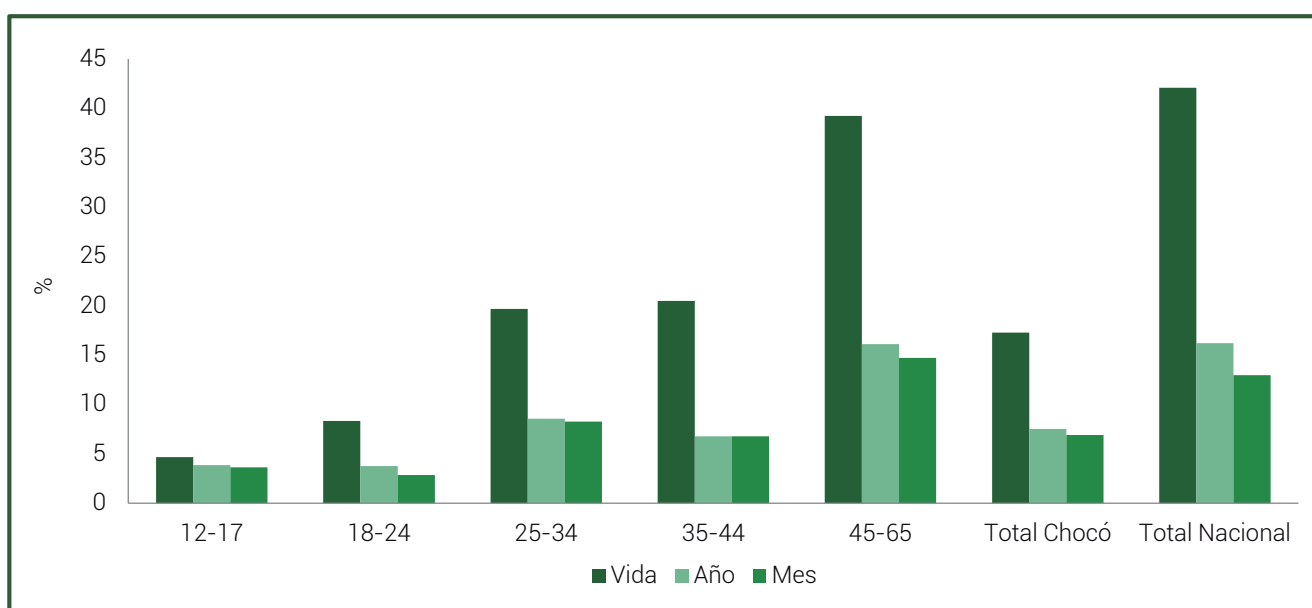


Gráfico 44 Comparativos prevalencias de uso de tabaco según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el Chocó el promedio de la edad de inicio del consumo de tabaco está alrededor de los 17 años, considerando la mediana como indicador, con la misma edad de inicio para hombres y mujeres. En comparación con la edad promedio a nivel nacional el departamento presenta consumo de esta sustancia de manera más tardía.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 14 años. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 19 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	17,0	14,0	19,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	20,0
Total Chocó	17,1	17,0	14,0	20,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 20. Edad de inicio de tabaco según sexo.

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Alcohol

El 84,6% de los encuestados en Chocó, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres 87,9%, con relación a las mujeres 81,4%. La prevalencia del último mes, se reduce en más de la mitad en el caso de las mujeres

y cerca de 33 puntos porcentuales en el caso de los hombres, respecto al dato de consumo alguna vez en la vida.

El departamento presenta prevalencias de consumo de último año y último mes superiores a los valores nacionales.

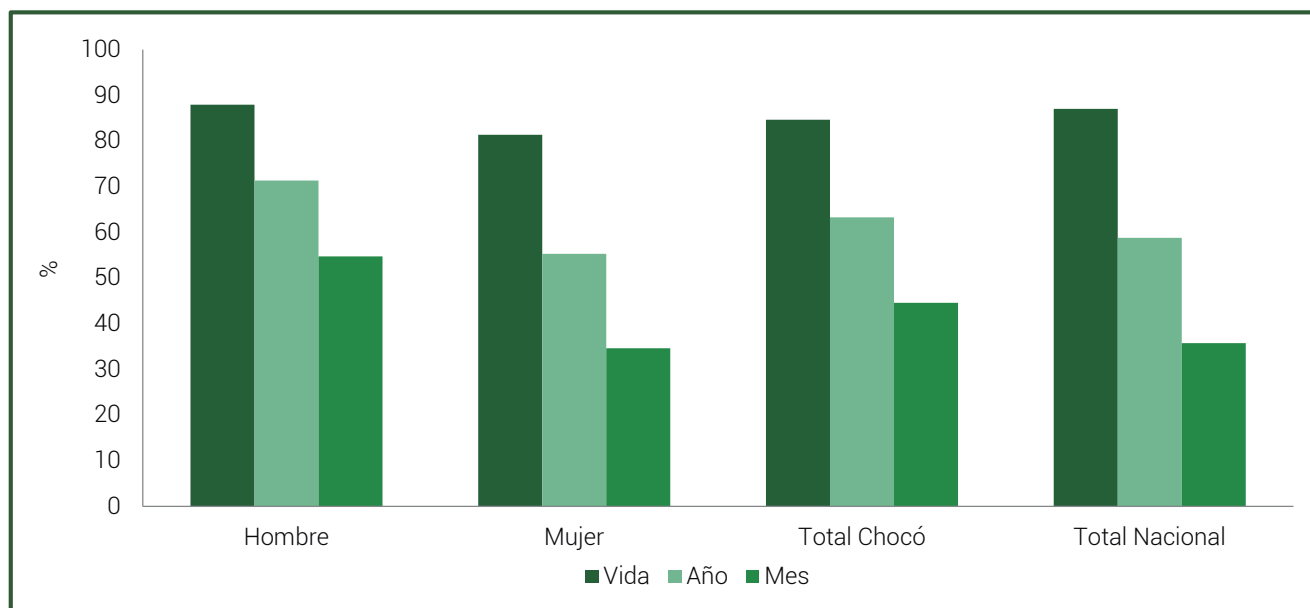


Gráfico 45. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El mayor consumo de alcohol se presenta en el grupo de edad de 25-34 años para las tres prevalencias. Con relación al consumo actual de esta sustancia este grupo

de edad presenta una prevalencia del 58,1% superior en más de 12 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

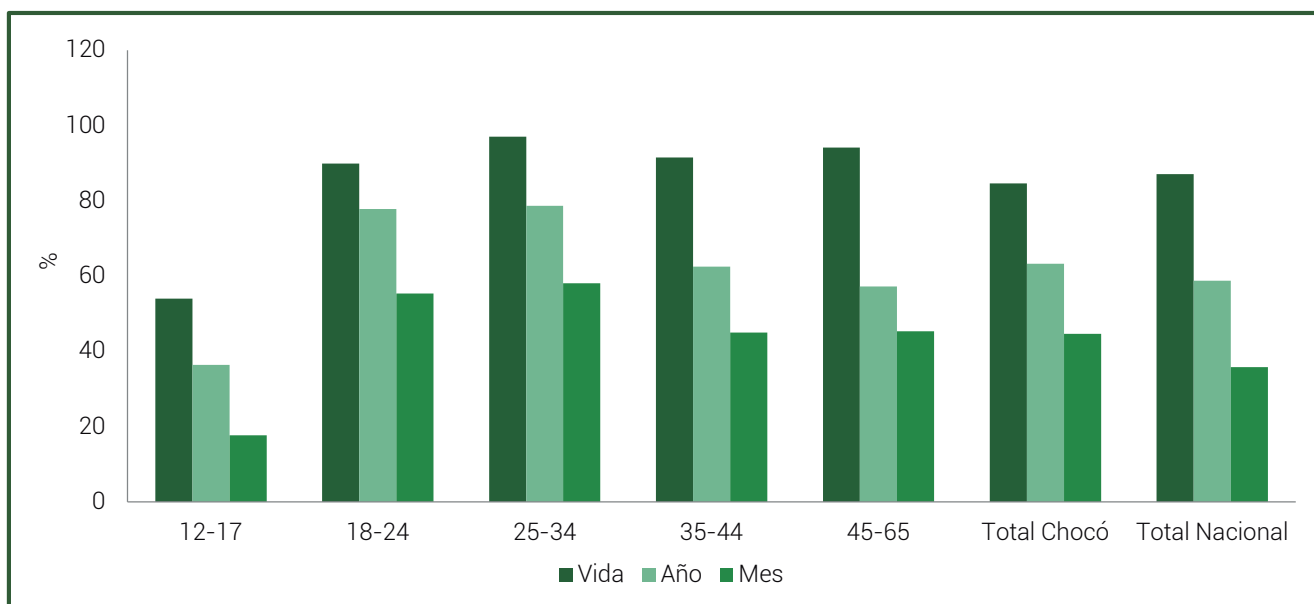


Gráfico 46. Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de alcohol para Chocó está alrededor de los 17 años, con 16 años para hombres y 18 años para mujeres, considerando la mediana como indicador, el departamento presenta la misma edad de inicio que el dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido alcohol alguna

vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años, observándose un año de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido alcohol lo hizo por primera vez a los 18 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	15,8	16	14	18
Mujer	18,5	18	15	20
Total Departamento	17,4	17	15	19
Total Nacional	17,3	17	15	19

Tabla 21. Edad de inicio del consumo de alcohol según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>116</sup> de la Organización Mundial de la Salud. Este cuestionario consta de 10 preguntas con valores de 0 a 4 por lo que la suma total fluctúa entre 0 y 40, esta escala permite identificar el consumo de riesgo o perjudicial.

De acuerdo con esta medición el 20,5% de la población de Chocó de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol dato superior cerca de dos veces al dato nacional (11,1%), el 2% de las

116 El AUDIT fue desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) evalúa el consumo problemático y dependencia de alcohol. Puede usarse como pre-examen para identificar pacientes que requieren tamizaje completo e intervención breve.

personas encuestadas en el departamento presenta comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

El consumo de riesgoso o perjudicial en hombres del departamento es superior 10,5 puntos porcentuales al valor nacional y en mujeres es superior en 8,2 puntos porcentuales al valor nacional.

Con relación a las cifras del estudio, es importante notar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una menor brecha que en relación al consumo nacional. Mientras que la distancia en el consumo es de 20 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 14 puntos.

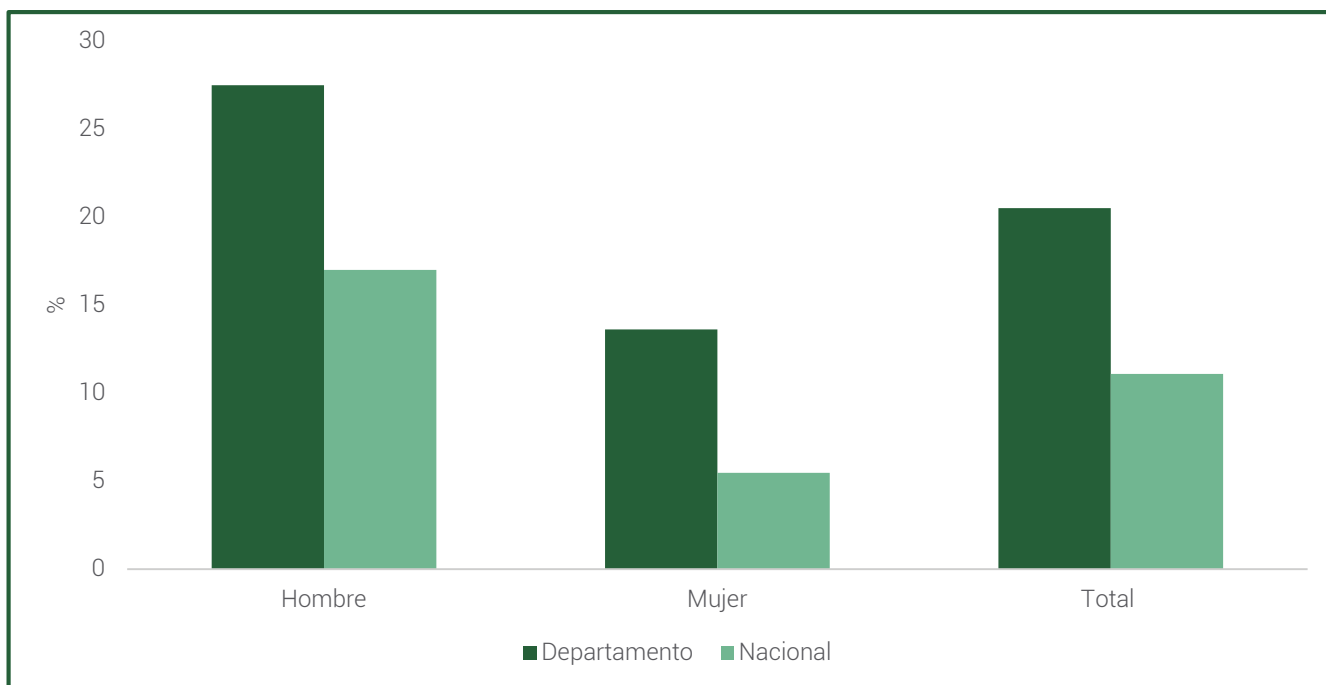


Gráfico 47. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 29,6% superior en 10,8 puntos porcentuales al valor

nacional para este grupo de edad. En segundo lugar se encuentran los jóvenes de 25 a 34 años con el 26,1% superior cerca de dos veces al valor nacional.

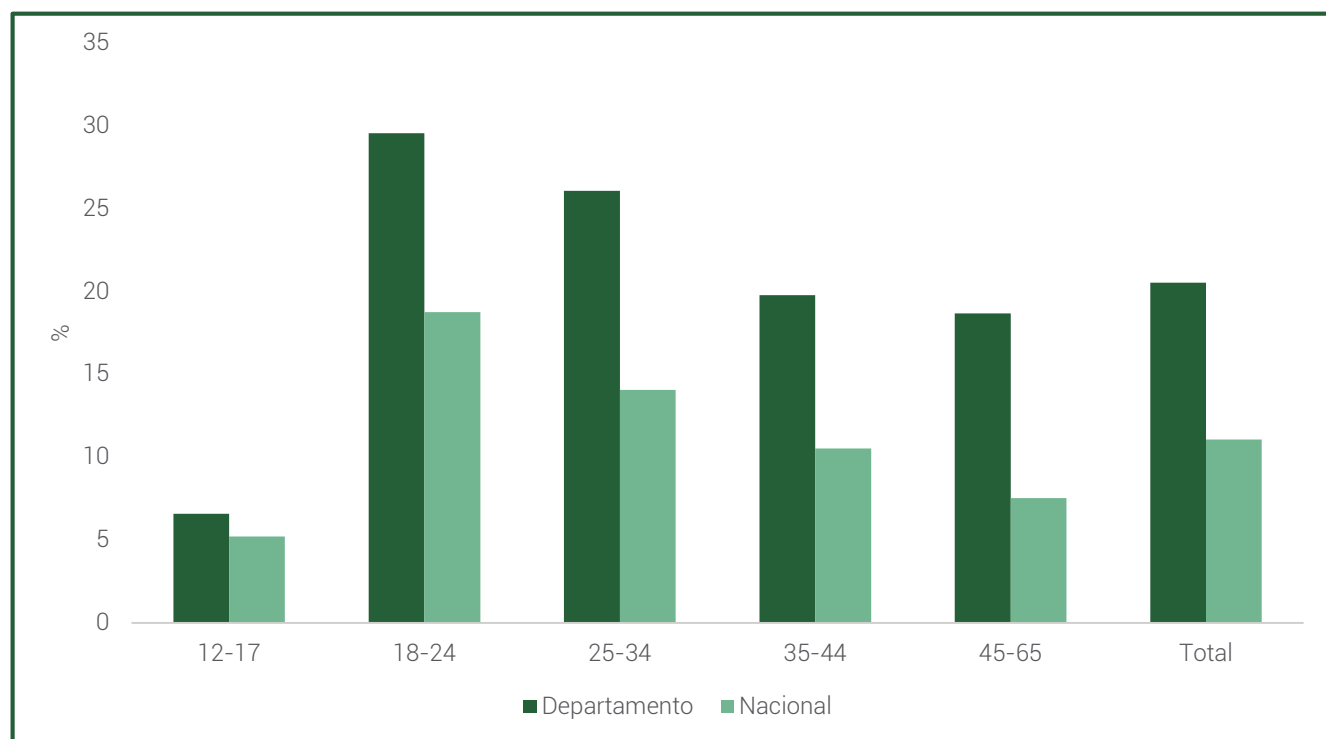


Gráfico 48. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 49 muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del 63,3% de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último año, el 42,6% lo

hizo una vez al mes y el 33,6% de dos a cuatro veces al mes.



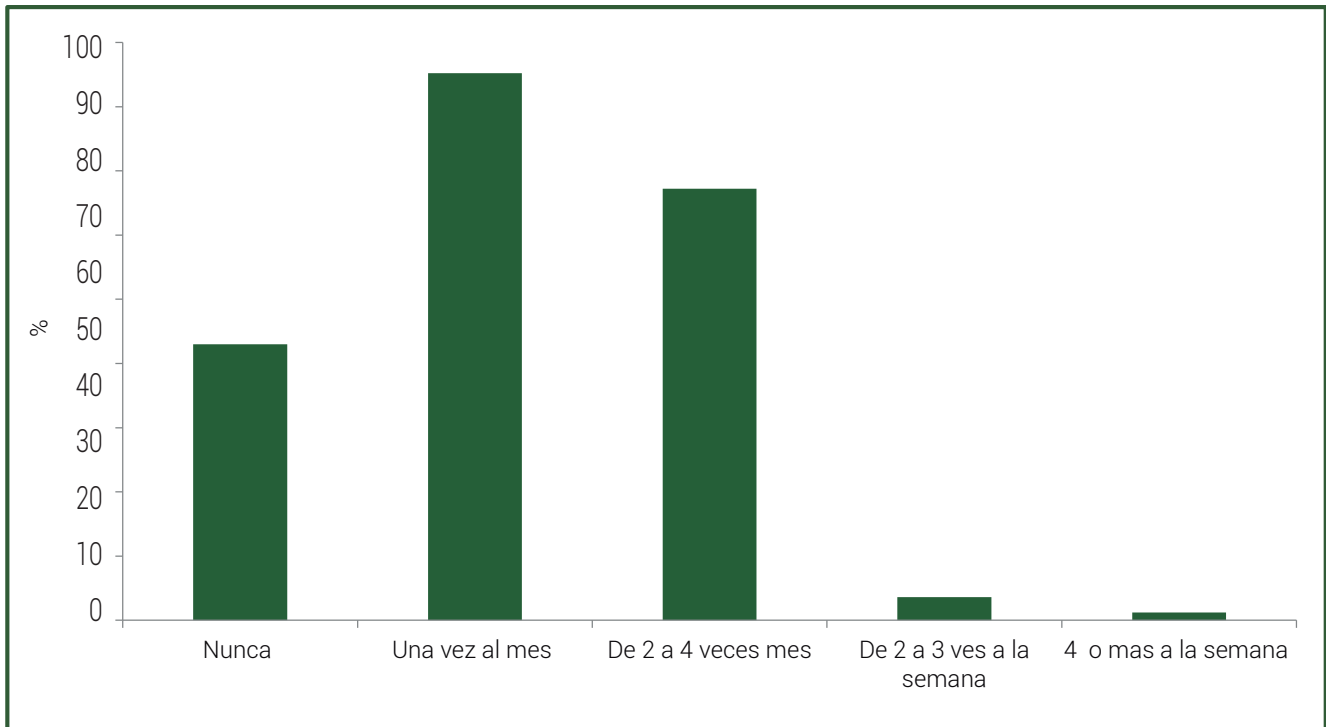


Gráfico 49. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 50 muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 64% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

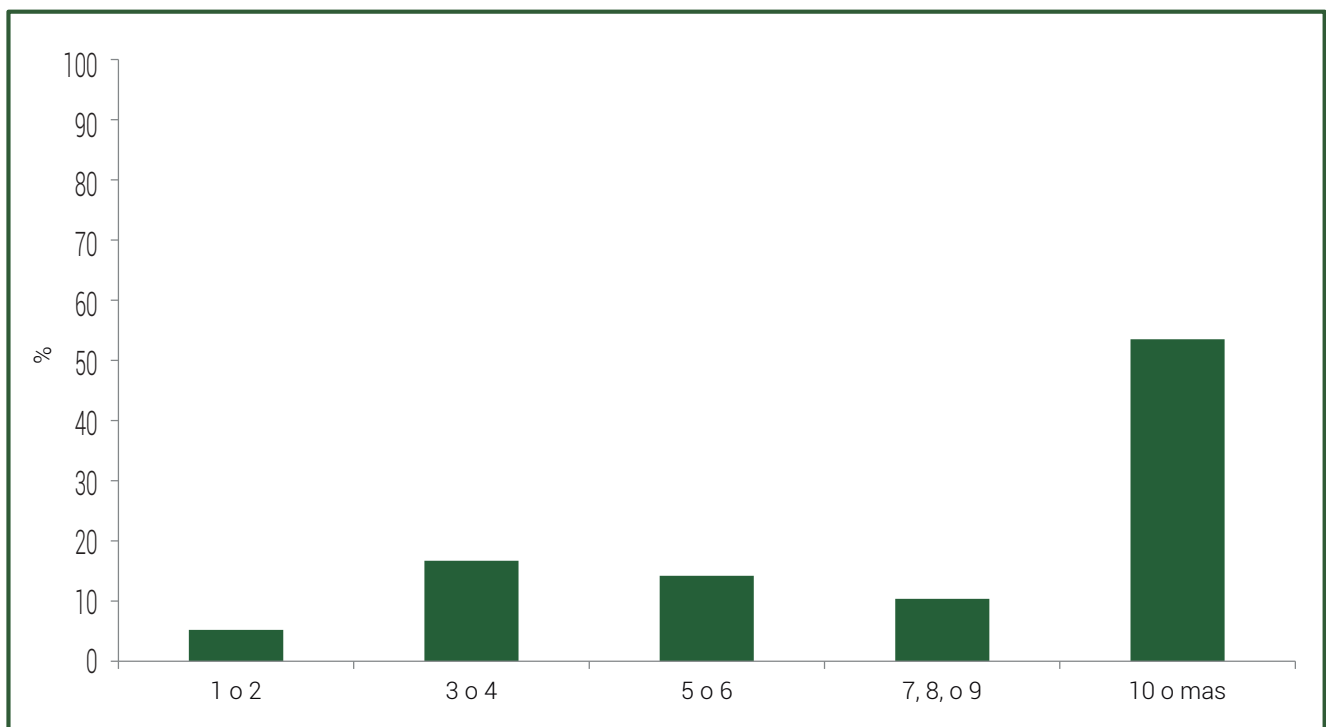


Gráfico 50. Número de tragos de personas con consumo habitual  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 51 muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar un consumo alto de cerveza especialmente los fines de

semana, seguido de aguardiente, ron, whisky, brandy y vino. El consumo de chicha y bebidas industriales es inferior al 2%. El consumo diario no supera el 1% para ninguna sustancia.

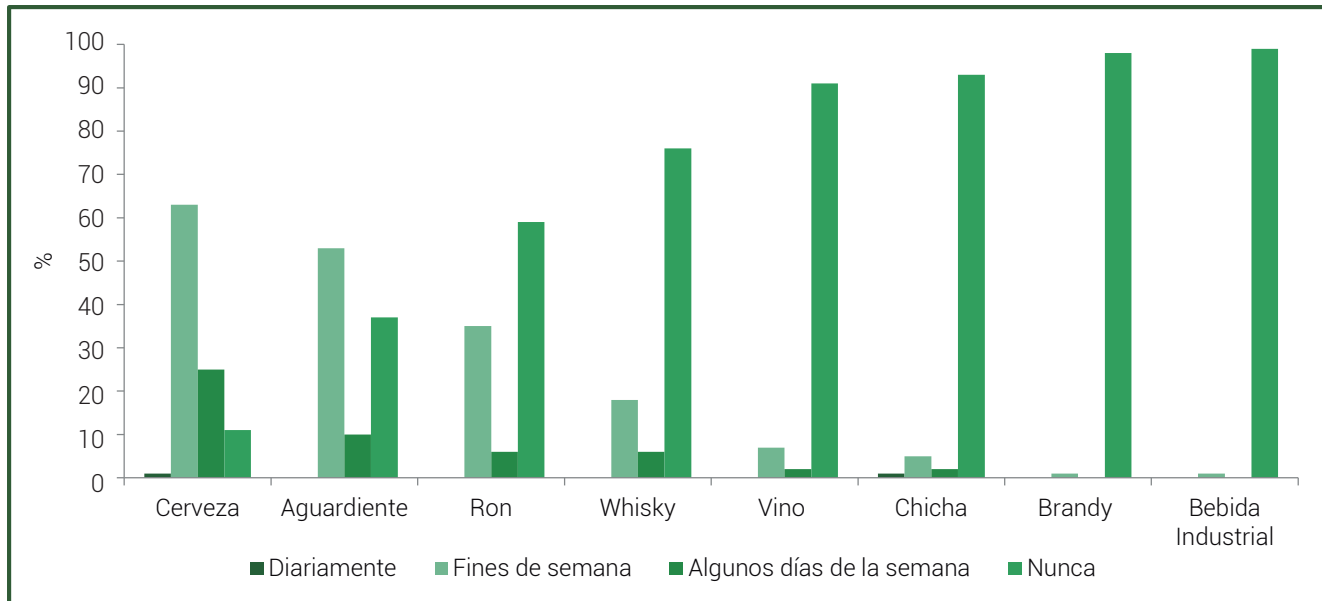


Gráfico 51. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En este apartado se analizarán marihuana y cocaína por ser las de mayor prevalencias de consumo tanto nacional como departamental así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas) (ver gráfico 40).

### Cualquier sustancia ilícita

El término "cualquier sustancia ilícita" se refiere al uso de una o más sustancias incluidas en la lista de sustancias

ilícitas, la que puede variar según la temporalidad del indicador<sup>117</sup>.

El 4,8% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres tres veces con relación a las mujeres. El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en 1,2%.

Al comparar las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, en el último año y en el último mes, se encuentra que el departamento presenta datos inferiores en los tres indicadores que el promedio del país.

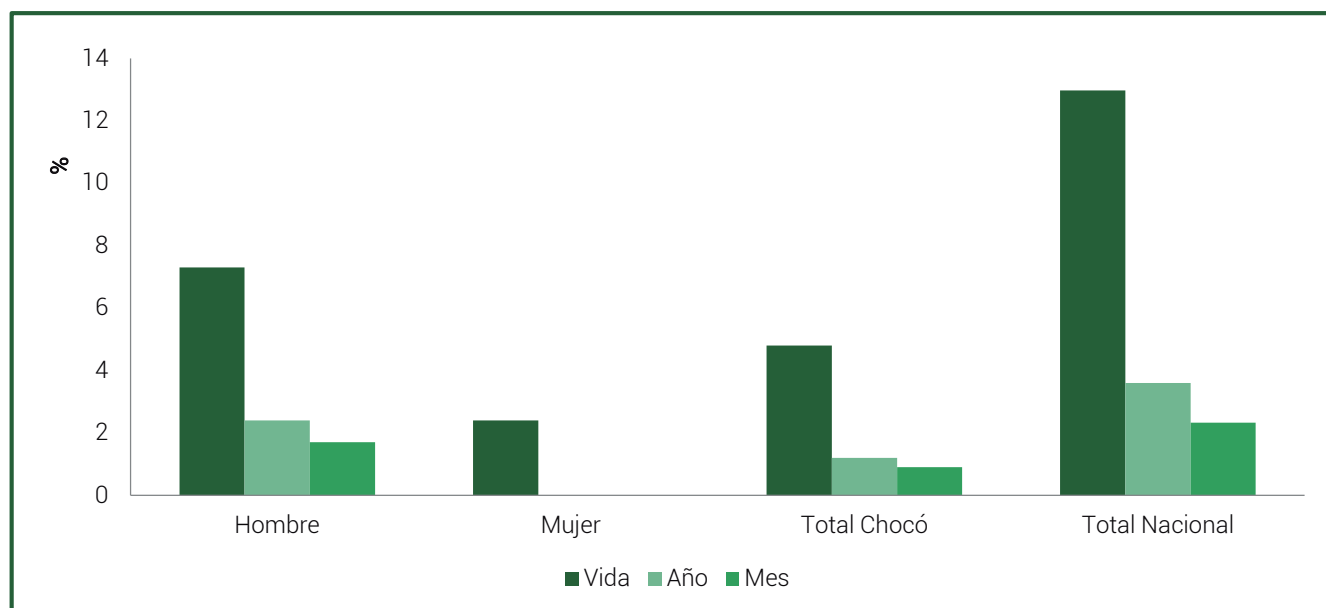


Gráfico 52. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

117 Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, Popper, ketamina, GHB, sustancias inhalables, Dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y Dick.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 25 a 34 años con 3,6%, seguido por el grupo

de 12 a 17 años con 1,5%, porcentajes inferiores a los valores nacionales para estos grupos de edad.

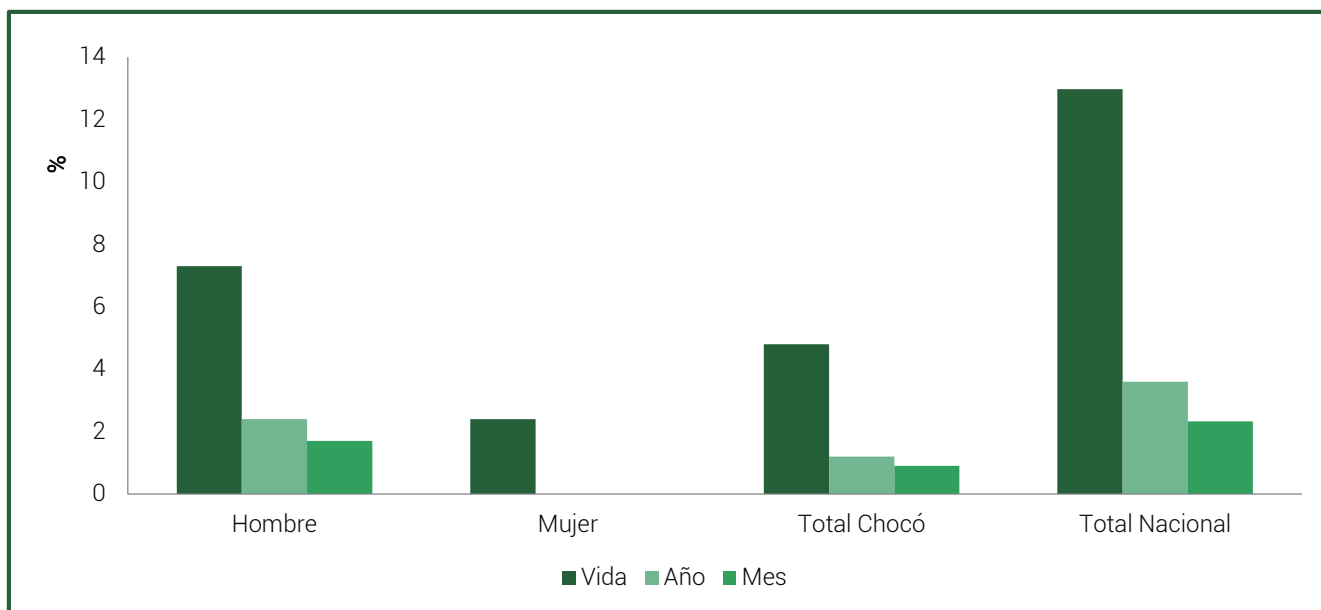


Gráfico 53. Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

#### Marihuana

El 4,1% de los encuestados en Chocó declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres tres veces con relación

a las mujeres (ver Gráfica 55). El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en 0,9%.

Las prevalencias del departamento son inferiores a los valores nacionales en más de dos veces.

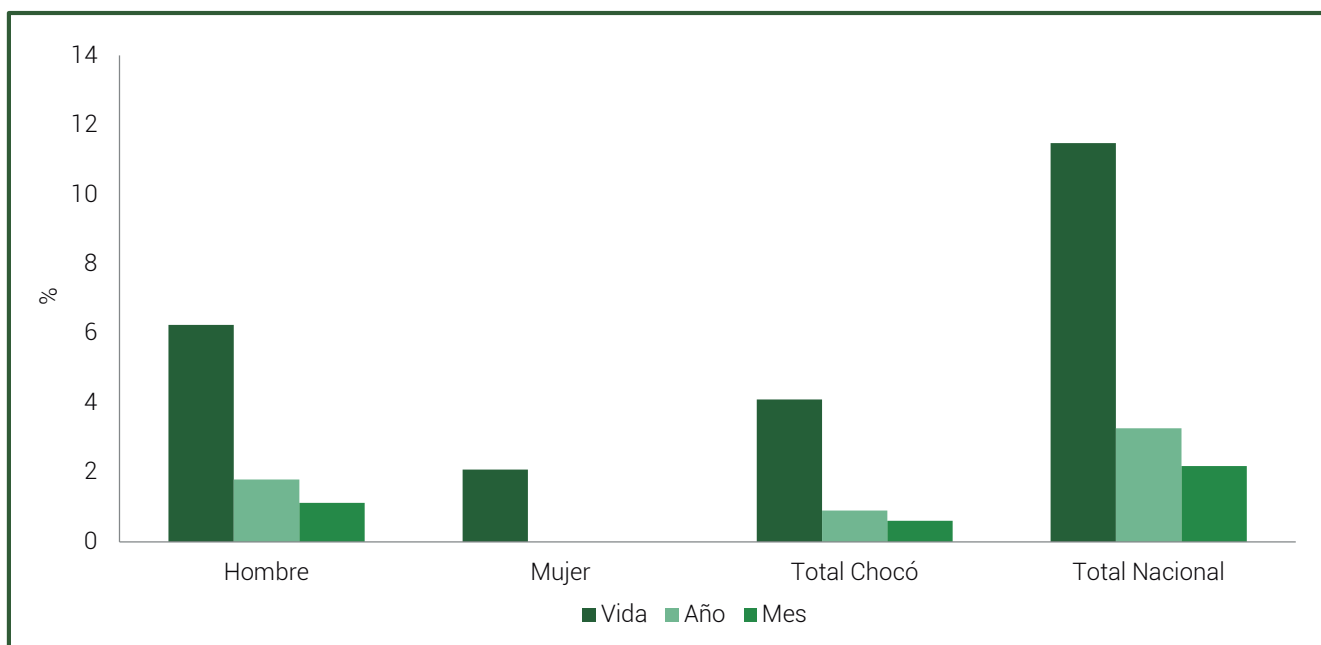


Gráfico 54. Prevalencias de consumo de marihuana según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 25 a 34 años con 2,2%, seguido por el grupo de 12 a 17 años con 1,5%,

porcentajes inferiores a los valores nacionales para estos grupos de edad. (ver gráfico 54).

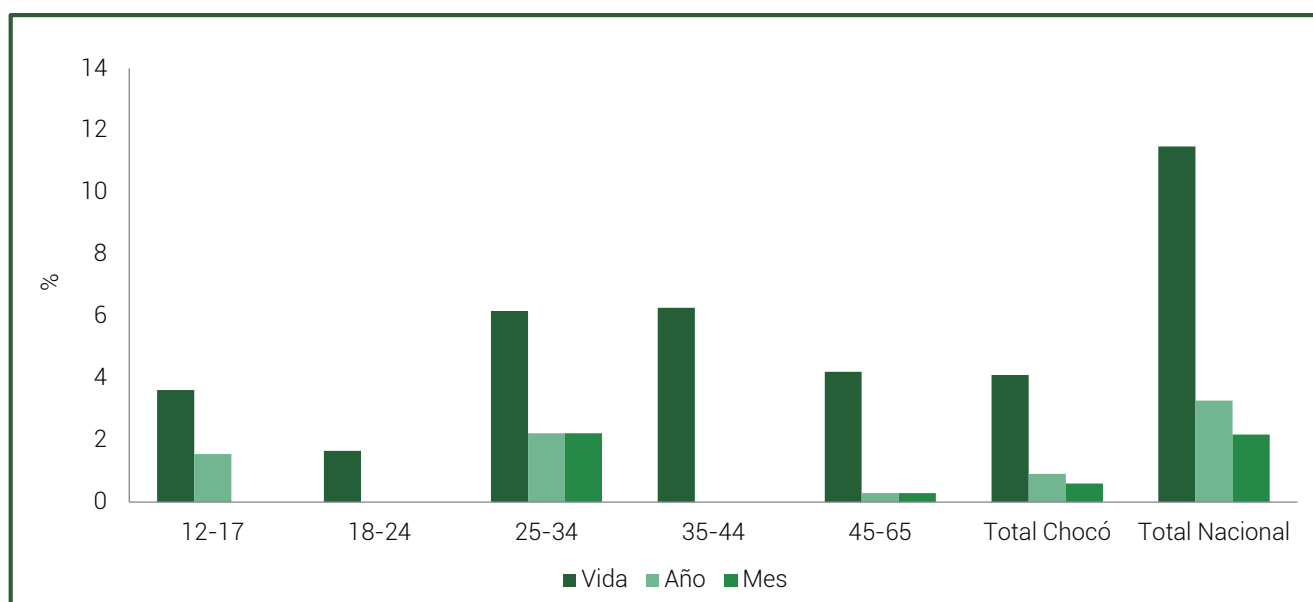


Gráfico 55. Comparativo prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad.

Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Chocó está alrededor de los 17 años, considerando la mediana como indicador. Los hombres inician a los 16 y las mujeres a los 18. El departamento presenta la misma edad de inicio que el dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido marihuana alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido marihuana lo hizo por primera vez a los 20 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 18 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	18,2	18,0	16,0	20,0
Mujer	15,5	15,0	15,0	18,0
Total Departamento	17,4	17,0	15,0	18,0
Total Nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

Tabla 22. Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo.

Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Se observa que entre las personas que han consumido marihuana en el último año, el 16,7% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 0,7%.

#### Cocaína

El 1,3% de las personas encuestadas en Chocó, declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, siendo este porcentaje superior entre los hombres dos veces en comparación con las mujeres (ver Gráfico 56).

El consumo reciente en el departamento se ubica en el 0,5%, inferior al valor nacional (0,7%).

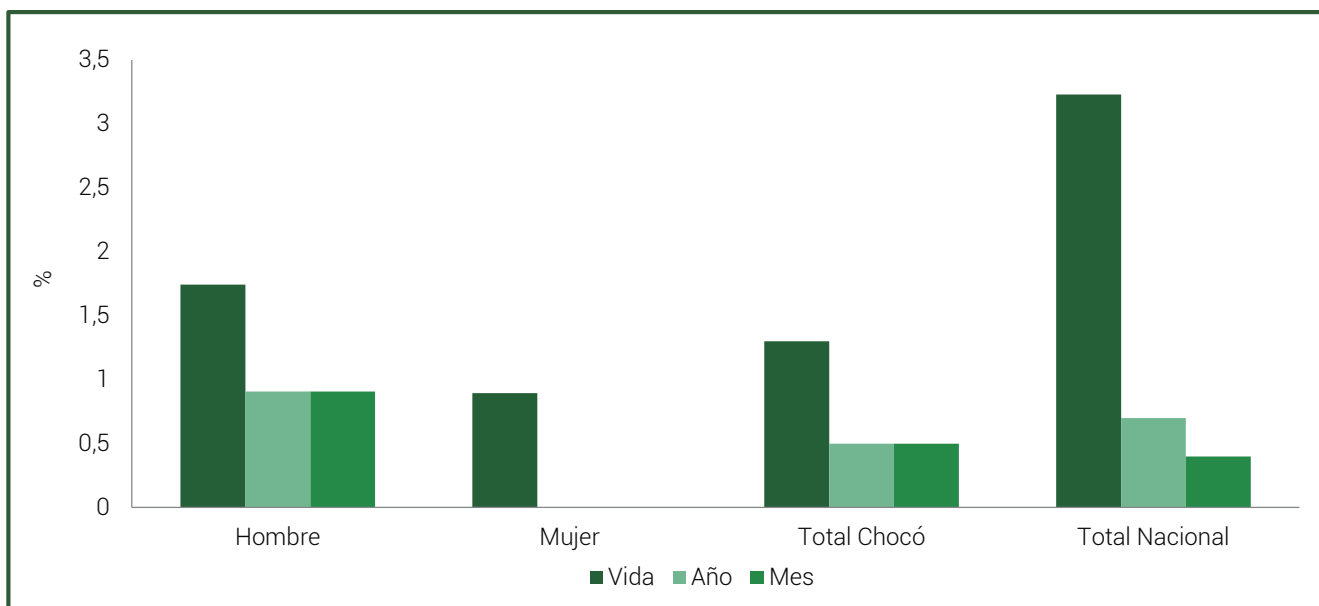


Gráfico 56. Prevalencia de consumo de cocaína según sexo.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína del departamento se encuentran en el grupo de edad de 25-34 años, con relación al consumo de último año se registra un porcentaje de 2,0%, presentando un valor superior cerca de dos veces al indicador nacional (1,1%) para este grupo de edad.

La edad de inicio del consumo de cocaína para Chocó esta alrededor de los 18 años, considerando la mediana como indicador. Los hombres inician a los 20 y las mujeres a los 15, a diferencia de los datos nacionales

las mujeres presentan una edad de inicio de consumo más temprana que en los hombres con una diferencia de cinco años.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido cocaína alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido esta sustancia lo hizo por primera vez a los 21 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 15 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	18,8	20	17	21
Mujer	15	15	15	15
Total Departamento	18,2	18	15	21
Total Nacional	19,7	18	16	22

Tabla 23. Edad de inicio del consumo de cocaína según sexo.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### C. Comparativo Estudios Nacionales de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008 y 2013

A continuación se presenta el análisis comparativo entre los estudios nacionales de consumo sustancias psicoactivas 2008 y 2013 de las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, último año y último mes, de tabaco, alcohol, marihuana y cocaína, evidenciando las diferencias significativas entre los dos estudios.

La muestra del departamento de Chocó en el año 2008 fue de 646 entrevistas efectivas, que representan una población de 71.094 personas, para el caso del estudio

2013 se realizó sobre una muestra de 805 casos que representan una población de 94.900 personas en edades entre 12 y 65 años. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en el municipio de Quibdó.

En el gráfico 57 se presentan los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco, en todos se presentó disminución significativa en el departamento, con cerca de tres puntos porcentuales de caída en el consumo actual (prevalencia de último mes), de 9,8% en 2008 a 6,9% en 2013.



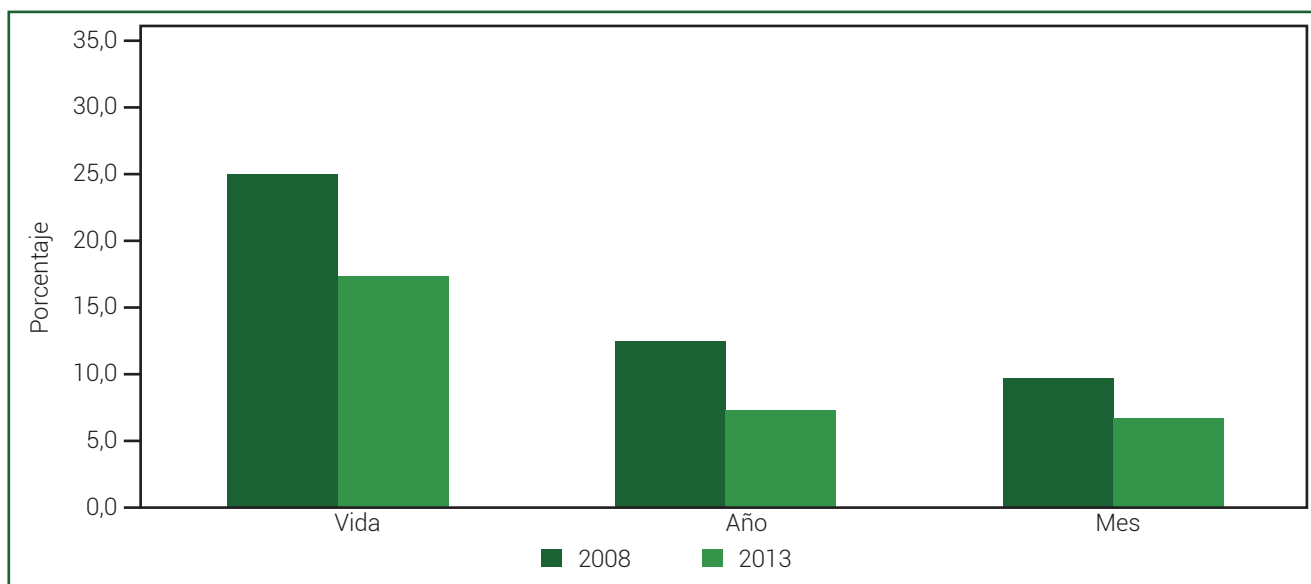


Gráfico 57 Comparativo prevalencia consumo de tabaco, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el siguiente gráfico se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. Con relación al consumo actual se evidencia un aumento significativo

superior a 16 puntos porcentuales, pasando de 27,8% en el 2008 a 44,6% en el 2013.

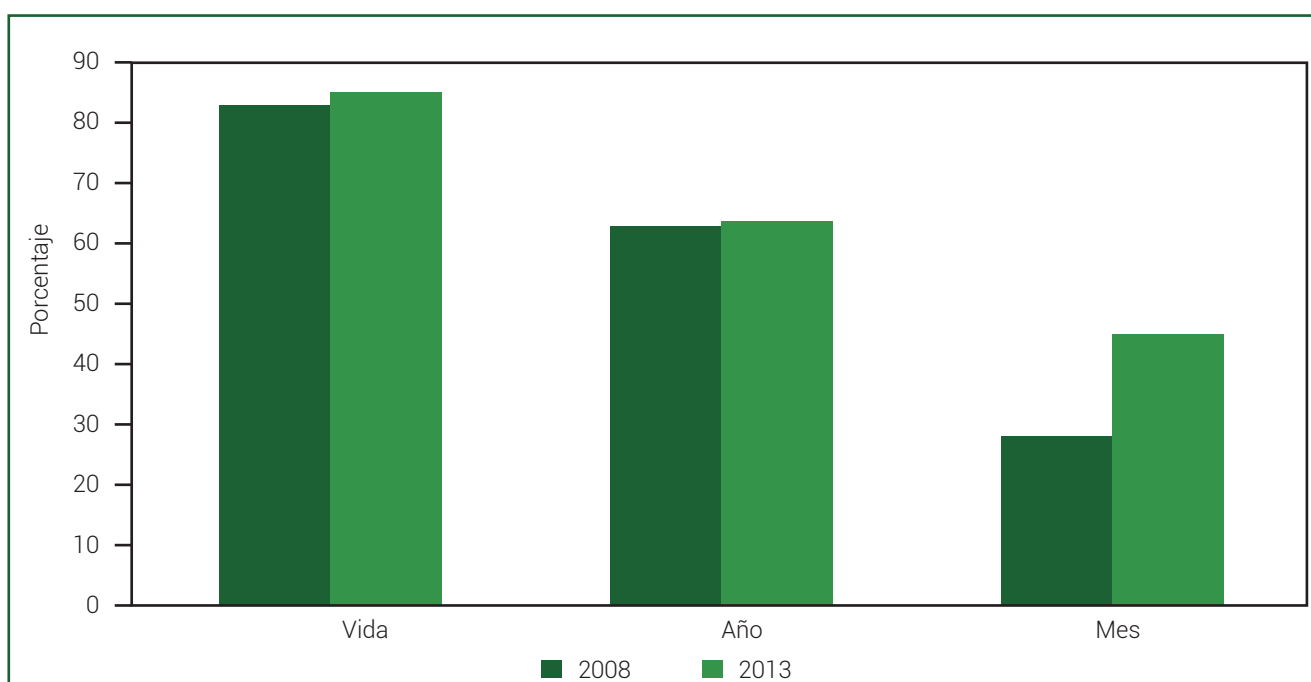


Gráfico 58. Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Chocó estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación se hace la comparación de los estudios 2008 y 2013, con relación a los indicadores de consumo de marihuana, es importante destacar que para los tres indicadores se observa una disminución significativa.

Con relación al consumo reciente de esta sustancia, en el 2008 el 1,5% de los encuestados declaró haber consumido esta sustancia en el último mes, valor que disminuye a 0,9% en el 2013.

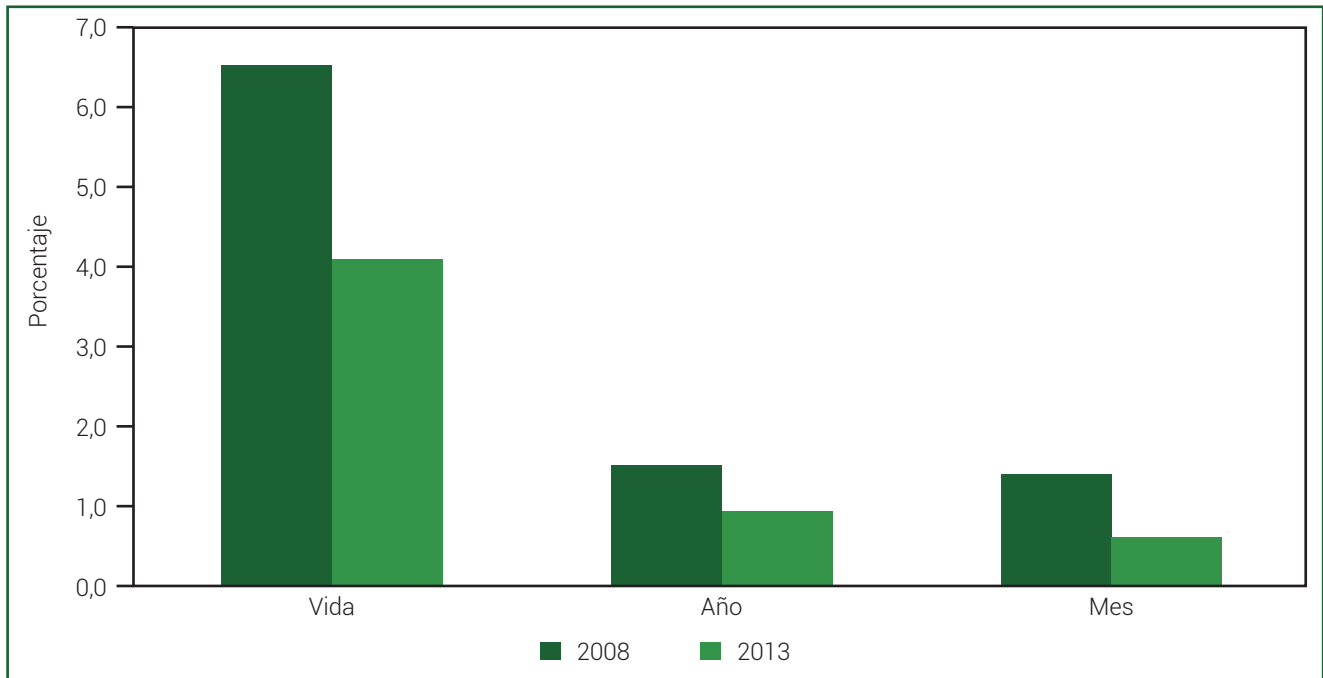


Gráfico 59. Comparativo prevalencia consumo de marihuana, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013.

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Con relación al uso de cocaína, se evidencia disminución significativa en la prevalencia de consumo alguna vez en la vida y aumento significativo para las prevalencias de último año y último mes. De acuerdo al consumo último

año y último mes de cocaína se evidencia disminución significativa pasando de 0,05% en el 2008 a 0,5% en el 2013.

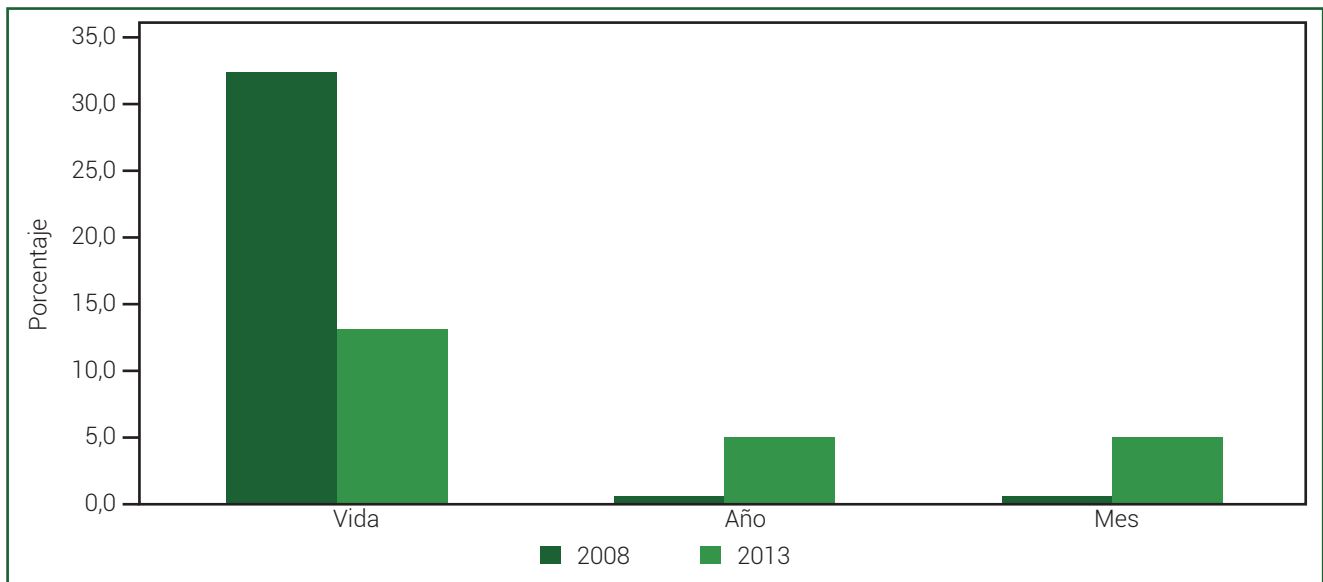


Gráfico 60. Comparativo prevalencia consumo de cocaína, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013.

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

De acuerdo al análisis del uso de cualquier sustancia ilícita, se reporta una disminución significativa para las tres prevalencias, situación que está relacionada con los cambios registrados para marihuana especialmente

para los consumos de último año y último mes tal como se destaca en el gráfico 61. El consumo último año evidencia una disminución significativa pasando de 1,5% en el 2008 a 1,2% en el 2013.

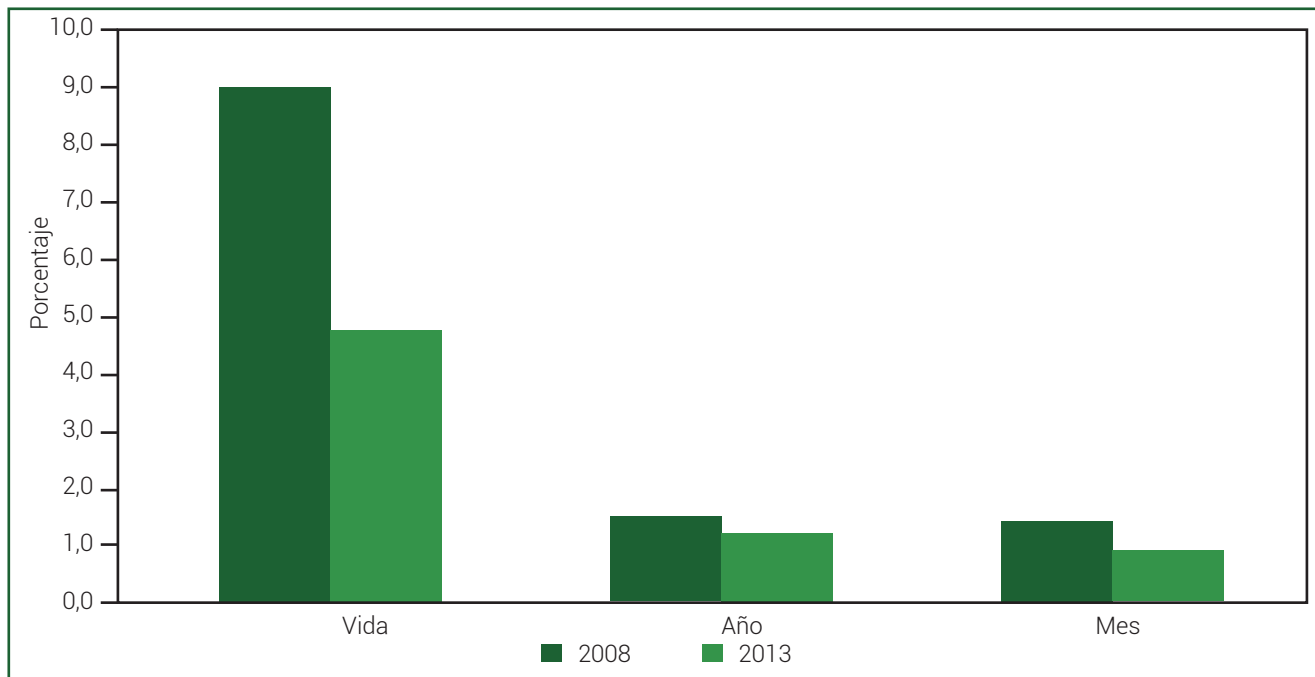


Gráfico 61. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, Departamento Chocó estudios 2008 y 2013. Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

### Consumo de sustancias psicoactivas en Población Escolar

A partir de los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar, para el departamento de Chocó, la muestra es de 1.909 estudiantes con 867 hombres y 1.042 mujeres, con edades comprendidas entre los 12 a los 18 años. La encuesta se aplicó en seis municipios del departamento con la siguiente distribución: Quibdó 1.238 (64,9%), Istmina 277 (14,5%), Condoto 221 (11,6%), Unguía 67 (3,5%), Acandí 58 (3,0%) y Medio San Juan 48 (2,5%).

### A. SPA lícitas

En el caso de las sustancias lícitas se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol. Los medicamentos tranquilizantes, medicamentos estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica, no se tendrán en cuenta ya que los datos son muy bajos.

#### Tabaco

El 8,2% de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida inferior tres veces al valor nacional. El 1,7% contestó haber fumado en el último mes presentando una prevalencia inferior en más de cinco veces al valor nacional (9,8%).

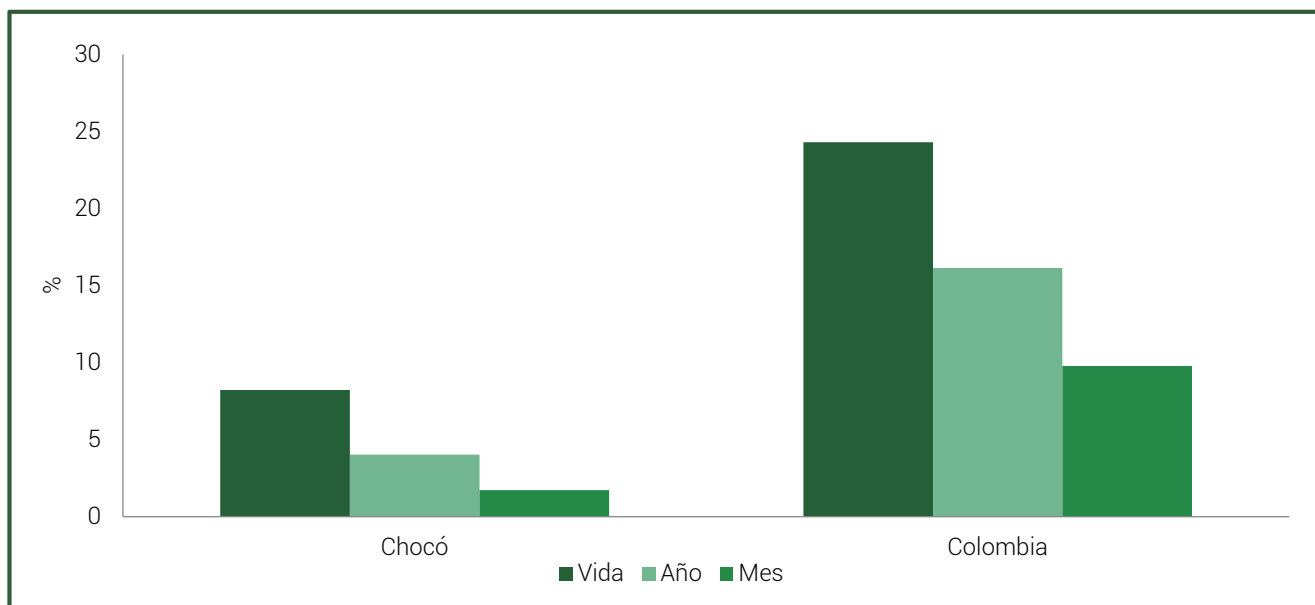


Gráfico 62. Comparativo prevalencias de consumo de tabaco. Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Alcohol

El 54,2% de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 37,6% lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando

una prevalencia inferior en 2,2 puntos porcentuales al valor nacional (39,8%). Este Departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias.

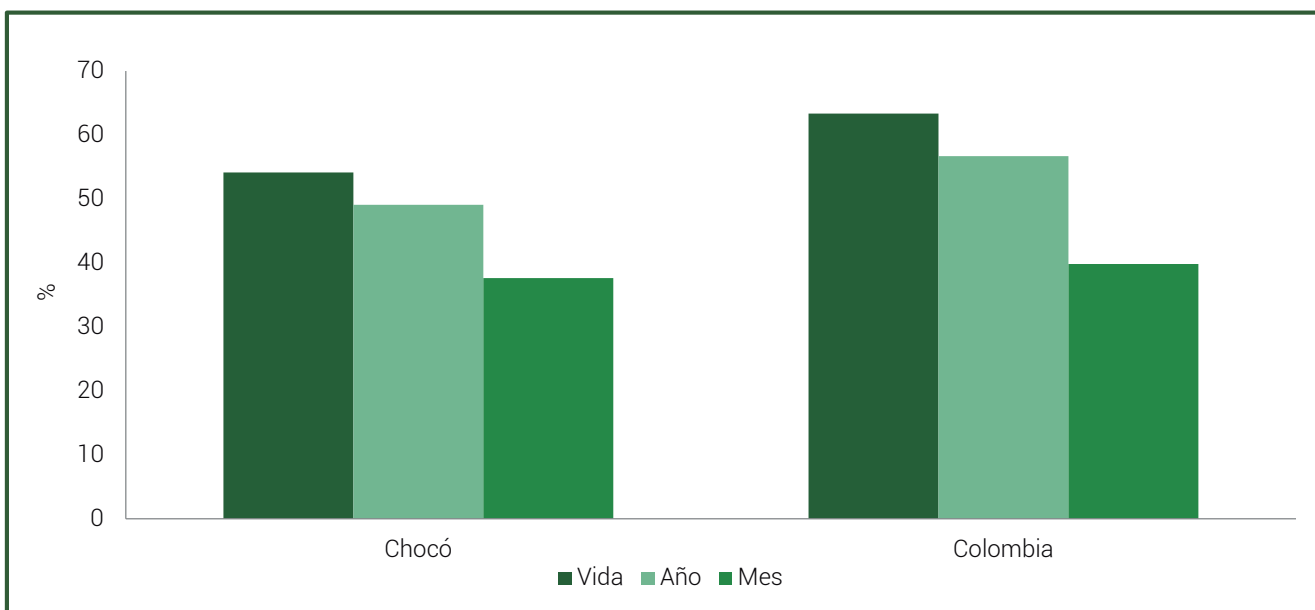


Gráfico 63. Comparativo prevalencias de consumo de alcohol.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas solo se analizarán marihuana y cocaína, no se tomarán otras sustancias debido a que los datos son muy bajos.

### Marihuana

El 1,5% de los escolares en el departamento, declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, inferior en más de cuatro veces al valor nacional. Con relación al consumo reciente el 1,3% de los menores en Chocó registró consumo en el último año, inferior en cuatro veces al valor nacional.

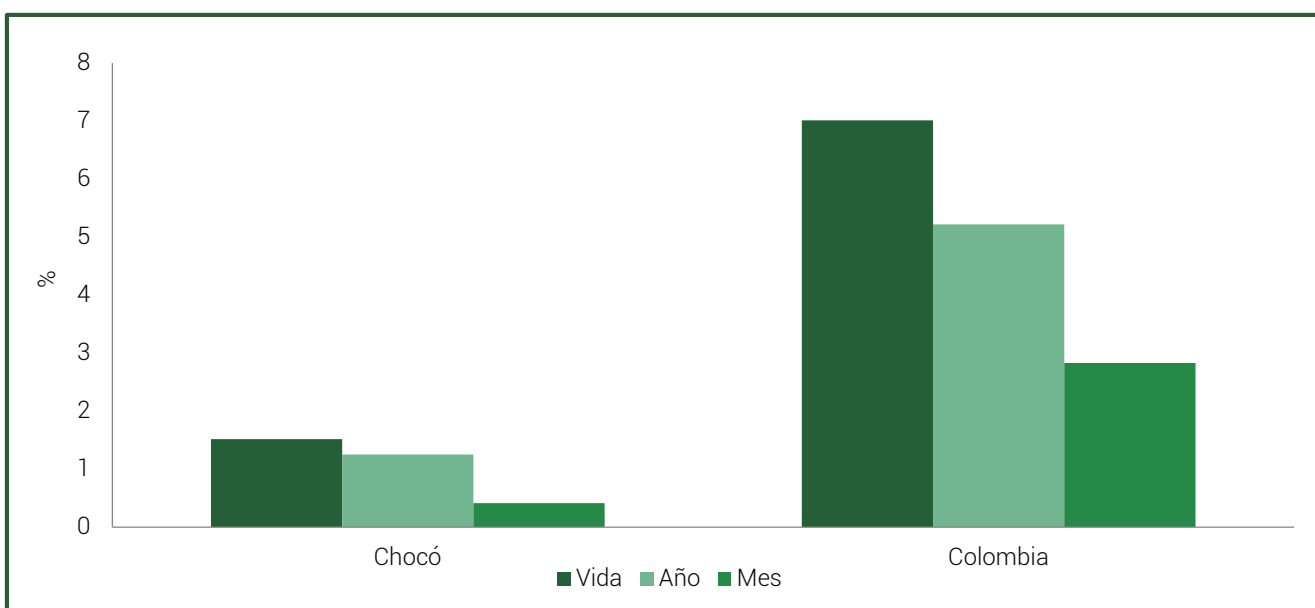


Gráfico 64. Comparativo prevalencias de consumo de marihuana.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Cocaína

El 0,8% de los escolares en el departamento, declaró haber probado o usado cocaína alguna vez en la vida,

inferior en más de tres veces al valor nacional. Con relación al consumo reciente el 0,7% de los menores en Chocó registró consumo en el último año, inferior más de dos veces al valor nacional.

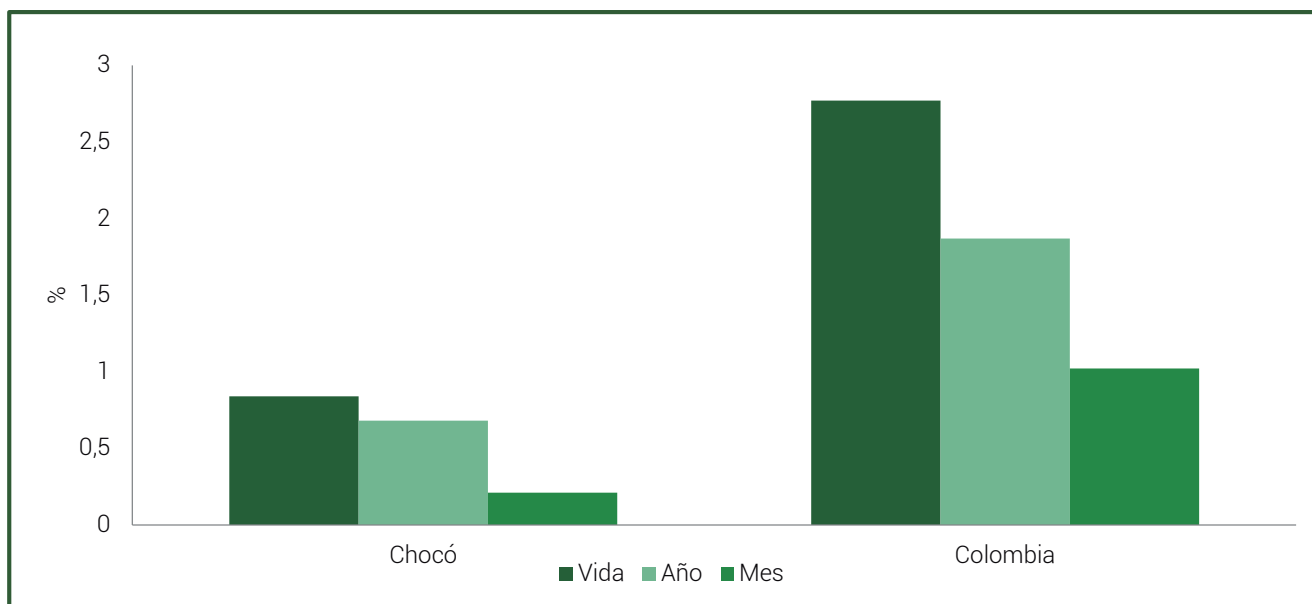


Gráfico 65. Comparativo prevalencias de consumo de cocaína.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Percepción sobre consumo

A continuación hacemos referencia a la percepción del consumo de SPA por parte de los actores locales entrevistados en el trabajo de campo.

Según la Secretaría de Salud Departamental en los municipios de Jurado y Bahía Solano –corredores de tráfico de salida de la droga-, aumentó el consumo de cocaína. Lo anterior, debido al fenómeno de las pescas milagrosas, en las que personas de la zona, se lanzan al río o al mar a sacar la droga que se cae durante el proceso de transporte. Parte de esta mercancía se vende al menudeo, con el fin de aumentar la rentabilidad, lo que impulsa el consumo en las zonas de tránsito.

La mayor sustancia de consumo en el Chocó es el alcohol, entre las razones sobresalen algunos factores culturales que propician su uso a temprana edad y e incluso desde el ámbito familiar. Esto ha generado la normalización del consumo y limitado la eficacia de las acciones en tanto estas carecen de legitimidad en algunos escenarios, debido a que el consumo se percibe como algo normal e incluso deseable.

Respecto al consumo de marihuana la opinión de los actores territoriales está dividida, por un lado, hay quienes argumentan que el consumo de esta sustancia es marginal y se concentra en población entre los 13 a 25 años y quienes consideran que es la sustancia ilícita de mayor consumo debido a su bajo costo y facilidad de acceso –lo que concuerda con el estudio-.

Si bien de acuerdo a los datos de la Estudio Nacional de Consumo, el consumo de cocaína en Chocó es bajo, la

percepción de los actores locales es que su uso va en aumento. El grupo poblacional más afectado es el de los jóvenes de altos ingresos y que la utilizan combinada con alcohol, para potenciar el efecto de este último.

De acuerdo al Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013, el 34,4% de los encuestados en Chocó declaró haber consumido bebidas energizantes alguna vez en la vida, superior en dos puntos porcentuales al valor nacional (32,4%), el grupo de edad 25 a 34 años presenta las prevalencias de consumo más altas en la Ciudad. Llama la atención el alto porcentaje de consumo de bebidas energizantes en Quibdó, según un experto del Hospital Ismael Roldán el uso de sustancias como Red Bull y Vive Cien está relacionado con su efecto potencializador y de resistencia a los efectos de las bebidas alcohólicas.

### 11.1.2 Política y gestión pública.

El eje de Política y Gestión Pública expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Por lo anterior, las acciones de Política en el tema pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Los escenarios a partir de los cuales se caracterizaran las acciones de política son: 1) La existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios



o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) La existencia de Políticas Públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) La cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) Las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación y 5) La articulación interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. Así mismo, se incluyó en este eje la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

A manera de conclusión, se incluyen al final del documento las recomendaciones, lecciones aprendidas y dificultades identificadas en el trabajo de campo, el objetivo de este apartado no es hacer una evaluación de política, sino identificar puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

### Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

Debido a la dificultad para comprender el fenómeno del consumo, un elemento clave para la intervención en el territorio es la disponibilidad de información confiable y basada en evidencia. Según la Secretaría de Salud, Choco no cuenta con ningún estudio o diagnóstico sobre el consumo de SPA, entre otras razones, por la dificultad para la recolección de la información en algunos de los municipios del departamento.

En el caso de la ciudad de Quibdó, se pudo establecer que existen dos estudios frente a la problemática de consumo; el primero –referido por funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental- un diagnóstico sobre el consumo de SPA de trabajadores informales vendedores de pescado en el municipio de Quibdó que no pudo ser ubicado y por otro lado el documento denominado “Consumo de sustancias psicoactivas en Quibdó, estado del arte” elaborado por la Fundación Universitaria Claretiana– FUCLA- en 2014.

### Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA

#### Plan Departamental de Drogas

Si bien en el departamento se desarrollan algunas acciones de política frente al consumo de SPA, no hay

un marco de acción claro, debido a que no se cuenta con un Plan Departamental de Reducción del consumo de SPA y ninguno de los municipios tiene planes. No obstante, en el Plan Departamental de Drogas -orientado a la oferta- cuya elaboración viene acompañando el Ministerio de Justicia y del Derecho, se han incluido algunas acciones puntuales de respuesta al consumo de SPA.

Entre las acciones incluidas en el proyecto del Plan Departamental de Drogas y que responden a la problemática de consumo o factores asociados, se encuentran<sup>118</sup>:

- La implementación de un observatorio departamental contra la Droga y el Delito, que permita mejorar el proceso de recopilación e información sobre oferta de SPA.
- Ampliación del programa “Delinquir no paga”, en el nivel de secundaria.
- Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de promoción y prevención en Salud.
- Ampliación de la cobertura y número de cupos del programa “Generaciones con Bienestar”
- Coordinar acciones en relación a la política departamental de infancia y adolescencia.
- Ampliar la cobertura de los programas Jóvenes a los Bien y DARE

Respecto a las acciones orientadas al control de la venta de sustancias, tenemos:

- Sostener e incrementar los operativos de control a expendios de SPA
- Creación de una Unidad de Fiscalía especializada que conozca de los casos de SPA.

Si bien estas medidas buscan articular las acciones en torno al control de la oferta y la reducción de la demanda, salvo el aumento de la cobertura en programas específicos como Delinquir No paga, Jóvenes a lo Bien o DARE, no refleja acciones directas de respuesta al consumo de SPA. Así mismo, algunas de estas medidas, requieren esfuerzos adicionales en términos de recursos y voluntad política que no dependen exclusivamente del ente territorial.

Así mismo se pudo constatar que a la fecha, no existen disposiciones normativas de carácter departamental, como decretos, resoluciones o acuerdos relacionados con el control o expendio de SPA en el departamento.

<sup>118</sup> Ministerio del Derecho y Justicia, UNODC. Plan Departamental de Drogas (Borrador). Quibdó. 2014

## Secretaria de Salud Departamental

En cuanto a los programas y recursos invertidos en los ejes de prevención, mitigación y superación del consumo de drogas en el Chocó, no fue posible contar con datos sobre las acciones ejecutadas antes de 2014. Lo anterior, debido a que el Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó –DASALUD- entro en liquidación mediante el Decreto No. 0099 del 03 de mayo de 2013 y en su reemplazo fue creada la Secretaria de Salud Departamental que asumió las funciones de esta. La larga intervención de la que fue objeto el ente rector de la atención en salud del departamento, la liquidación de la entidad y el complejo proceso de transición ha ocasionado que gran parte de la memoria institucional no esté disponible, limitando el acceso a información necesaria para contrastar el avance de las acciones en los tres últimos años.

La Secretaria se encuentra respondiendo a la coyuntura inmediata, lo que ha entorpecido la definición de estrategias de largo plazo. Las pocas acciones que se adelantan en el departamento son las consignadas en el POA del Proyecto "Unidos por la Salud Mental en el Departamento del Chocó 2014" que hace parte del Plan de Intervenciones Colectivas- PIC-. Además se tiene referencia que en 2011 y 2012 se ejecutó un plan de capacitación a funcionarios de instituciones, academia e instituciones educativas, sobre el tema de TREATNET en SPA.

### **11.1.3 Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación y Superación -PMS-**

En la actualidad la Secretaria de Salud Departamental no puede ejecutar sus recursos debido a problemas de tipo administrativo, generando parálisis y discontinuidad en el desarrollo de algunas acciones de su competencia.

Según las entrevistas realizadas, existe en el departamento un programa específico para atender el consumo de SPA, que consiste en la prestación de asistencia técnica en prevención de la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas. Este se desarrolla a través de las estrategias de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia – AIEPI- y Escuelas Saludables en los municipios del Departamento del Chocó en el 2014.

Así mismo, se tienen previstas visitas a los municipios críticos, con el fin de recoger información que sirva de insumo para la elaboración del Plan Departamental de Reducción de consumo y para la definición de acciones

acordes con el contexto del territorio. En este sentido se priorizaran aquellos municipios que soliciten al departamental apoyo para enfrentar el aumento del consumo.

Otras acciones identificadas son la implementación de Planes Pilotos en algunos colegios de Quibdó que brindan información a los jóvenes sobre el consumo de SPA y las acciones que desde el Instituto de Deportes de Chocó se adelantan en la promoción de Estilos de Vida Saludables que incluyen además de la promoción del deporte, estrategias radiales y pasacalles.

### **11.1.4 Caracterización de las capacidades de los operadores de los programas de PMS y control**

La Secretaria de Salud del departamento, no cuenta con un equipo técnico exclusivo para dar respuesta al consumo de SPA. Las acciones que se adelantan se circunscriben al ámbito de Salud Mental y estos profesionales atienden las diversas temáticas de este eje.

A lo anterior, se suma la alta rotación de los funcionarios debido al tipo de contratación –por prestación de servicios- y a los tiempos de ejecución de los recursos, que muchas veces implican que los responsables tengan contratos por tiempos inferiores al año, generando discontinuidad en los procesos. Esta situación fue especialmente traumática durante el proceso de transición de DASALUD a la Secretaria de Salud Departamental recientemente creada.

### **11.1.5 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública**

#### Secretaria de Salud Departamental

Si bien no se identificó una estrategia de respuesta específica al consumo de SPA, existen otras acciones de la Secretaría de Salud Departamental que atienden factores de vulnerabilidad relacionados la problemática incluidos en el POA de 2014<sup>119</sup>, tales como:

- La construcción de un modelo de detección temprana del bullying o acoso escolar (matoneo) a través de estrategias de sensibilización, información y educación en medios alternativos y masivos de comunicación, con líderes comunitarios, agentes primarios, redes, Instituciones educativas y

<sup>119</sup> Secretaria de Salud Departamental Chocó. Plan Operativo Anual –POA- componente de Salud Mental. Quibdó. 2014.

- grupos de apoyo Psicosocial en 30 municipios del departamento del Chocó.
- La conformación y operación de un Comité Intersectorial de respuesta a la situación de Salud Mental y lesiones violentas evitables, que sirva de insumo para la construcción del Plan Local de Respuesta en el departamento del Chocó.
  - La Implementación de la estrategia de "Atención Primaria en Salud Mental" en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud EPS e IPS.
  - La atención prioritaria de Grupos vulnerables, con énfasis en las personas afectadas por la violencia, las catástrofes, la enfermedad mental, la discapacidad física y el deterioro de las condiciones sociales y económicas.
  - Llevar el registro de los eventos de salud mental y lesiones violentas evitables, reportados por redes sociales e instituciones de salud que operan en el departamento y notificar los casos que se detecten al nivel que corresponda.
  - Identificación de la prevalencia de eventos de salud mental y lesiones violentas evitables en el 25 % de los municipios del departamento del Chocó.
  - Brindar asistencia técnica al personal docente y grupos de apoyo a la promoción y prevención de salud mental de instituciones educativas en la implementación del modelo de detección temprana del bullying o acoso escolar (matoneo) en las instituciones educativas de los municipios del departamento.
  - Elaboración del diagnóstico de la situación de salud mental en los municipios (Carmen del Darién, Riosucio, Belén de Bajirá, Unguía y Acandí) en el departamento del Chocó, que permita contar con insumos para la priorización de los problemas de salud mental y la formulación de acciones.

#### ICBF

El ICBF adelanta estrategias de respuesta a contextos de vulnerabilidad o violencia, en niños, niñas y adolescentes. Estas acciones se desarrollan a través de los Centros Zonales de Atención con cobertura departamental y que funciona a través de equipos descentralizados. Como se ilustra a continuación, los municipios tienen acceso a la oferta del instituto a través de 5 centros zonales.

Centro Zonal Quibdó	Centro Zonal Istmina	Centro Zonal Bahía Solano	Centro Zonal Riosucio	Centro Zonal Tadó
Quibdó	Bajo Baudó	Bahía Solano	Ancandí	Alto Baudó
Atrato	Condoto		Belén de Bajirá	Bagadó
Bojayá	Litoral de San Juan			Cantón de San Pablo
El Carmen de Atrato	Istmina	Juradó	Carmen del Darién	Certegui
Lloró	Medio Baudó			San José del Palmar
Medio Atrato	Medio San Juan		Nuquí	Riosucio
Río Quito	Novita	Ungía		Unión Panamericana
	Río Iro			
	Sipí			

Tabla 24 Jurisdicción de los Centros Zonales del ICBF en el departamento de Chocó

Fuente: Entrevista realizada a funcionarios del ICBF – Regional Chocó

Entre los programas del instituto en el departamento están: 1) Generaciones con Bienestar, 2) Generaciones Étnicas con Bienestar, 3) Generaciones Rurales y 4) Familias con Bienestar. En el caso de intervención de niños, niñas y adolescentes de vida en calle y prevención

a la violencia sexual estos se concentran en la ciudad de Quibdó.

El programa de Generaciones con Bienestar tiene cobertura en 18 de los municipios del departamento con un total de 2850 cupos.

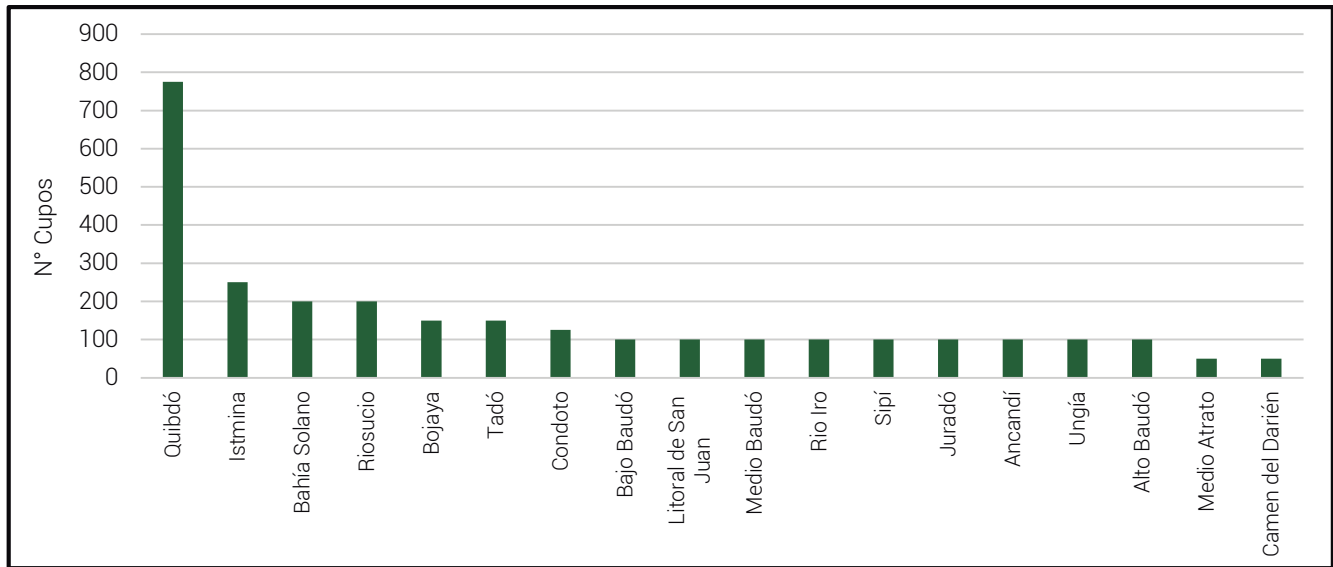


Gráfico 66. Cupos del programa de Generaciones con Bienestar por municipio

Fuente: Entrevista a funcionarios del ICBF- Regional Chocó

El programa Generaciones Étnicas con Bienestar – tiene un enfoque diferencial étnico- es el de mayor cobertura en el departamento ya que cubre 28 municipios del departamento con un total de 3900 cupos.

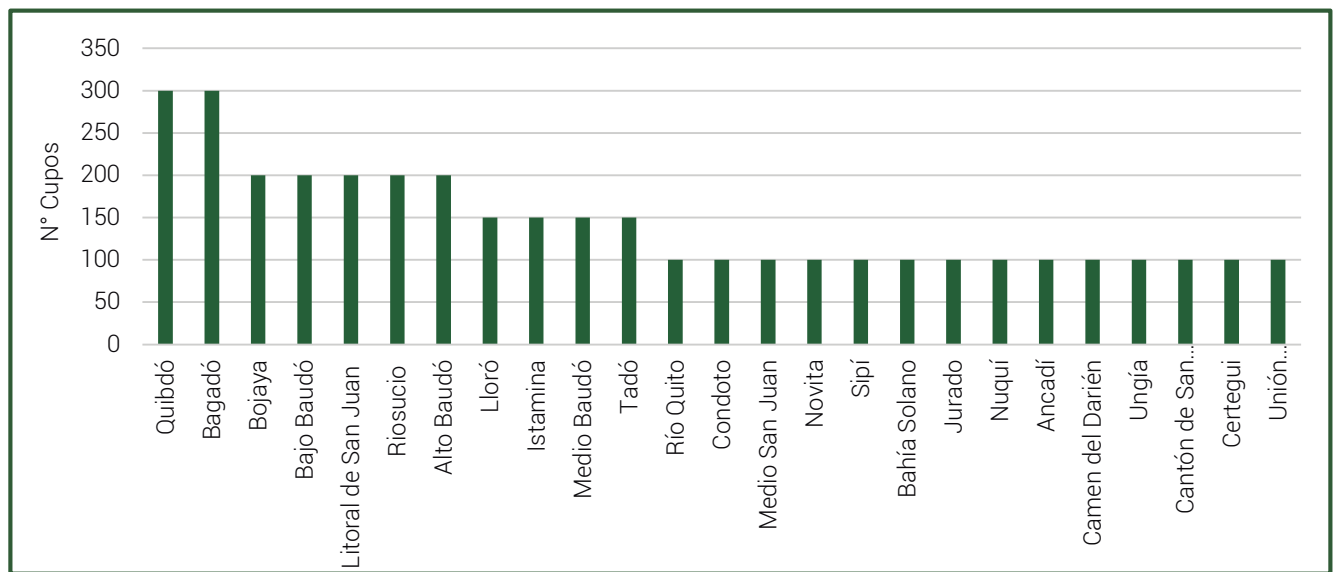


Gráfico 67. Cupos del programa Generaciones Étnicas con Bienestar por Municipio

Fuente: Entrevista a funcionarios del ICBF- Regional Chocó

La estrategia Generaciones Rurales con Bienestar cuenta con un total de 600 cupos y se concentra en cinco de los municipios del departamento.

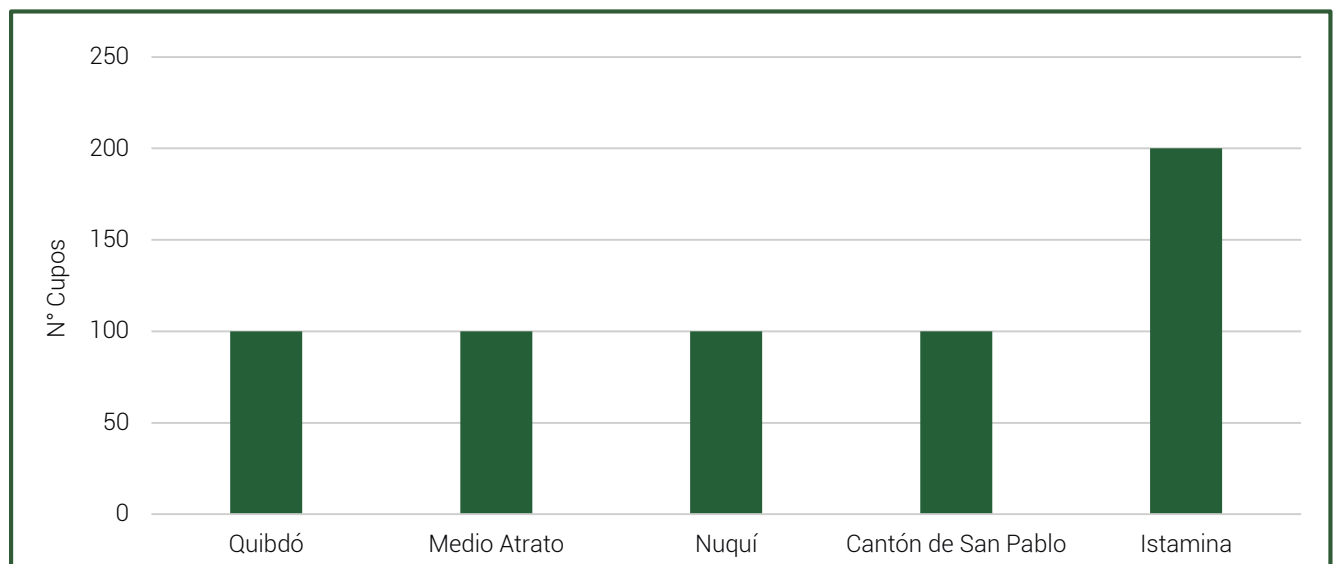


Gráfico 68. Cupos del programa Generaciones Rurales con Bienestar por Municipio.

Fuente: Entrevista a funcionarios del ICBF- Regional Chocó.

El programa Familias con Bienestar tiene cobertura en 16 municipios con 2188 cupos.

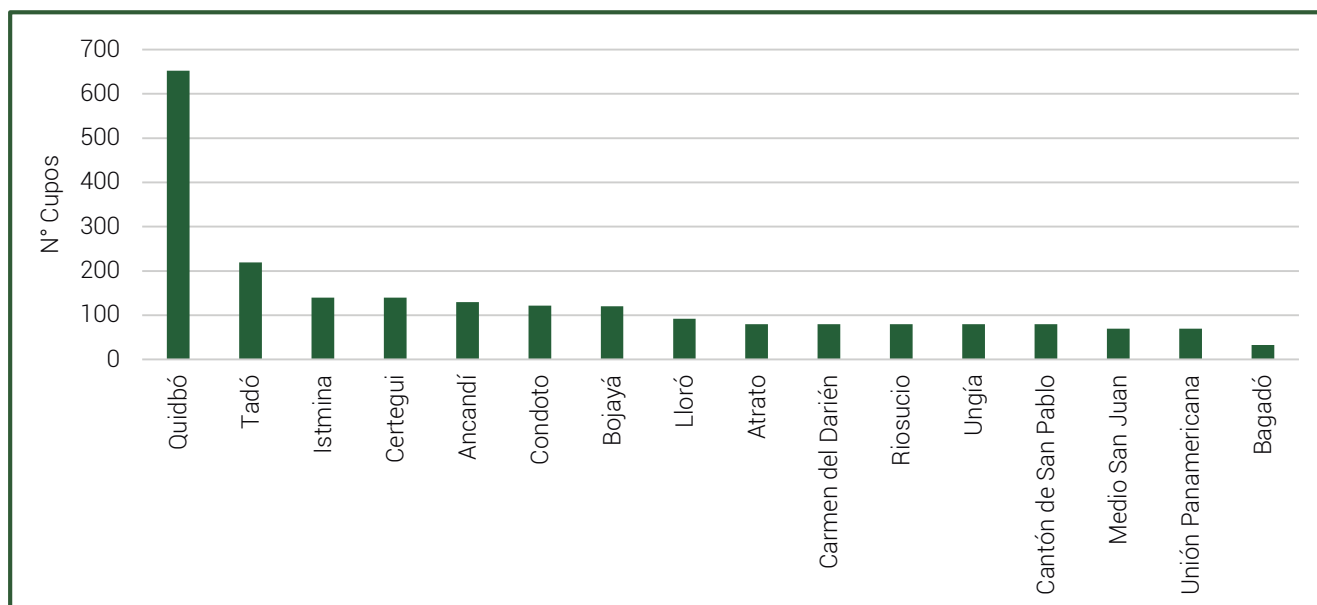


Gráfico 69. Cupos del programa Familias con Bienestar por Municipio  
Fuente: Entrevista a funcionarios del ICBF- Regional Chocó

### 11.1.6 Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de sustancias psicoactivas

De acuerdo a los funcionarios locales, una de las mayores dificultades para brindar una respuesta efectiva a la problemática del consumo de SPA, es la falta de articulación institucional por parte de las entidades competentes. A este respecto, se identificaron los siguientes puntos críticos.

- Desconocimiento de la oferta institucional y de las competencias de las entidades, generándose duplicación de esfuerzos, falta de focalización de las intervenciones y descoordinación en las acciones.
- Imposición de políticas desde el nivel nacional, generando acciones descontextualizadas, sin relación con la situación particular del departamento.
- Falta de continuidad en los procesos y de claridad en los responsables del tema de cada entidad. Los delegados de las instituciones participan en escenarios de coordinación por cumplir un requisito –el que esté disponible el día de la reunión-, limitando el establecimiento de acuerdos y compromisos. Esta situación, evidencia la falta de voluntad política de las direcciones de algunas de las entidades involucradas.
- Inexistencia de rutas de atención a la problemática del consumo de SPA, que permitan identificar las entidades responsables, los canales de atención y los procedimientos, generando una respuesta

coyuntural que no garantiza la atención integral al paciente.

- Incumplimiento y desconocimiento por parte de las EPS e IPS de las obligaciones de la Ley 1566 de 2012 que garantiza la atención integral a las personas que consumen SPA.

## 11.2 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICAS CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN QUIBDÓ, CHOCÓ.

### 11.2.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.

El primer eje de análisis es la dinámica de consumo de sustancias psicoactivas –SPA– de Quibdó, el objetivo es contar con un panorama general sobre las sustancias de mayor demanda y, las características de edad, sexo y condición social de los consumidores, que sirva de insumo para la planificación de acciones de política.

De acuerdo al ejercicio de ponderación, las variables de consumo de SPA tanto legales como ilegales son consideradas variables críticas, por ser altamente dependientes de factores de tipo individual, familiar y social y, a la vez ejercer una fuerte influencia sobre estos. Esto explica porque para producir modificaciones sobre el consumo se requiere generar cambios sobre muchos aspectos en diversos niveles, a la vez que cuando se logran transformaciones en el consumo de SPA los

factores del entorno en el que este se produce muy posiblemente varían. Estamos frente a un fenómeno que funciona circularmente al ser causa y efecto, lo que demanda esfuerzos articulados y acciones directas frente al consumo, como a sus factores causales.

La disponibilidad de información basada en evidencia sobre el consumo es limitada, debido a la naturaleza del fenómeno y a las dificultades para indagar de manera directa con la población consumidora. No obstante, desde las entidades competentes se viene haciendo un esfuerzo por contar con datos fiables sobre el tema, por lo cual desde 1992 se realizan Estudios de consumo de cobertura nacional, con el propósito de conocer la magnitud del fenómeno y contribuir a la definición e implementación de políticas.

Como se mencionó anteriormente, la muestra de los estudios Nacionales de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008 y 2013 para el departamento de Chocó se realizó en su totalidad en el municipio de Quibdó por lo que no serán analizados en este acápite por tratarse de los mismos datos que ya se mencionaron en el departamento. Por otra parte, se incluirán los datos del Estudio Nacional de Escolares de 2011 de la parte de la muestra que se tomó en esta ciudad, a partir del cual se construyó un escenario descriptivo la problemática del consumo en la capital del departamento de Chocó.

Además de la información cuantitativa, para algunas sustancias se incluyó información de tipo cualitativo, de acuerdo a lo manifestado por algunos de los actores

clave en el territorio que fueron entrevistados y que dan cuenta de la población más afectada y de algunas características del consumo.

### Consumo de sustancias psicoactivas en Población Escolar

A partir de los datos del Estudio Nacional de Escolares 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar, para la ciudad de Quibdó, la muestra es de 1238 personas con 570 hombres y 668 mujeres, en edades de 12 a 18 años.

#### A. SPA lícitas

En el caso de las sustancias lícitas se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol. Los medicamentos tranquilizantes, medicamentos estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica, no se tendrán en cuenta ya que los datos son muy bajos.

##### Tabaco

El 7,6% de los escolares en Quibdó declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida inferior tres veces al valor nacional. El 2% contestó haber fumado en el último mes presentando una prevalencia inferior en cinco veces al valor nacional (9,8%). Esta ciudad presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales en los tres casos.

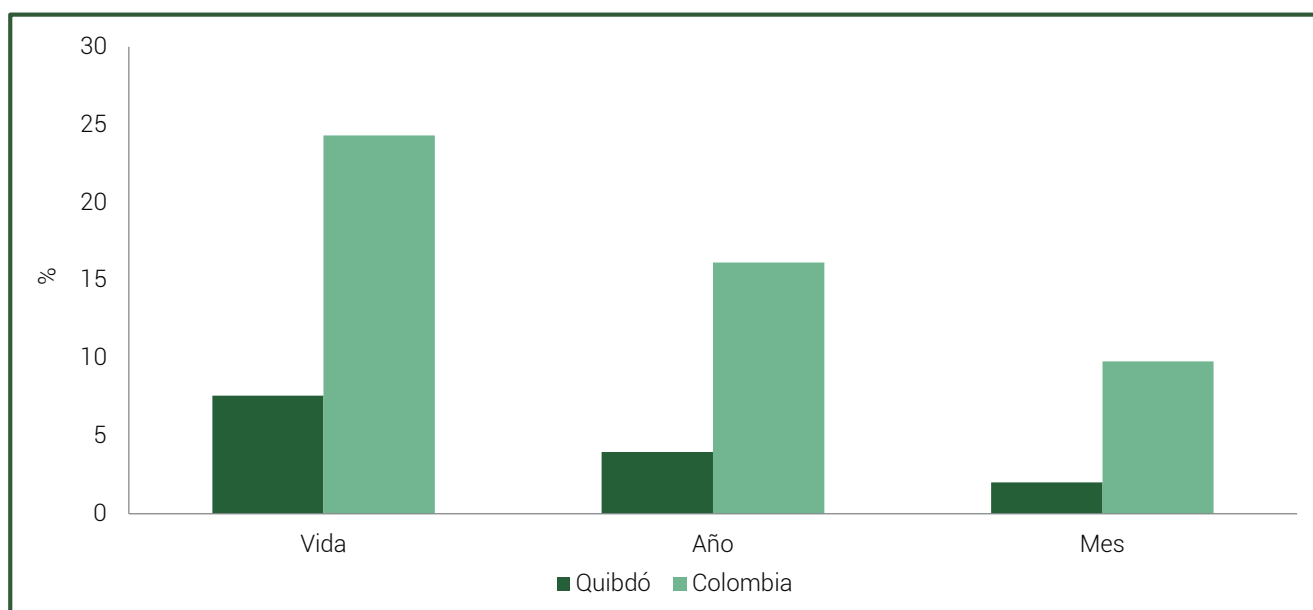


Gráfico 70. Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.



## Alcohol

El 52,8% de los escolares en Quibdó, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 36,9% lo hizo durante el último mes (consumo reciente),

presentando una prevalencia inferior en 2,9 puntos porcentuales al valor nacional (39,8%). Este municipio presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias.

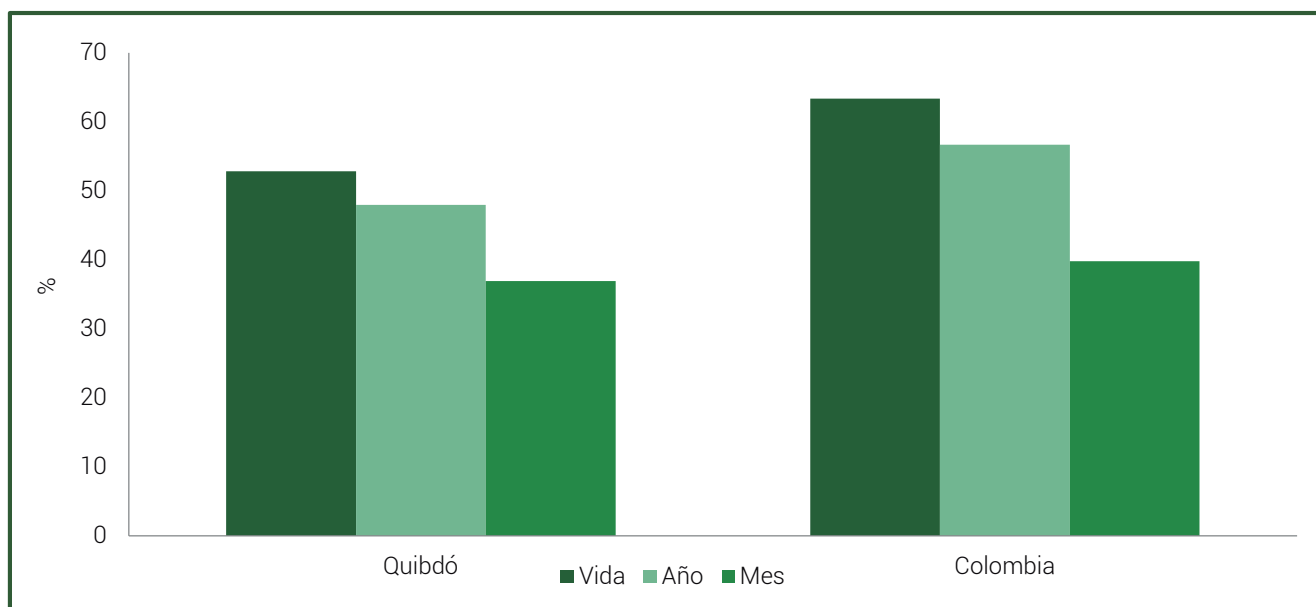


Gráfico 71. Comparativo prevalencias de consumo de Alcohol.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas, se analizaron marihuana y cocaína. No se tomaron otras sustancias debido a que los datos son muy bajos.

## Marihuana

El 1,5% de los escolares en Quibdó, declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, inferior en más de cuatro veces al valor nacional (7,0%). Con relación al consumo reciente el 1,4% de los menores registró consumo en el último año, inferior en más de tres veces al valor nacional (5,2%).

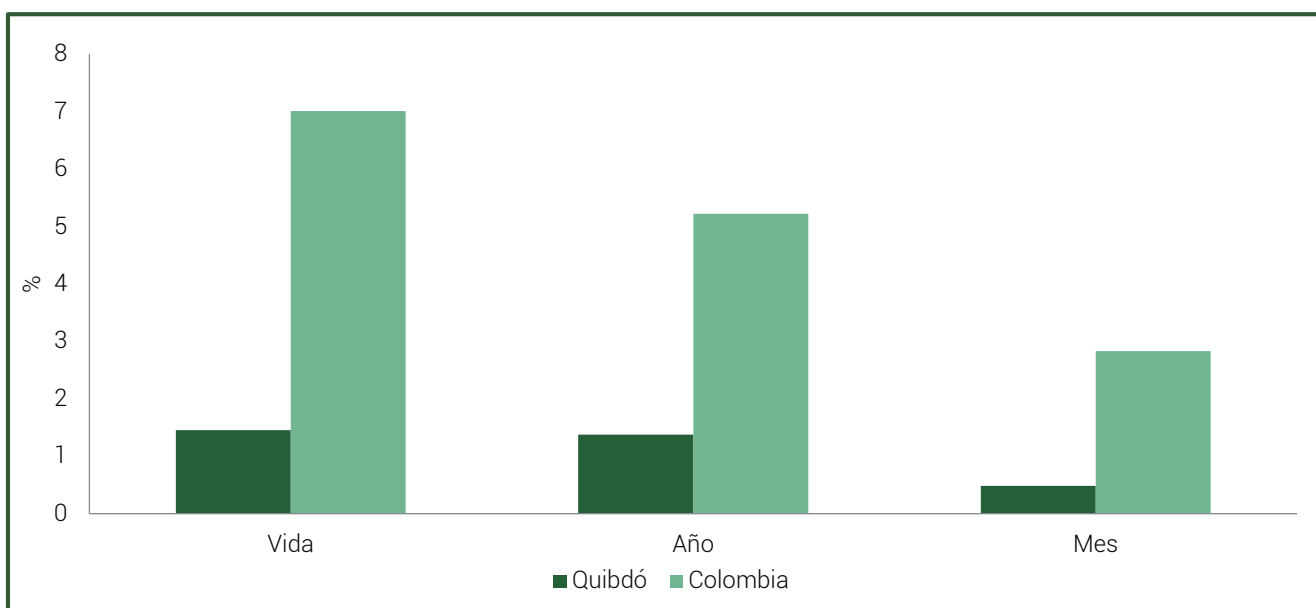


Gráfico 72. Comparativo prevalencias de consumo de Marihuana.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

## Cocaína

El 1,1% de los escolares en Quibdó, declaró haber probado o usado cocaína alguna vez en la vida, inferior

en más de dos veces al valor nacional (2,8%). Con relación al consumo reciente el 0,8% de los menores registró consumo en el último año, inferior más de dos veces al valor nacional (1,9%).

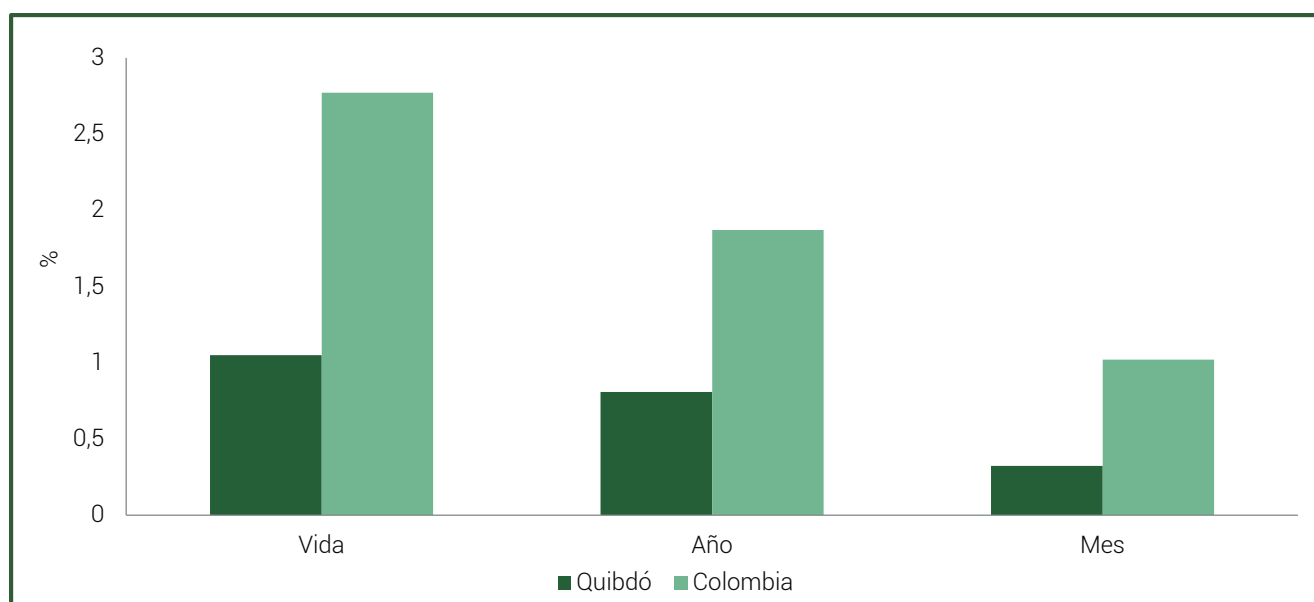


Gráfico 73. Comparativo prevalencias de consumo de cocaína.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Percepción sobre consumo

De acuerdo a lo manifestado por los actores locales, el mayor consumo de SPA en Quibdó, se presenta entre las sustancias legales, ocupando un primer lugar el alcohol, seguido del cigarrillo, con una mayor prevalencia en hombres. Las bebidas de más alto consumo en la ciudad son la cerveza, el aguardiente y el ron, no obstante, el consumo de otras bebidas artesanales, como guarapo o biche, tienen un arraigo importante en la zona.

Otros factores que inciden en el consumo de SPA, especialmente el alcohol, son de tipo cultural, como la asociación con este con la masculinidad u "hombría", así como las expresiones festivas o de duelo -Fiestas de San Pacho o funerales-. La normalización del consumo hace que su abuso no se percibido como un problema de Salud Pública, lo que deslegitima en algunos casos las acciones de respuesta.

### 11.2.2 Acceso y disponibilidad a SPA.

El eje de acceso y disponibilidad da cuenta de los factores que posibilitan que quienes consumen puedan obtener la sustancia SPA, tanto porque es posible encontrarla en el mercado, como por las condiciones propias del consumidor que le permiten acceder a ella.

El acceso se entiende como la posibilidad real que la SPA llegue a manos del consumidor. De acuerdo a la ponderación esta variable esta es poco influye poco sobre otros factores asociados al consumo, a la vez que ejerce poca influencia sobre estos.

La disponibilidad se refiere a que esta sea ofertada en el mercado, independientemente que algunos de los consumidores no puedan acceder a ella por el precios o restricciones legales –como la venta de alcohol a menores de edad. Esta variable tiene una influencia media sobre el consumo y es poco dependiente de otros factores clave de la problemática de consumo. Sin embargo, guarda una estrecha relación con las variables de análisis de oferta de drogas.

En ambos casos -acceso y disponibilidad- la dinámica varia cuando se trata de sustancias licitas o ilícitas, ya que en primer caso, salvo algunas restricciones para la venta –que son por lo general fácilmente subsanables-, es mucho más fácil que las sustancias lleguen a manos de los consumidores, incluso gracias a la legitimidad social que el uso de algunas de estas sustancias tienen en contextos sociales.

Este tema se abordará a partir de: 1) La identificación de las sustancias ofertadas en la ciudad de Quibdó; 2) La identificación de las redes articuladas al expendio, es decir los responsables de la venta de las SPA ilegales; 3) Las Estrategias de mercadeo; 4) Los controles al tráfico de SPA ilícitas y a la venta de SPA licitas.

Teniendo en cuenta la dificultad de contar con información sobre estas dos dimensiones, el análisis se construirá a partir de la información suministrada por la DIJIN<sup>120</sup> de acuerdo a las acciones de control que las autoridades realizan, la misma será complementada y contrastada con información cualitativa resultado de las entrevistas con actores clave en el territorio.

<sup>120</sup> Aun no se cuenta con esta información, en cuanto sea remitida esta será incorporada en el documento.

Así mismo, se incluirá una breve descripción de la percepción que la población general encuestada en el Estudio Nacional de Consumo 2013 tiene sobre la facilidad de acceso a drogas como marihuana, basuco y cocaína en cada departamento. De acuerdo a este estudio el 50% de los encuestados considera que es fácil conseguir marihuana, el 33% basuco y el 31% cocaína.

### Disponibilidad de SPA en el mercado

En concordancia con los resultados del estudio, varios de los actores claves en el territorio manifiestan que la sustancia de mayor disponibilidad en el mercado es el alcohol, por tratarse de una sustancia lícita, por la gran cantidad lugares de comercialización y por los factores culturales asociados a este tipo de consumo. En el caso de las sustancias ilícitas, las opiniones están divididas frente a la magnitud del consumo, no obstante, coinciden en que las sustancias de mayor demanda en la ciudad son su orden marihuana, cocaína y basuco, que cuentan con sitios de expendio en barrios críticos como La Aurora y la Zona Norte.

### Redes de crimen organizado articuladas al microtráfico y narcomenudeo

De acuerdo a lo manifestado por la Policía, en Quibdó predomina la llamada “Narcocultura”, en la que el expendio de drogas se convierte en una oportunidad para conseguir dinero fácil. El alto índice de necesidades básicas insatisfechas y el desempleo, son detonantes de la criminalidad. Así mismo, la cercanía y dependencia que Quibdó tiene con Medellín y la llegada de personas provenientes de la capital antioqueña que se dedican a actividades delictivas o generan focos de conflictividad, en un contexto en el que por factores culturales la población de esta región es fácil de influir, preciso un miembro de la Policía.

Como se mencionó anteriormente, hay una percepción generalizada sobre que en Quibdó no hay pandillas –en sentido estricto, sino grupos de jóvenes que pueden ser potencialmente problemáticos. Respecto a la presencia de Bandas Criminales –BACRIM– algunos miembros de la Policía municipal manifestaron que estas no tienen presencia en la capital del departamento. Esta versión contrasta con la información de contexto contenida en el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quibdó y con lo publicado en medios de comunicación como la Revista Semana<sup>121</sup>.

121 Calle, María Clara. Quibdó, en su hora más oscura. En: Revista Semana [En línea]. (2 de agosto, 2014). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/quibdo-en-su-hora-mas-oscura/397735-3>. [Citado en 8 de Septiembre de 2015]

Según el Plan de Seguridad y Convivencia los grupos que delinquen en Quibdó, se dividen las zonas para el tráfico y la comercialización de estupefacientes. Las bandas criminales más notables en esta actividad son Renacer y Los Rastrojos, las que se distribuyen el alcaloide en las denominadas ollas, principalmente en los barrios Aurora, Kennedy, San Vicente, San Martín y Medrano<sup>122</sup>.

Mientras tanto la Revista Semana, citando datos de la Defensoría del Pueblo, y versiones de líderes de la zona afirma que “Quibdó es una bomba de tiempo”. Entre las razones por las que manifiestan que la ciudad está en una crítica situación, están el aumento del número de homicidios, el reclutamiento de menores y las precarias condiciones que padece la población desplazada. Resulta esclarecedor el relato de un menor a Semana en el que cuenta como “Los menores de edad son la carne de cañón de todos los grupos armados ilegales que operan en Quibdó. Son reclutados para llevar droga, a veces en caminatas de días por la selva, como está haciendo la guerrilla, o de un barrio a otro o para informar o disparar un arma”<sup>123</sup>. Esto explica el incremento de los delitos cometidos por menores de edad, que en la mayoría de casos son consumidores de SPA.

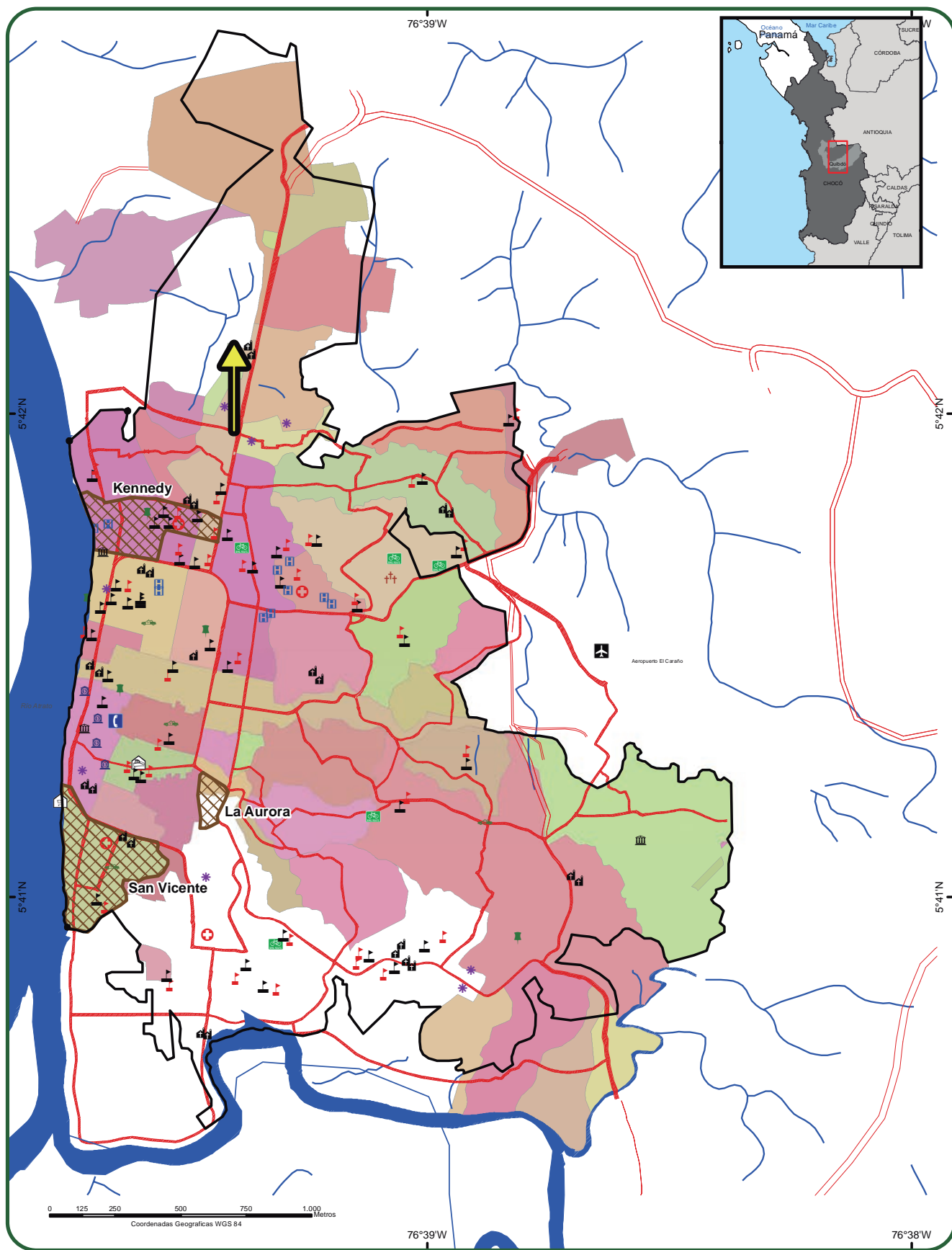
Otro fenómeno que según las autoridades ha incidido en el aumento de algunas acciones delictivas como el raponeo, el hurto a motocicletas y al expendio de drogas, es el denominado Rapi-moteo –medio de transporte informal–, que tiende a agudizarse con el notable incremento de este tipo de vehículos en la ciudad.

De acuerdo a las acciones adelantadas tanto por la Policía, como por otras entidades competentes, se han identificado las zonas más afectadas por la delincuencia, el expendio y consumo de drogas en Quibdó, son la Zona Norte y los barrios La Aurora, San Vicente, San Martín y Kennedy (Ver mapa 1).

La Zona Norte es considerada un corredor de delincuencia, según lo refieren algunos funcionarios del ICBF, incluso a algunos de sus sectores como Samper, La Gloria y la Victoria la Policía no puede entrar. Mientras tanto en el barrio la Aurora, se ubica un importante número de habitantes de calle. Esta realidad contrasta con la percepción del Secretario de Gobierno frente a que en Quibdó el fenómeno de habitante de calle no se presenta.

122 Secretaria de Gobierno Quibdó. Plan Integral de seguridad y convivencia. Quibdó. 2014.

123 Calle, María Clara. Quibdó, en su hora más oscura. Revista Semana. Op. Cit.



- |  |   |   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Perímetro urbano</li> <li>— Vías</li> <li>■ Ríos</li> <li>— Quebradas</li> <li>▨ Barrio venta y consumo SPA</li> <li>✈ Aeropuerto</li> <li>☰ Alcaldía</li> <li>🏦 Banco</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>👮 Bomberos</li> <li>✝ Cementerio</li> <li>🎓 Colegio</li> <li>🚑 Cruz Roja</li> <li>🏊 Deporte</li> <li>🎓 Escuela</li> <li>🏥 Hospital</li> <li>🏛 Iglesia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>🏠 Mercado</li> <li>🚓 Policia</li> <li>✳ Servicios</li> <li>📞 Telecom</li> <li>🎓 Universidad</li> </ul> |
|--|---|---|

Nota: Zona al norte del punto indicado con esta flecha es considerado de difícil acceso por cuestiones de seguridad

Mapa 17 Esquema de la ubicación de puntos críticos de expendio y consumo de SPA elaborado con la participación de actores territoriales.

Fuente: Entrevistas a funcionarios trabajo de Campo.

## Estrategias de mercadeo aplicadas en el territorio

La venta de drogas en la ciudad se concentra en los barrios críticos - la Zona Norte y los barrios: La Aurora, San Vicente, San Martín y Kennedy- en los que se ubican tanto los expendios, como los lugares de consumo. Así mismo, se viene utilizando a los niños y adolescentes para distribuir la droga y se han identificado algunos adultos mayores que se dedican al expendio de SPA<sup>3</sup>.

## Control al microtráfico y el narcomenudeo

En la ciudad de Quibdó la Policía viene implementando la estrategia de Vigilancia por cuadrantes, lo que ha generado según miembros de la institución, la disminución en la tasa de homicidios y una mejora en la situación de seguridad. Así mismo, se adelanta un ejercicio de georreferenciación de las acciones delictivas con el fin de identificar las zonas críticas y patrones criminales, permitiendo la optimización en las acciones de prevención y respuesta. Lo anterior, permite que las acciones de la Policía se ejecuten a través de órdenes de trabajo que van en concordancia a las particularidades del contexto, con mayores posibilidades de éxito y un uso más eficientes de los recursos.

El referido Plan Cuadrantes<sup>124</sup>, que empezó a operar desde 2012 con 10 zonas distribuidas así:

- Cuadrante 1, lo conforman los barrios Obrero, San Marcos, Casa Blanca, Las Brisas, Parque la Gloria, California, Obrero el Piñal, La Unión, Villa España, La fe, La Victoria, Futuro 1, Samper, Las Palmas y Futuro 2.
- Cuadrante 2, lo conforman los barrios Reposo No. 1, Monserrate, Reposo No. 2, Mis Esfuerzos, Buenos Aires, Subestación y Huapango.
- Cuadrante 3, lo conforman los barrios Porvenir, Miraflores, Santo Domingo, Huapango, San José, Bombita, Kennedy, Tomas Pérez.
- Cuadrante 4, lo conforman los barrios Cristo Rey, Pan de Yuca, Cesar Conto, Roma, Alameda Reyes, Yesca Grande.
- Cuadrante 5, lo conforman los barrios Las Américas, Santa Ana, El Paraíso, Los Ángeles, Cohimbra,

<sup>124</sup> Cuadrante MIA Es la división de los centros urbanos en sectores geográficos fijos, con características similares sociales, demográficas y geográficas. Los ciudadanos reciben distintos tipos de atención oportuna del servicio policial, entre las cuales se cuentan la prevención, la disuasión y el control de delitos y contravenciones, bajo principios de integralidad, corresponsabilidad y trabajo con calidad.

Bonanza, El Silencio, La Esmeralda, Fuego Verde, San Judas, Caraño, Las Américas.

- Cuadrante 6, lo conforman los barrios La Aurora, Los Rosales, Montebello, Minuto de Dios, Jazmín, Las Margaritas, Medrano, Jardín, Dalías.
- Cuadrante 7, lo conforman los barrios San Martín, Yesquita, Niño Jesús, La Playita, Chamblun, Palenque, Las Mercedes, San Vicente, Horizonte, Pablo Sexto.
- Cuadrante 8, lo conforman los barrios Horizonte, El Poblado, Las Palmas, Cabí, Simón Bolívar, La Terraza.
- Cuadrante 9, lo conforman los barrios Zona Minera, Los Castillos, La Victoria, Obapo, Suba.
- Cuadrante 10, lo conforman los barrios Los Álamos, Zona Las Tinajas, Zona Parte Baja, Monserrate, Zona Cueva del Oso.

En la actualidad existen 13 cuadrantes y según información del Comandante de la Estación de Quibdó se incrementarían a 15 en total. Los nuevos cuadrantes se ubicarían en la Zona Norte con el fin de prestar un mejor servicio a la comunidad.

En algunas de las zonas críticas se desarrollan acciones que involucran a varias instituciones y que buscan disminuir los factores de vulnerabilidad de estos territorios, contexto en el que se han adelantado jornadas de atención en la zona Norte y el barrio la Aurora. En este último, considerado uno de los focos de expendio de la ciudad ha sido intervenido por el grupo de Infancia y Adolescencia de la Policía Nacional, así como por parte del Hospital Ismael Rondón -operador del Plan de Intervenciones Colectivas Municipal.

Según un funcionario del Hospital, este tipo de jornadas in situ facilita la intervención de los agentes institucionales y evita exponer a las personas que habitan la zona –en su mayoría habitantes de la calle– al rechazo o discriminación social. Estas intervenciones se realizan bajo un enfoque de restablecimiento de derechos, que incluye la vinculación al régimen de salud, la atención clínica y el apoyo psicosocial, en general es una respuesta que busca ir más allá de la perspectiva delictiva –coactiva.

En el caso de menores involucrados en acciones delictivas, estos son atendidos por el Sistema de Responsabilidad Penal, que según funcionarios del ICBF tiene una capacidad limitada, debido a que el departamento no cuenta con un centro de reclusión adecuado. El que existe presenta hacinamiento y es



de carácter transitorio –los jóvenes puede permanecer por un máximo de cuatro meses-, no se cuenta con una

alternativa a mediano y largo plazo que garantice a los jóvenes un proceso de resocialización.

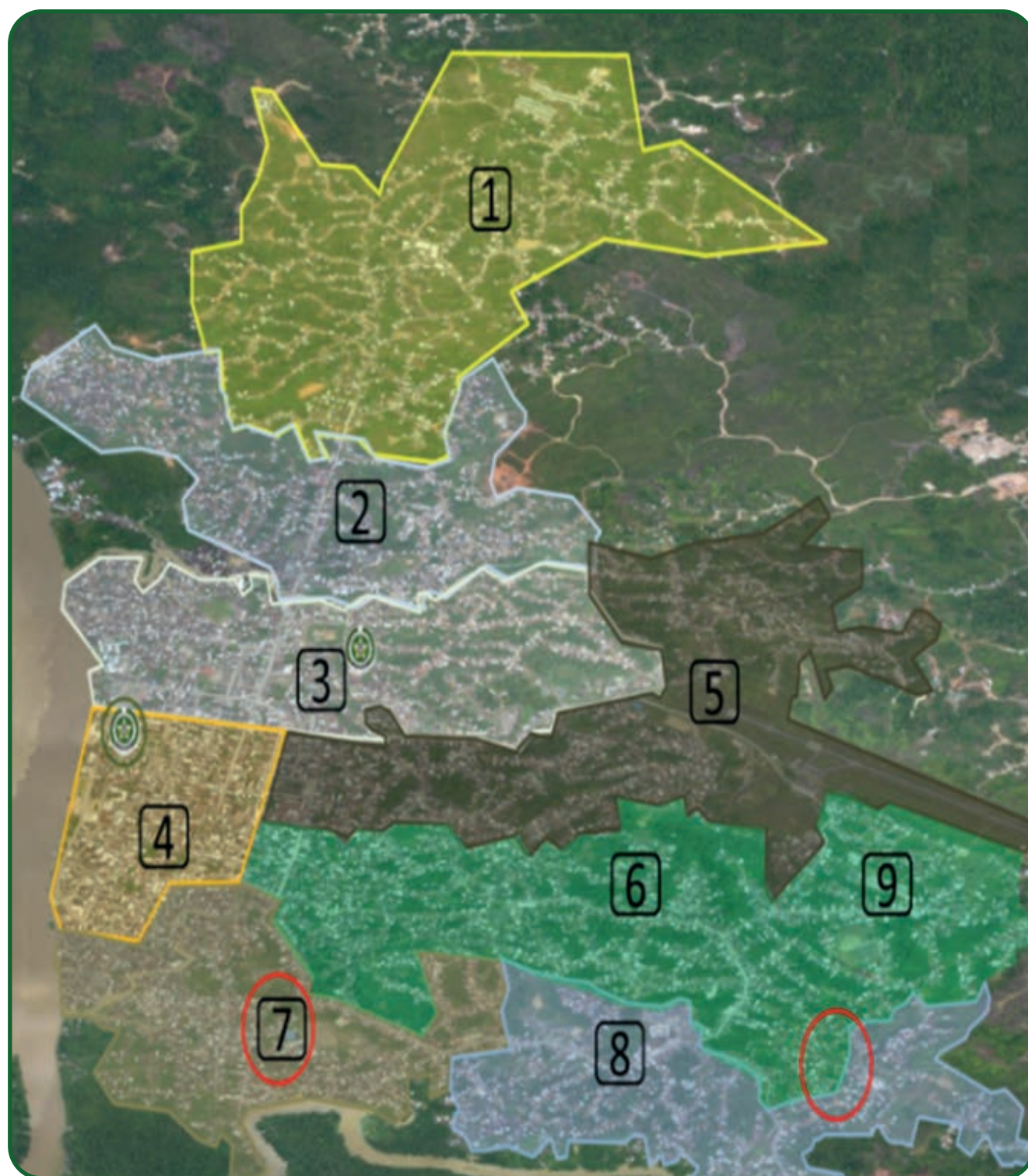


Figura 3. Cuadrantes de Policía 2012  
Fuente: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Quibdó 2012-2015

### 11.2.3 Motivaciones individuales hacia el consumo.

El eje de Motivaciones individuales– entendidas como la existencia de razones de diversa índole que impulsan a las personas hacia el consumo- se describirá a partir de las variables de Crisis Vitales y Habilidades para la vida. La ponderación de éstas, ubica las Motivaciones individuales en un escenario altamente dependiente

de factores externos, a la vez que ejerce una influencia media sobre otros fenómenos relacionados con el consumo, indicando que cualquier afectación o modificación sobre estas motivaciones, requiere la movilización de acciones en varios sentidos.

Las Crisis Vitales se refieren a las situaciones de conflicto de diverso origen que influyen en la estabilidad emocional de las personas. Estas se analizarán a partir



de información sobre el entorno que pueden afectar los aspectos emocionales, afectivos y mentales del individuo, generando condiciones que potencian el inicio de consumo de SPA o la dependencia y el abuso. Variables como la identificación de conductas suicidas, la elaboración de duelos, la condición de discapacidad, los embarazos adolescentes o repetición del año escolar, pueden, combinados otros factores constituirse en escenarios de riesgo.

Las Habilidades para la Vida son el conjunto de habilidades (comunicación, auto-cuidado, auto-regulación, etc.) que permiten afrontar y superar situaciones de riesgo relacionadas con el consumo de SPA. Son definidas por los especialistas como las "destrezas psicosociales que les facilitan a las personas afrontar en forma efectiva las exigencias y desafíos de la vida diaria, es decir, son destrezas psicosociales para aprender a vivir. En el caso de los adolescentes, la adquisición de estas destrezas les provee de herramientas específicas que les facilitan un comportamiento más positivo y saludable"<sup>125</sup>. No obstante su importancia como factor protector frente al consumo de SPA, indagar sobre su dinámica estas no es sencillo, por su alto nivel de subjetividad y las limitaciones para medir su presencia y ausencia. La relación entre habilidades para la vida y consumo se analizará, a través de tres preguntas del Estudio Nacional de Consumo de 2013, que dan cuenta que situaciones o formas de relacionamiento con el entorno que pueden influenciar, potenciar o disminuir las posibilidades consumo.

### **Dificultades para la valoración de las motivaciones individuales hacia el consumo**

La mayor dificultad para la valoración de las motivaciones individuales es el alto grado de subjetividad de las variables, por lo que tomar dimensiones las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida, concreta el escenario, delimita el alcance y facilita la búsqueda de información. La baja disponibilidad de información ha obligado a realizar el análisis a partir de datos cuantitativos expresados en tasas y porcentajes que dan cuenta de fenómenos como: mortalidad, suicidios y, consumo de SPA acuerdo a

estado civil, ocupación y actividad económica. Si bien esta valoración de tipo cuantitativo permite identificar rasgos de escenarios vulnerables o proclives al consumo, resulta insuficiente para comprender su impacto en la problemática, por lo que deben ser analizados a la luz de su relación con otras variables de tipo familiar y social que exceden el alcance de esta caracterización.

### **Exploración de indicadores sobre las motivaciones individuales**

Sin desconocer la dificultad de caracterizar las motivaciones individuales hacia el consumo, se han seleccionado una serie de variables que nos permiten relacionar en mayor o menor medida, situaciones individuales que pueden aumentar las posibilidades de consumir, como son: las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida.

#### **A. Crisis Vitales**

Estás se analizará a partir de información sobre situaciones que afectan los aspectos emocionales, afectivos y mentales del individuo generando condiciones que aumentan las posibilidades de iniciar el consumo de SPA y generar un consumo problemático o dependiente. En este caso, situaciones como estados depresivos, identificación de conductas suicidas, duelos, embarazos no deseados y repetición del año escolar.

#### Mortalidad

La tasa bruta de mortalidad es la proporción de personas que fallecen respecto al total de la población por cada mil habitantes. Para el año 2013 la tasa en Quibdó es de 4,8 muertes por cada mil habitantes encontrándose por encima de la tasa nacional que es de 4,2 por cada mil habitantes.

La tasa en Quibdó para el 2013 (4,8) es superior dos veces que el valor departamento (2,4).

<sup>125</sup> Universidad de Antioquia. Medellín (Citado 27 de Agosto 2014). Disponible en Internet: [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85\\_habilidades\\_para\\_la\\_vida.pdf](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85_habilidades_para_la_vida.pdf)

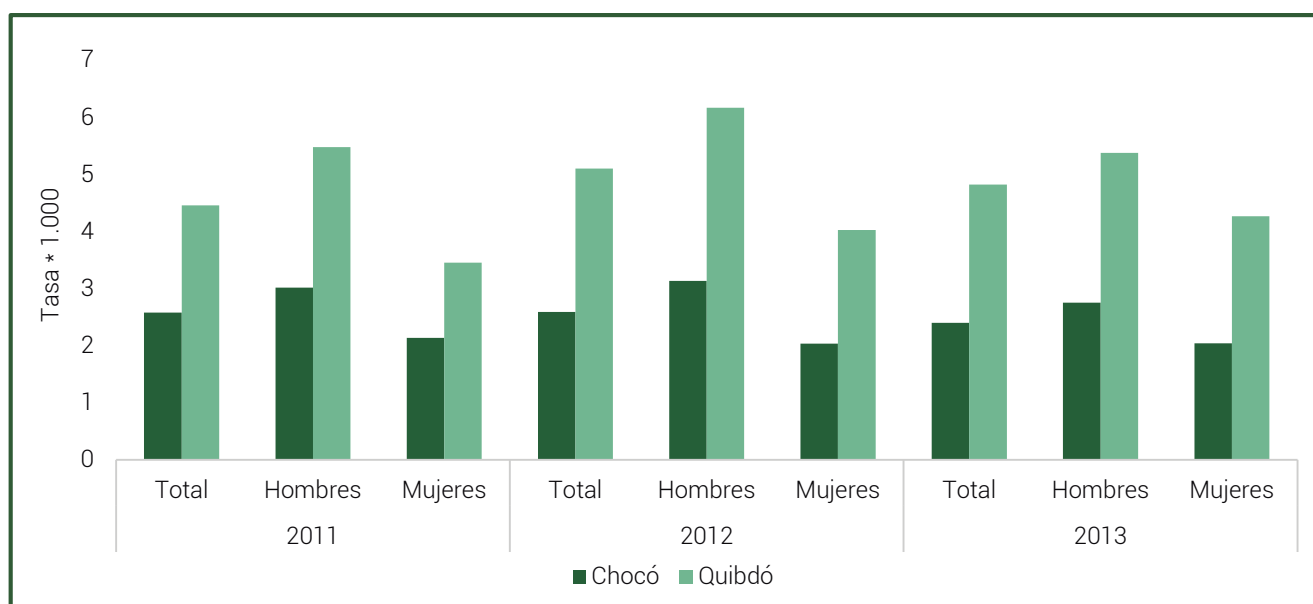


Gráfico 74. Tasa bruta de mortalidad por sexo 2011-2013, Quibdó.  
Fuente: DANE - Estadísticas Vitales, proyecciones de población 2005-2020, grupos de edad.

### Suicidios

Los trastornos por uso de sustancias<sup>126</sup> se han asociado con el riesgo de suicidio en la población general, de igual manera algunos estudios o manuales de atención de conductas suicidas<sup>127</sup> identifican como factores de riesgo el consumo de sustancias psicoactivas y estados de abstinencia de drogas.

Profundizar en estudios de esta relación nos permitiría orientar medidas preventivas a nivel individual.

Para Quibdó la tasa de suicidio para el 2013 fue de 0,87 casos por 100.000 habitantes, disminuyendo en 1,74 puntos con respecto al año 2012 cuya tasa fue de 2,61 casos por 100.000 habitantes. La tasa de suicidio en Quibdó para el 2013 es inferior al departamento y país (ver Tabla 7).

Respecto a número de suicidios por sexo, en el caso de los hombres disminuyó para el 2013 en comparación con el año 2012, mientras, en el caso de las mujeres no se presentó ningún caso en 2012 y 2013.

	Hombre				Mujer				Total			
	Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	7	5	2,89	2,04	1	-	0,41	-	8	5	1,65	1,02
Quibdó	3	1	5,24	1,74	-	-	-	-	3	1	2,61	0,87
Nacional	1546	1461	6,72	6,28	355	349	1,51	1,46	1901	1810	4,08	3,84

Tabla 25. Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

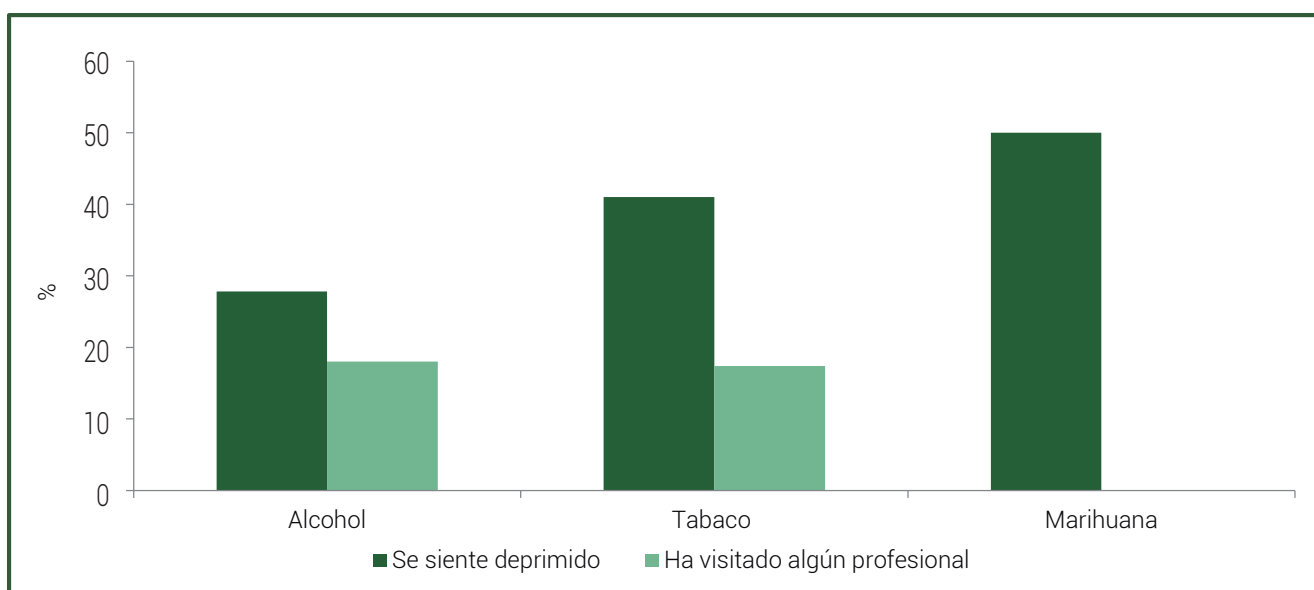
### Estados Depresivos

Con relación a estado depresivo se analizaron dos preguntas del Estudio Nacional de Consumo 2013 de acuerdo al consumo de alcohol, tabaco y marihuana en el último año: ¿A menudo se siente deprimido? y ¿Visita en los últimos 12 meses con un especialista por problemas de depresión?

De las personas que consumieron marihuana durante el último año el 50% manifestó sentirse deprimido, el 41% de las personas que registraron consumo de tabaco presentaron este trastorno y el 24,7% de las personas con consumo de alcohol en el periodo referenciado se sienten deprimidos. Mientras el 18% de las personas que consumieron alcohol y el 17,4% de los que fumaron tabaco contestaron haber visitado en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión.

<sup>126</sup> Schneider et al. Substance use disorders as risk factors for suicide in an Eastern and a Central European city (Tallinn and Frankfurt/Main). Frankfurt. 2009

<sup>127</sup> NSW Health Staff. Marco para el riesgo de suicidio Evaluación y Gestión. Sidney. 2004



Gráfica 75 Frecuencia relativa de personas que consumieron alcohol, cigarrillo y marihuana en el último año y contestaron estar deprimidas y/o visita en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### Estado Civil

La tabla 26 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según el estado civil de las personas. De acuerdo al consumo

de las tres sustancias el estado civil soltero registro el porcentaje más alto seguido por unión libre. Con relación al consumo de marihuana en el último año el 100% de los registros presentó estado civil soltero.

Estado Civil	Cigarrillo	Alcohol	Marihuana
Casado	11,5%	6,7%	0,0%
Separado/divorciado	4,9%	3,5%	0,0%
Viudo	1,6%	1,0%	0,0%
Unido	37,7%	32,1%	0,0%
Soltero	44,3%	56,0%	100,0%

Tabla 26 Frecuencias relativas de consumo cigarrillo, alcohol y marihuana últimos 12 meses por estado civil de las personas.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### Ocupación

La tabla 27 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según

la ocupación actual de las personas. De acuerdo al consumo de las tres sustancias la ocupación trabaja actualmente registro el porcentaje más alto seguido por solamente estudia.

Ocupación	Cigarrillo	Alcohol	Marihuana
Trabaja actualmente	59,0%	47,2%	33,3
Trabaja y estudia	0,0%	7,4%	0,0%
Busca trabajo	8,2%	13,9%	16,7%
No trabaja y no está buscando	0,0%	1,0%	0,0%
Oficios Casa	19,7%	10,2%	0,0%
Solamente estudia	4,9%	17,6%	33,3%
Renta o pensión	4,9%	2,2%	0,0%
No trabaja por incapacidad	3,3%	0,6%	16,7%

Tabla 27. Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según ocupación actual.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

## Actividad Económica

La tabla 9, muestra la frecuencia de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año de acuerdo a la principal actividad económica. De acuerdo al consumo de las tres sustancias la actividad económica

relacionada con servicios sociales, comunales y personales registro el porcentaje más alto seguido por actividades de comercio y reparaciones. Existen porcentajes superiores al 40% de registros sin datos sobre la actividad económica para las tres sustancias.

Actividad Económica	Cigarrillo	Alcohol	Marihuana
Agricultura	1,6%	0,8%	0,0%
Minas y canteras	3,3%	1,6%	0,0%
Industria Manufacturera	3,3%	1,2%	0,0%
Electricidad, gas y agua	0,0%	0,2%	0,0%
Construcción	9,8%	3,5%	0,0%
Comercio y reparaciones	13,1%	8,6%	0,0%
Hoteles y Restaurante	1,6%	2,0%	0,0%
Transporte	3,3%	2,5%	0,0%
Intermediación financiera	0,0%	1,8%	0,0%
Actividades inmobiliarias	1,6%	2,2%	0,0%
Administración pública	1,6%	4,7%	0,0%
Actividades servicios sociales	19,7%	25,4%	33,3%
Sin Dato	41,0%	45,6%	66,7%

Tabla 28. Frecuencias relativas consumo de cigarrillo y alcohol según principal actividad económica.

Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

## B. Habilidades para la vida

Las habilidades para la vida juegan un importante papel como elemento protector frente al consumo de SPA, ya que les brindan a los individuos herramientas para tener un comportamiento más positivo y saludable. Para analizar esta variable se construyó un escenario de riesgo de consumo de SPA a partir de la respuesta a tres preguntas de la Encuesta Nacional de Consumo de 2013, que relacionan la interacción el entorno social –familia, estudio y trabajo– y la dimensión espiritual con el consumo de SPA. Las preguntas analizadas son 1) ¿En el último mes compartió momentos agradables con su familia?; 2) ¿Se siente satisfecho con el colegio o su trabajo?; 3) ¿Ante situaciones difíciles encuentra consuelo en la religión?

La primera se refiere a las habilidades sociales, en la que una buena relación interpersonal con los miembros de la familia actuaría como factor protector frente al consumo.

En el segundo caso se indaga sobre la incidencia del consumo respecto a las habilidades para el control y manejo de las emociones –reconocer los sentimientos y responder a ellos en forma apropiada-. Esta herramienta de autocontrol de las emociones disminuiría el riesgo de consumo de SPA ante una situación como no encontrarse satisfecho con el colegio o su trabajo.

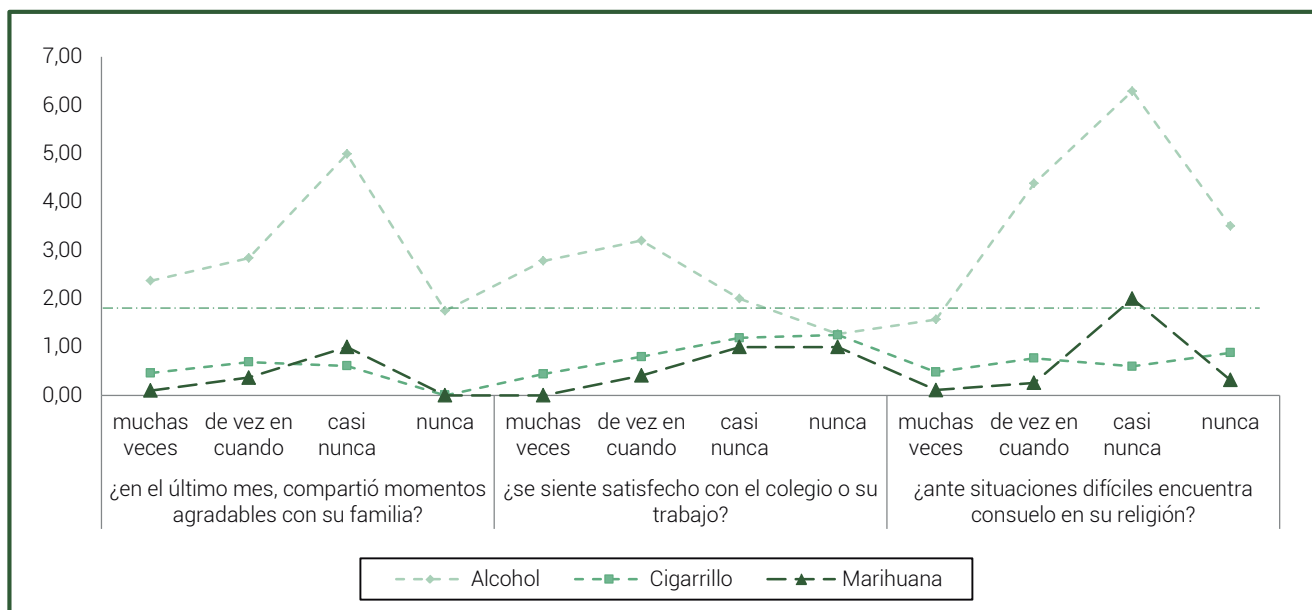
La última pregunta está relacionada con la dimensión espiritual del individuo y se relaciona con la habilidad comunicativa, en tanto, esta permite el fortalecimiento de redes de apoyo de los individuos a partir de los espacios de socialización como puede ser la pertenencia a una iglesia.

La gráfica 77, muestra el riesgo relativo que tienen las personas de Quibdó de consumir alguna sustancia SPA de acuerdo a sus relaciones sociales y percepción del entorno, bien sea familiar, laboral, académico o espiritual. En el caso del cigarrillo el mayor riesgo se presenta cuando una persona no ha compartido momentos agradables con su familia, con relación a tener consuelo en su religión ante situaciones difíciles no se presentó riesgo en ninguna de las categorías de la pregunta. Respecto a quienes refirieron que nunca se sentían satisfechos en estos ámbitos el consumo aumentó.

El consumo de alcohol disminuye cuando no hay ningún grado de satisfacción en los tres entornos, llegando incluso a estar por debajo de quienes están muy satisfechos como en el caso de la familia y la espiritualidad. Respecto al consumo de marihuana solo se registra riesgo cuando una persona casi nunca encuentra consuelo en su religión ante situaciones difíciles.

Si bien no es posible establecer un patrón fiable de comportamiento, no debe perderse de vista la heterogeneidad de los efectos de cada una de las

sustancias, en el tema de alcohol se debe considerar por ejemplo, que se trata de una sustancia lícita y que es utilizada en amplios contextos sociales.



Gráfica 76. Riesgo<sup>128</sup> de consumo de alguna sustancia  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### 11.2.4 Entorno social.

El entorno social puede ser entendido como el espacio en el que interactúa un individuo con determinadas condiciones de vida, trabajo o educación. Un entorno positivo puede favorecer cambios en los hábitos y estilos de vida de la comunidad que brinden herramientas de protección al individuo.

Así mismo, es factible encontrar entornos sociales que potencialmente inciden en la aparición de problemáticas como el consumo de SPA, por ejemplo escenarios de celebración en los que sea habitual el consumo de SPA y entornos de violencia especialmente al interior de las familias.

El análisis de éste eje se abordará a partir de las variables que permitan evidenciar la aceptación social del consumo, describir las características de los centros de esparcimiento y caracterizar los contextos de violencia que favorecen el consumo.

#### Aceptación social del consumo de SPA en la ciudad

La aceptación y percepción de un riesgo depende de factores culturales y sociales (familia, amigos, entornos y compañeros) y de las experiencias personales. El cómo se percibe el riesgo influye en las medidas y

acciones que se toman desde diversas instancias frente al consumo, bien sean institucionales, comunitarias, familiares e individuales.

Contar con información sobre las consecuencias del consumo, aumenta las posibilidades de prevenirlo o de buscar y recibir ayuda cuando sea necesario, por lo que las acciones orientadas a socializar los riesgos y efectos del consumo, constituyen una herramienta de prevención y mitigación.

#### Percepción del Riesgo

Según el estudio Nacional de Consumo de 2013 “La percepción del riesgo del uso de drogas es una medida de cómo la población evalúa el daño que la ingesta de las sustancias traerá aparejado para el sujeto. Esta concepción de daño es amplia, puede ser física, psíquica, relacionarse con los vínculos familiares y sociales y estar asociada con la capacidad de la persona para desarrollarse integralmente. El consumo de sustancias está frecuentemente influenciado por la percepción del riesgo que se tenga de ellas, aunque no en todos los casos. Es por eso que indagar sobre la percepción social del riesgo asociado al consumo de sustancias de abuso, es información clave para comprender y abordar la problemática del consumo y abuso en el país<sup>129</sup>”.

Para el estudio “La opinión sobre el riesgo considera las respuestas de Ningún riesgo, Riesgo leve y moderado,

128 El riesgo se calcula con el cociente de la probabilidad de que una persona consuma dado alguna categoría de percepción sobre la probabilidad de que no consuma dado la categoría de percepción.

129 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, UNODC. Estudio Nacional de Consumo de sustancias Psicoactivas en Colombia 2013. Bogotá. 2014

Gran riesgo y No sabe o no tiene formada una opinión al respecto. Cada indicador expresa una situación de mayor o menor vulnerabilidad de la población que responde, en relación a la probabilidad del consumo de las sustancias indagadas.

Para analizar la percepción del riesgo, se tomó como punto de partida la población encuestada que refirió el consumo de SPA como un Gran Riesgo, lo anterior, considerando que este segmento tendría mejores condiciones o factores de protección frente al consumo. El cuestionario preguntó sobre la evaluación que se tiene respecto del riesgo que corre una persona que "fumara frecuentemente". La percepción de Gran riesgo en Quibdó es sostenida por el 91,9% de la población, por encima en cuatro puntos porcentuales al valor Nacional (87,5).

En términos de la percepción de riesgo frente al consumo frecuente de bebidas alcohólicas, el 85,7% de las personas encuestadas lo perciben como de gran riesgo, por encima en dos puntos porcentuales al valor Nacional (83,5).

Con relación a la percepción del riesgo para marihuana, se incluyeron tres preguntas: "Probar 1 o 2 veces", "Usar ocasionalmente" y "Usar frecuentemente". La percepción de gran riesgo decae en la medida que la frecuencia del uso de marihuana por la cual se está preguntando, disminuye. De este modo, en términos generales, la percepción del uso frecuente es del 90,7% y decae al 73,9% sobre el uso experimental (probar marihuana una o dos veces). La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en Quibdó presenta un valor muy similar al dato nacional (90,9).

La percepción de gran riesgo del uso frecuente de cocaína alcanza el 92,7% de la población. La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en Quibdó es inferior al dato nacional en más de dos puntos porcentuales (95,1).

#### Percepción de la opinión pública sobre medidas institucionales para la reducción del consumo de alcohol

La percepción sobre algunas decisiones de política para la reducción del consumo de SPA legales (alcohol y cigarrillo), brinda elementos para medir la aceptación social del consumo de estas medidas.

En el caso del cigarrillo la notable disminución del consumo deja entre ver que las acciones tomadas –

tales como la prohibición de fumar en lugares públicos, las advertencias sobre las consecuencias del consumo de cigarrillo y la prohibición de publicidad que incentive el consumo – han resultado efectivas, generando una mirada distinta del fumador y ejerciendo una suerte de control social frente al fenómeno.

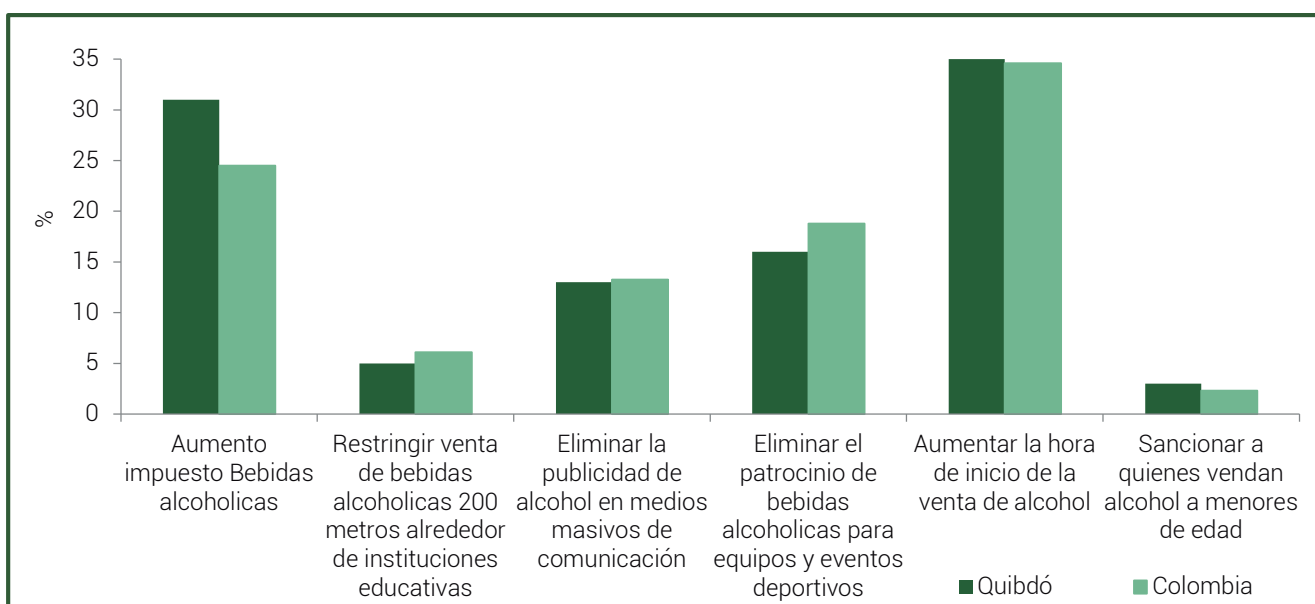
En el caso de alcohol este tipo de medidas no se han implementado, no obstante, en el estudio se indagó sobre su posible acogida y se encontró un bajo porcentaje de personas que se opondrían a su implementación.

Sobre el total de los encuestados, menos de un 10% se opone a la restricción de venta de bebidas alcohólicas a 200 metros alrededor de instituciones educativas y de sancionar a quienes venden alcohol a menores de edad. Esto resulta relevante, si se tiene en cuenta que el 75% de las personas inician el consumo antes de los 19 años, siendo los niños, niñas y adolescentes la población con mayor índice de vulnerabilidad frente al consumo de alcohol.

De otra parte medidas como la eliminación de la publicidad en medios masivos y del patrocinio de equipos y eventos deportivos tienen menos de un 15% de desacuerdo, mientras tanto el aumento de impuestos a las bebidas alcohólicas tiene alrededor de un 30 % de detractores. La medida que más resistencia genera es la del aumento de la hora de inicio de venta del alcohol con cerca de un 50 % de encuestados que manifiestan desacuerdo, esta oposición está muy por encima del porcentaje sobre la misma en el consolidado nacional.

Los resultados del estudio en relación a la aceptación de medidas que contribuyen a la reducción del consumo de alcohol, presenta el siguiente panorama: las medidas que impactan sobre los niños y adolescentes son las que menos desacuerdo generan, las acciones referidas a la utilización de la imagen de bebidas alcohólicas – publicidad y patrocinio – tienen un desacuerdo medio; mientras la mayor oposición, por encima del promedio nacional, se presenta en aquellas que impactan de manera directa en el ámbito económico. Este último escenario coincide con la percepción de algunos actores territoriales respecto a la importancia que tiene la venta de licor entre las actividades económicas del municipio.





Gráfica 77. Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol. Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### Problemática asociada a los centros de esparcimiento

De acuerdo por lo manifestado por algunos funcionarios locales, el consumo de alcohol, se presenta en gran medida en los Centros de esparcimiento, como bares y discotecas. El expendio y consumo de sustancias como marihuana, cocaína y basuco se da en puntos críticos, como la zona Norte y el barrio la Aurora. Esto no significa que en las zonas en las que se concentran los negocios de esparcimiento o expendio de licor no se consuman otras sustancias, pero no se cuenta con información que dé cuenta de ello.

### Contextos de violencia que favorecen el consumo de SPA

#### Violencia intrafamiliar

En general, toda familia se rige por dos principios fundamentales: el amor y el respeto mutuo; sin embargo, no todas las veces ni en todas las familias se da esta situación, lo que ocasiona tensiones y conflictos entre sus integrantes, dando origen al maltrato y a la violencia intrafamiliar<sup>130</sup>.

Según el capítulo de la violencia intrafamiliar Colombia 2013 del Instituto Nacional de Medicina Legal, la intolerancia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, fueron las principales razones que motivaron la violencia al interior de la familia.

En Quibdó, durante el 2013 se registraron 283 casos de violencia intrafamiliar, lo que corresponde a una tasa de 245,47 casos por 100.000 habitantes, presentando una disminución con relación al 2012 donde se había presentado una tasa de 268,57. Las mujeres presentaron una tasa de violencia intrafamiliar para el 2013 de 425,22 por 100.000 habitantes, superior en más de seis veces a la tasa de hombres que fue de 64,42.

Con el fin de identificar diferencias de afectación frente a las acciones violentas al interior del hogar, se analizarán los datos por: niños, niñas y adolescentes -NNA-, pareja, adulto mayor y otro miembro de la familia. Es de advertir, que si bien los datos estadísticos brindan un panorama general del fenómeno, estos se refieren a los caso que son denunciados o que llegan al aparato judicial y que teniendo en cuenta el alto grado de sub-registro – por no denuncia- no pueden ser considerados concluyentes.

#### Niños, niñas y adolescentes

En Quibdó para el año 2013 se presentaron 16 casos de violencias contra niños, niñas y adolescentes presentando una disminución del 42,9% en los casos de esta violencia con relación al año anterior. De los casos presentados durante el 2013, el 62,5% de los casos se presentaron en niñas (10) frente al 37,5% en niños (6).

130 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013, 2012. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013. Pág. 3.

	Violencia contra NNA (Niños, niñas y adolescentes)					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	15	6	16	11	31	17
Quibdó	13	6	15	10	28	16
Nacional	5.666	647	6.507	717	12.173	1.364

Tabla 29. Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Adulto mayor

Para el año 2013 se presentaron cinco casos de violencia contra adulto mayor evidenciando un aumento de 4

casos con relación al año anterior. Presentando mayor número de casos en hombres con 3 casos frente a 2 mujeres.

	Violencia contra el adulto mayor					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	-	3	1	2	1	5
Quibdó	-	3	1	2	1	5
Nacional	704	4.522	793	5.186	1.497	9.708

Tabla 30. Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Violencia de Pareja

Para el año 2013 se presentaron 241 casos de violencias de pareja presentando una disminución del 2,4% con relación al año anterior.

De los casos presentado durante el 2013 el 90,4% ocurrió en mujeres, presentando una disminución superior al 4,7% en este sexo con relación al año 2012. Quibdó representa el 87,3% de los casos de esta violencia presentados en el Departamento.

	Violencia de pareja					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	12	24	248	252	260	276
Quibdó	12	23	235	218	247	241
Nacional	6.779	5.723	47.620	39.020	54.399	44.743

Tabla 31. Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Violencia entre otros familiares

Para el año 2013 se presentaron 21 casos de violencias entre otros familiar es lo que indica una disminución del 36,4% con relación al año anterior .De los casos

presentado durante el 2013, el 76,2% ocurrió en mujeres, presentando un porcentaje similar al año 2012. Quibdó representó el 100% de los casos de esta violencia presentados en el Departamento.

	Violencia entre otros familiares					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	12	5	24	16	36	21
Quibdó	9	5	24	16	33	21
Nacional	5.539	4.405	10.290	8.010	15.829	12.415

Tabla 32. Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

## Delitos sexuales

Los sistemas de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registraron en el año 2013 un total de 69 exámenes médico-legales por presunto delito sexual en Quibdó con una tasa de 59,85 por cada 100.000 habitantes presentando una reducción de 21 puntos en la tasa con relación al 2012. En relación al sexo de la víctima las mujeres presentaron una tasa de 114,08 muy superior a la tasa en hombres que fue de 5,22 por 100.000 habitantes.

Quibdó presenta una tasa superior en 40,27 puntos a Chocó (19,58 por 100.000 habitantes) y en 19,85 puntos superior a la tasa nacional (44 por 100.000 habitantes).

Los datos estadísticos y/o los estudios epidemiológicos de este tipo de violencia, pese a los esfuerzos por obtener información con calidad, van mostrando tendencias, características o comportamientos de esta problemática en donde a simple vista podría inferirse que dichos sucesos se van reduciendo; sin embargo se podría estar frente a una realidad distorsionada debido al desconocimiento de la justicia de la magnitud real del evento por la falta de denuncia y/o por el desistimiento de la misma, factores que influyen negativamente en la notificación de eventos de violencia sexual por la estigmatización y la revictimización de la persona afectada<sup>131</sup>.

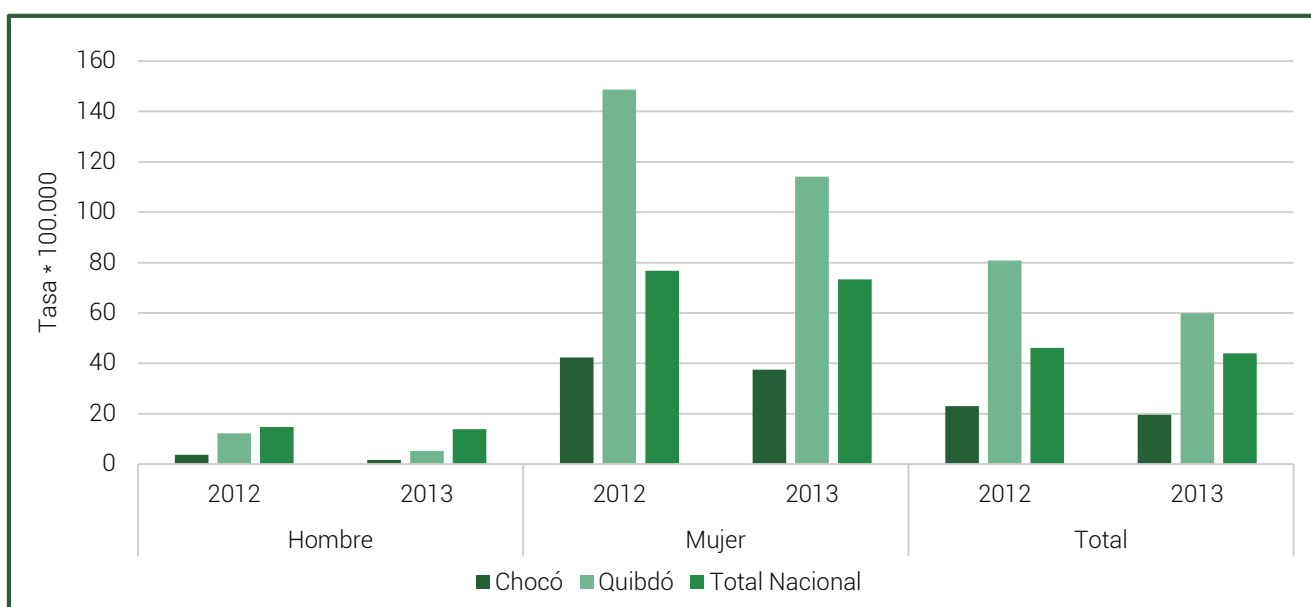


Gráfico 78. Comparativo exámenes médico-legales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima. Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

## Muertes violentas

Las muertes violentas se clasifican en: homicidios, suicidios, muertes accidentales de transporte, otras muertes accidentales y muertes violentas indeterminadas.<sup>7</sup> En Quibdó para el 2013, homicidio se ubica en la primera manera de muerte violenta con un total de 171, y respecto al año anterior presenta una

reducción del 12,3%. Las muertes violentas accidentales y en accidente de transporte presentaron un aumento respecto al año anterior, al realizar la comparación de las tasas por cada 100.000 habitantes, Quibdó presenta una disminución del 8,1 en el valor de la tasa con relación al 2012 y presenta una tasa superior al Departamento y al total Colombia.

	Accidental		Homicidio		Suicidio		Transporte		Indeterminada		Total		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chocó	46	49	195	171	8	5	20	29	-	23	269	277	55,4	56,5
Quibdó	25	24	127	108	3	1	12	20	-	5	167	158	145,2	137,1
Nacional	2952	2643	15727	14294	1901	1810	6152	6219	-	1657	26732	26623	57,4	56,5

Tabla 33. Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes. Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

131 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013, 2012. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia.

## Violencia Escolar

En relación a la violencia escolar, la Secretaría de Educación de Quibdó, no cuenta con reportes de casos de matoneo en las instituciones del municipio. No obstante, según lo manifestado por el Secretario de Educación del municipio, este tipo de situaciones no es frecuente y cuando se presentan son fácilmente identificables lo que permite dar respuesta a través de los orientadores. En los casos en los que esta primera intervención no es suficiente, se recurre a los denominados docentes de apoyo quienes refuerzan el trabajo el acompañamiento al estudiante.

## Pandillas

De acuerdo a lo manifestado por algunos miembros de la Policía en esta ciudad no hay presencia de pandillas o bandas delincuenciales en sentido estricto. Lo anterior, coincide con la posición del Secretario de Gobierno Municipal y de algunos funcionarios del ICBF, respecto a que el fenómeno del pandillismo no se presenta tan marcadamente como en otras ciudades.

No obstante – en esto coinciden Policía e ICBF, se han identificado grupos de jóvenes que se reúnen en ciertos sectores a departir y, que si bien no tienen un comportamiento criminal, es necesario no perder de vista, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que viven y las pocas opciones de uso del tiempo libre, podrían constituirlos potencialmente en un foco de criminalidad.

### **11.2.5 Oportunidades Sociales.**

Como oportunidades sociales podemos entender la oferta que se brinda a la comunidad con el fin de mejorar sus condiciones de vida. En relación a la problemática de consumo de SPA, las alternativas de uso del tiempo libre, el acceso y permanencia en el sistema educativo y el desenvolvimiento en entornos laborales adecuados, brindarían un contexto protector frente a esta problemática. Es así como, las políticas orientadas a fortalecer estos escenarios, permitirá estilos de vida saludables evitando el inicio del consumo y su uso dependiente o problemático.

Este eje será analizado a partir de variables que dan cuenta del acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización, la deserción escolar, la problemática del consumo en entornos laborales y el acceso a oportunidades del tiempo libre.

## **Problemática del consumo en los entornos laborales**

Teniendo en cuenta que según datos del Estudio Nacional de Consumo de 2013, el mayor porcentaje de población consumidora se encuentra laborando, este entorno puede constituirse en un escenario clave para la implementación de acciones en torno a la problemática. En concordancia, dos de las preguntas de la encuesta indagan sobre la adopción de reglamentación y de educación relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Al respecto 17% de los encuestados en la ciudad de Quibdó, declaró que en su trabajo actual hay algún reglamento que regula o controla el uso de alcohol o drogas entre los trabajadores, mientras el 12,9% manifestó que en su trabajo actual ha recibido algún tipo de información relacionada con la prevención del consumo de alcohol y/o drogas. Esto evidencia que más del 80% no tienen conocimiento que en su trabajo exista reglamentación especial sobre uso de alcohol o drogas –bien sea porque no existe o porque no ha sido socializada- o que no han recibido información relacionada con la prevención del consumo. Al momento de analizar la dinámica sobre el consumo y las medidas tomadas en este tipo de entornos, debe tenerse en cuenta el alto porcentaje de trabajo informal que se presenta en las ciudades y que muchas veces se constituye en foco para este tipo de problemática.

## **Acceso a oportunidades del uso del tiempo libre**

En la ciudad de Quibdó, las opciones para el uso del tiempo libre son limitadas tanto en el ámbito deportivo como cultural, especialmente por la falta de recursos destinados para este fin. De acuerdo a la Secretaría de Deportes Municipal las actividades que se adelantan tales como: campeonatos y juegos inter-colegiados están especialmente orientadas a la población escolar, evidenciando la limitada cobertura de los programas.

Adicionalmente el municipio no cuenta con alternativas de esparcimiento o actividades sociales diferentes al consumo de bebidas alcohólicas tal y como lo refiere un experto en consumo del Hospital Ismael Rondón.

La evidente debilidad de la política en torno al uso del tiempo libre y el estado de abandono de parte de la infraestructura deportiva, contrasta con la selección de la capital del Chocó como sede de los XX Juegos Nacionales a llevarse a cabo el próximo año. Para la realización de este evento se tiene prevista la

construcción de 7 escenarios deportivos y la destinación de recursos para la preparación de los deportistas que representaran al departamento<sup>132</sup>.

### 11.2.6 Política y Gestión Pública.

El eje de Política y Gestión Pública presenta un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que lo describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema y un nivel de dependencia medio o bajo.

Lo anterior, significa que las acciones que se tomen en este sentido pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA. Los escenarios a partir de los cuales se caracterizaran las acciones de política son: 1) La existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) La existencia de políticas públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) La cobertura y continuidad de los programas que permitan dar cuenta de la población beneficiaria, los procesos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) Las capacidades de los operadores de los programas que dan cuenta de la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación y 5) La articulación interinstitucional (instancias y niveles). Así mismo, se incluyó la respuesta a los contextos de violencia por cuanto la variable referida este tipo de escenarios –junto con las de consumo de SPA lícitas e ilícitas- son las que mayor dependencia e influencia simultáneamente presentan.

También se incluirá un apartado de recomendaciones a partir de las lecciones aprendidas y dificultades identificadas en el trabajo de campo, teniendo en cuenta que el objetivo de este capítulo no es hacer una evaluación de política, sino la identificación de puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

#### Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

Teniendo en cuenta la dificultad para conocer y comprender el fenómeno del consumo, un punto de partida para la intervención es la disponibilidad de información confiable y basada en evidencia de la dinámica de consumo en el territorio.

132 Alcaldía Quibdó. (Citado 27 de Agosto 2014). Disponible en Internet: <http://www.quibdo-choco.gov.co/apc-aa/view.php3?vid=1090&cmd%5B1090%5D=x-1090-1368594>

A este respecto, la Secretaría de Salud Municipal encargada manifestó que no se han realizado estudios sobre consumo de SPA en Quibdó, mientras la Secretaría Departamental refirió un diagnóstico sobre consumo en trabajadores informales vendedores de pescado en el municipio. Sin embargo, no fue posible conocer dicho estudio, ya que ninguno de los funcionarios entrevistados lo tenía.

De otra parte, y teniendo en cuenta que los actores concernidos, consideran la falta de información como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de su trabajo, la Secretaría de Salud de Quibdó, estuvo explorando la posibilidad de establecer un convenio con la organización Global Action para la aplicación de unas encuestas –Formato elaborado por la Fundación Nuevos Rumbos- que le fueron donadas a la Secretaría de Salud. No obstante, este acuerdo no se concretó por lo que no fue posible contar con recursos para la contratación de los encuestadores.

Así mismo, se identificó, el documento denominado “Consumo de sustancias psicoactivas en Quibdó, estado del arte” elaborado por la Fundación Universitaria Claretiana– FUCLA- en 2014.

#### Caracterización de las políticas públicas vigentes en la ciudad en torno a las drogas

Las acciones de Política Pública frente al consumo de sustancias psicoactivas en Quibdó se centran en el eje de prevención. En mitigación se han desarrollado actividades puntuales, mientras en el eje de superación la ciudad no cuenta con ningún Centro de Atención para la Drogadicción, ni se identificó la prestación de otros servicios de este tipo.

De acuerdo a lo manifestado por algunos funcionarios del sector salud, la problemática del consumo de SPA en el municipio, no es un tema prioritario en la agenda política de la ciudad, ni es considerada un problema de Salud Pública, que demande la destinación de recursos y la ejecución de acciones concretas. Muestra de lo anterior, es que a la fecha no se ha conformado el Comité Municipal de Prevención y Control de SPA.

No obstante la Secretaría de Salud Municipal viene adelantando algunas acciones frente al tema, por un lado construyó la “Política Pública en Salud Mental y Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas de Quibdó MIA con Enfoque Diferencial para la Población en condición de Desplazamiento”, que se encuentra en trámite de aprobación por parte del Concejo Municipal de Quibdó. Por otro, es el responsable de la contratación y seguimiento de la ejecución de las acciones de promoción y prevención al consumo de SPA en Chocó, incluidas en el Plan de Intervenciones Colectivas –PIC- que opera el Hospital Ismael Rondón de Quibdó.

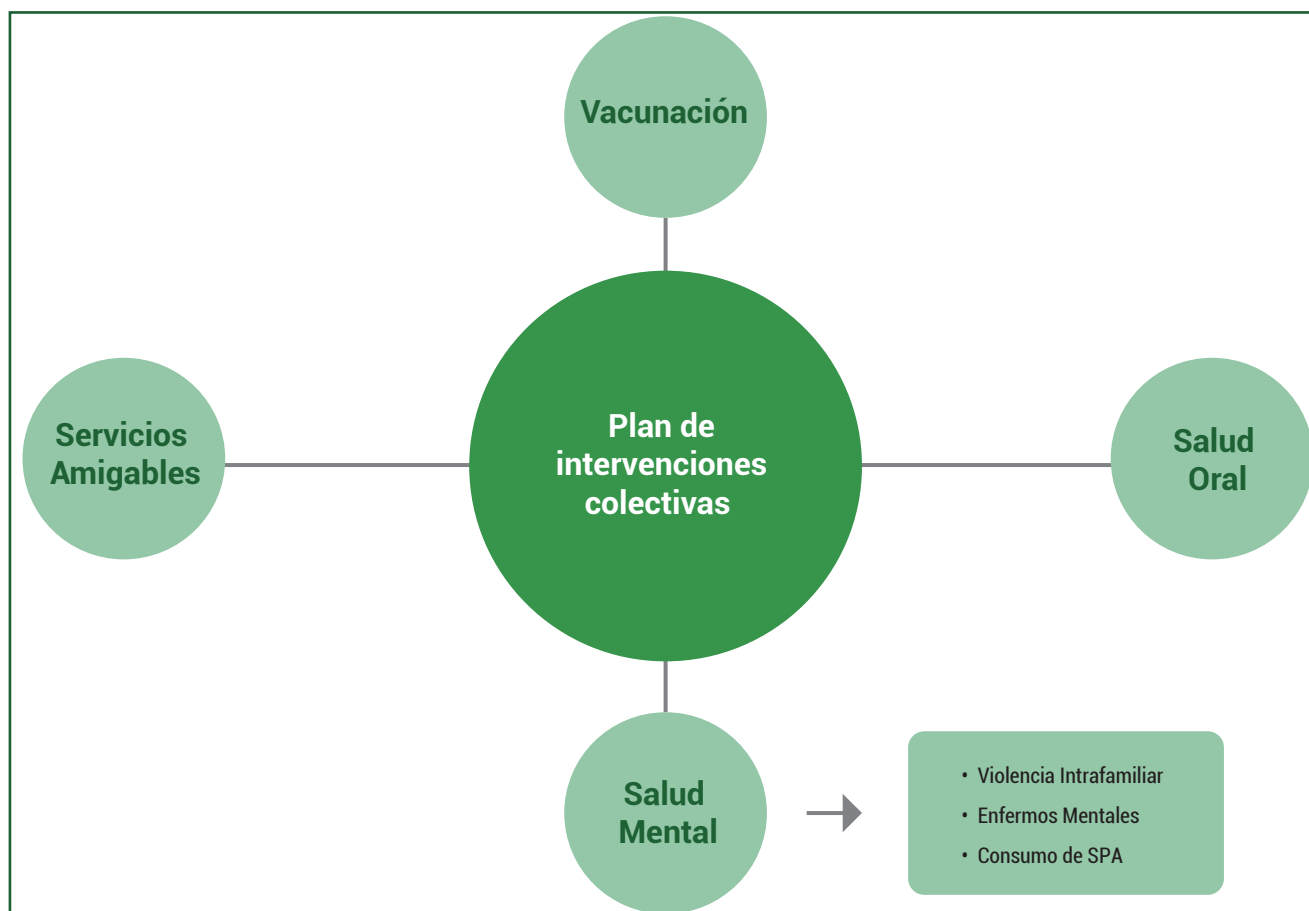


Figura 4. Esquema del Plan de Intervenciones colectivas operado por el Hospital Ismael Rondón.

La promoción y prevención en Salud está a cargo del Hospital Municipal de Quibdó (primer nivel), mientras la Secretaría adelanta la supervisión del contrato, apoya logísticamente las actividades y posibilita la articulación de acciones con la institucionalidad competente.

El Hospital viene operando el PIC desde el año 2012, en este Plan se incluyen las acciones frente al consumo de SPA en el eje de Salud Mental. No obstante, este grupo interdisciplinario para la atención del eje de Salud mental -que estaba conformado por un psicólogo, una trabajadora social, una enfermera y dos gestoras-, se redujo a un solo funcionario debido a la falta de recursos para atender los programas de violencia intrafamiliar, enfermedades mentales y consumo de SPA. Lo anterior, evidencia la falta de personal para responder a estas problemáticas.

### **Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación y Superación**

#### Secretaría de Salud Municipal

Entre las acciones que se adelantan en respuesta al consumo la mayoría se enmarcan en el Plan de intervenciones colectivas –PIC-. Como se mencionaba anteriormente, que son adelantadas por el Hospital

Ismael Rondón e incluyen intervenciones directas con población consumidora, especialmente: habitante de calle, trabajadoras sexuales y población LGTB. Así como la población en general.

#### Centro de Escucha

En el marco del PIC se implementó el “Centro de Escucha en la Ciudad de Quibdó MIA”, que busca disminuir el riesgo de consumo de SPA a través de acciones comunitarias e intervención en red. Este se constituye en un espacio de orientación y atención a la comunidad respecto a las problemáticas sociales que padecen y que constituyen factores de riesgo frente al consumo de SPA. Un elemento importante del trabajo que se desarrolla a partir de este espacio, es la intervención con perspectiva de derechos, ya que este atiende “población de una comunidad local gravemente excluida como son los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, población de 0 a 26 años de edad, adulto mayor, trabajadoras sexuales, LGTB, portadores VIH, y demás población que consume sustancias psicoactivas sin importar la etnia o condición económica”.

Este Centro de Escucha opera en la ciudad desde el 2013, no obstante por problemas de asignación de recursos su continuidad en 2014, se ha visto afectada. Inicialmente, esta estrategia contó con la participación



de un grupo interdisciplinario conformado por un psicólogo, una trabajadora social y una gestora, sin embargo, por falta de recursos, solo se pudo continuar con la contratación del psicólogo quien además es el responsable de la implementación del PIC.

Si bien las acciones de este Centro de Escucha se desarrollaron en varios lugares del municipio, su labor se enfocó en el Barrio la Aurora por tratarse de uno de los sectores con mayor consumo, especialmente de basuco y marihuana, con los que se han trabajado -según los reporta el responsable del programa- algunas acciones de mitigación. Entre las acciones desarrolladas están:

- Realización de jornadas de escucha activa en la que los consumidores pueden expresarse libremente sobre su historia de vida, hacer catarsis sobre sus problemáticas y fortalecer su autoestima. Estas se realizan dos veces por semana.
- Jornadas de aplicación de pruebas rápidas de VIH con el fin de determinar factores de riesgo en la población consumidora.
- Actividades de ocupación del tiempo libre para generar espacios de NO consumo.
- Entre junio y diciembre de 2013 se avanzó en la caracterización de la población intervenida con el fin de contar con una base de datos que facilite la implementación de acciones con estas comunidades.



Figura 5. Jornada de Escucha Activa- Barrio La Aurora  
Fuente: Secretaría de Salud Municipal de Quibdó



Figura 6. Jornada de aplicación de pruebas rápidas de VIH  
Fuente: Informe de actividades Centro de Escucha –Quibdó MIA

- Actividades de ocupación del tiempo libre para generar espacios de NO consumo.
- Entre junio y diciembre de 2013 se avanzó en la caracterización de la población intervenida con el fin de contar con una base de datos que facilite la implementación de acciones con estas comunidades.
- En algunos casos se realizan visitas domiciliarias con el fin de hacer seguimiento a los casos atendidos por el Centro de Escucha con el fin de crear círculos de apoyo, al interior de los núcleos familiares. Lo anterior, mejora el entorno del sujeto aumentando las posibilidades de rehabilitación. Entre la población atendida se encuentran consumidores crónicos de basuco del barrio la Aurora.
- Se realizan de Jornadas de Atención Médica a población consumidora con el fin de que cuenten con atención por medicina general y en los casos en los que se requiera canalizar la atención hacia medicina especializada.

Pese a la importante labor que desarrolla el Centro de Escucha, este ha visto restringidas sus acciones por: la disminución del personal, suspensión de acciones de promoción -como charlas a diversos actores frente a diferentes problemáticas- por considerarse que no eran de su competencia. Igual suerte corrió el espacio en la Casa de la Juventud, con el que contaban la para

atender algunas veces a la semana a jóvenes que eran remitidos de los colegios o asistían por cuenta propia para recibir orientación sobre diversos temas. Pese a la importancia de este trabajo dentro de las acciones de respuesta, algunos actores institucionales como el ICBF y la Secretaría de Salud Municipal manifestaron no tener conocimiento de la existencia de este centro de escucha en la ciudad de Quibdó.

### Prevención

Entre las acciones de prevención es de resaltar la campaña “Quibdó vive sin Drogas” publicitaria que se llevó a cabo en el año 2013 en el que se instaba a los jóvenes no consumir SPA y que fue difundida por diversos medios en la capital del departamento de Choco.

Respecto a los recursos invertidos en estas estrategias de respuestas específicas al consumo de SPA, no fue posible obtener información sobre los montos asignados y ejecutados para los años 2012 y 2013. Para el año 2014 de acuerdo a información suministrada por la Secretaría de Salud departamental se asignó al eje de Salud Mental y total de \$ 177.000.000 de los cuales \$ 70.000 corresponden al PIC, no se cuenta con la desagregación que permita contar con claridad que monto de estos recursos corresponden al consumo de SPA.

De otra parte y de acuerdo a información de los Planes de Salud de Quibdó suministrada por la Secretaría de Salud Municipal, las acciones relacionadas con el consumo de SPA

- Elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC).
- Construcción de indicadores de salud mental en el municipio teniendo en cuenta: factores de violencia (física, sexual, intrafamiliar,) consumo de sustancias psicoactivas, enfermedades mentales. En articulación con EPS, IPS y otros actores.
- Actualización del Plan de Salud Mental del Municipio

El Plan de Salud del Municipio contiene otras acciones que si bien no son una respuesta directa al consumo de SPA, están dirigidas a atender los factores de vulnerabilidad relacionados, entre las problemáticas tratadas están: embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual y VIH.

Respecto a los recursos destinados, la Secretaría de Salud Municipal, informó que para el eje de Salud Mental se destinaron en 2014 un total de \$177.000.000 de los cuales \$70.000.000 corresponde al PIC. Estos

montos no están discriminados por lo que no es posible establecer con certeza cuando corresponde específicamente a las acciones de respuesta frente al consumo de SPA.

### Diócesis de Quibdó

Otro actor clave –con el que no fue posible entrevistarse– en la atención a población vulnerable en la ciudad es la Diócesis de Quibdó. De acuerdo a lo manifestado por algunos funcionarios locales, entre las actividades que desarrollan se encuentra la atención de un Centro de Escucha en el que atienden jóvenes con problemáticas de violencia y consumo de SPA.

Sin embargo, pese a la importancia del trabajo desarrollado por la Diócesis, este se desarrolla al margen de la institucionalidad, entre otras razones por la falta de confianza en la forma en que las entidades desarrollan su trabajo con las comunidades. Si bien, no cuentan con capacidad de reacción y logística para la atención de situaciones críticas, cuentan con una amplia experticia en el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de capacidades en los jóvenes para prevenir el reclutamiento y la reinserción de jóvenes en los grupos armados.

### DARE

De acuerdo a lo manifestado por algunos miembros de la Policía Municipal, en Quibdó se viene implementando el Programa DARE, sin embargo, no fue posible acceder a la información sobre zonas priorizadas y cobertura de la estrategia. Adicionalmente resulta preocupante que algunos de los actores institucionales clave en el territorio de los sectores de Salud y Educación manifestaron no tener conocimiento de la estrategia.

### Alcohólicos Anónimos

Se identificó la existencia de estrategias como la de Alcohólicos Anónimos, según la información publicada en la página de AA, en la ciudad de Quibdó existe un grupo estas características. No obstante de acuerdo, la institucionalidad competente, manifestó no tener conocimiento de la existencia de este tipo de espacios en el departamento, situación que reitera la falta de articulación y el desconocimiento de la oferta institucional.

### Secretaría de Salud Departamental

De otra parte no fue posible establecer si las acciones de política frente al tema de consumo de SPA

adelantadas por la Secretaría de Salud Departamental están siendo implementadas en el municipio de Quibdó. Lo anterior, debido a su reciente creación luego de la liquidación de DASALUD, tránsito que ha resultado traumático, por las dificultades con el agente liquidador, la pérdida de memoria institucional -que ha impedido que las acciones que se venían desarrollando tengan

continuidad- y las restricciones para la ejecución de los recursos debido a problemas administrativos.

Así mismo, es evidente la falta de coordinación entre el nivel departamental y municipal y de estos con el nivel nacional, debido al desconocimiento y a la falta de mecanismos de articulación.

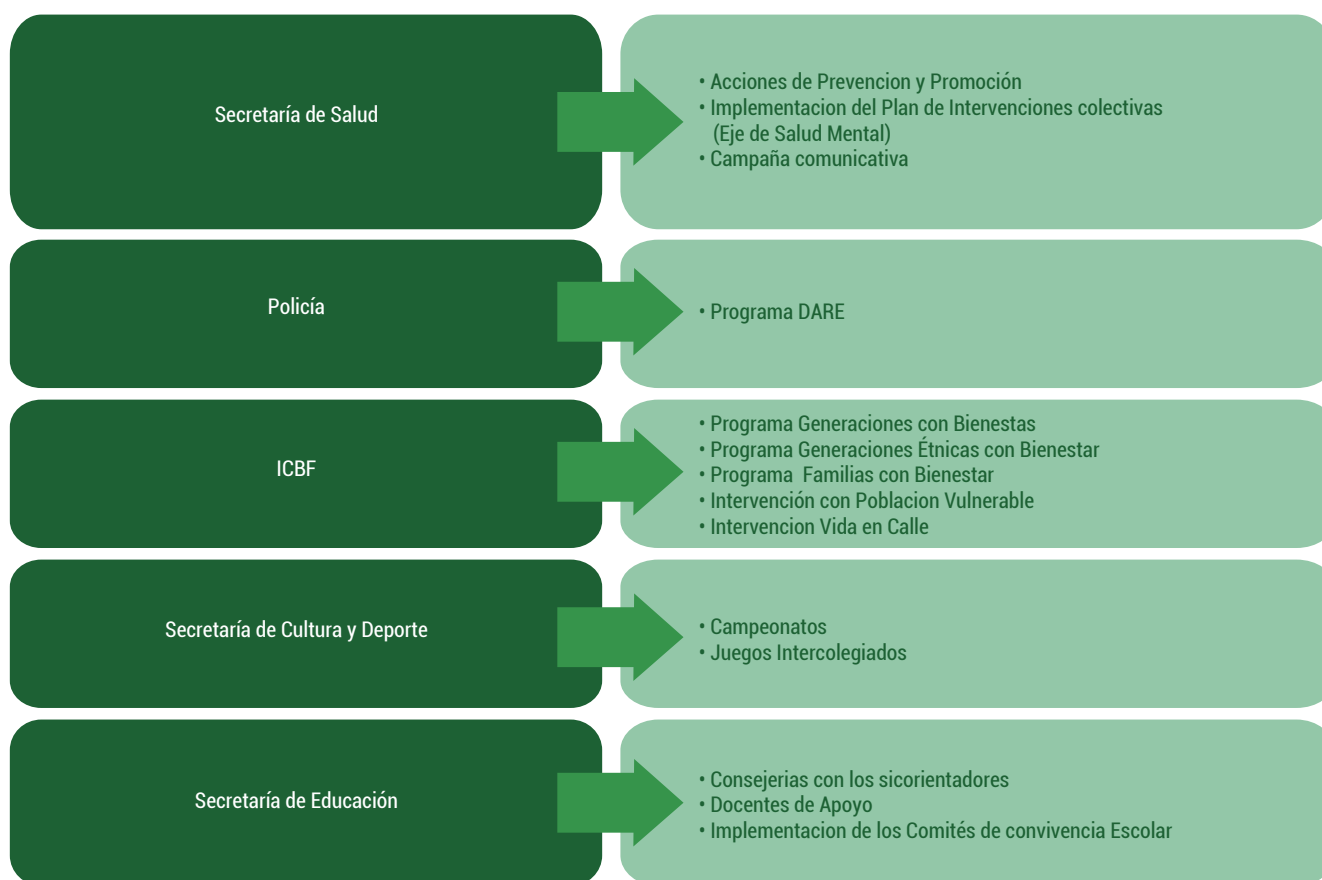


Figura 7. Programas y/o actividades desarrolladas en el municipio de Quibdó para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas o para la atención de contextos de vulnerabilidad.

Fuente: Trabajo de campo proyecto Caracterizaciones Departamentales. Eje Consumo.

### Caracterización de las capacidades de los operadores de los programas de (PMS) y control

Las capacidades de quienes operan los programas de PMS dependen de los roles involucrados en el diseño y la implementación de política, así como, en los diferentes ámbitos desde los que se puede valorar la capacidad para llevar a cabo una acción (formación, acceso a la información, disponibilidad de recursos, etc.).

Respecto a la formación de quienes atienden de manera directa la problemática del consumo de SPA, como funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental y el Hospital Ismael Rondón, se pudo establecer que cuentan con formación en ciencias de la salud (enfermería) o ciencias humanas (psicología) correspondientes a los perfiles requeridos. Sin embargo, no se evidenció la participación de profesionales médicos especialmente en el ámbito de psiquiatría, así como de personal que

cuenta con formación especializada en el tema de adicciones.

Entre los factores que afectan el desempeño de los operadores, están la falta de información sobre la dinámica del consumo y sobre las acciones de respuesta. En el primer caso, las decisiones de política, se ven limitadas al no contar con información sobre, que, quienes y donde se está consumiendo. No existen evaluaciones ni diagnósticos y aunque el Estudio Nacional de Consumo presenta un panorama útil, este debe complementarse con información contextualizada del fenómeno.

En cuanto a la información sobre las acciones de respuesta adelantadas por el municipio, la alta rotación de personal -la mayoría de los casos, consecuencia de los procesos de contratación- ocasiona la pérdida de memoria institucional, por lo que no hay claridad sobre las acciones adelantadas, impactos, aciertos y



dificultades en la implementación de la política. Esta situación es confirmada por una funcionaria de la Secretaría Municipal de Salud, que manifiesta que “el funcionario que se va se lleva la información, o no se hacen los debidos empalmes”, generándose vacíos difíciles de subsanar.

### **Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública**

El consumo de SPA es un fenómeno multi-causal, algunos de los factores que inciden en él, están relacionados con contextos de violencia, lo que hace necesario identificar las acciones que sobre estas problemáticas se implementan desde el nivel territorial, ya que permiten articular acciones, manejar eficientemente los recursos y aumentar el impacto de la respuesta.

Como se mencionó anteriormente uno de los actores claves, competente en la atención a este tipo de problemáticas es el ICBF, que realiza acciones para prevenir la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y brindar protección a menores en situación de vulnerabilidad. Esta institución atiende en el municipio de Quibdó a cerca de 2000 personas en los programas de Generaciones con Bienestar<sup>133</sup>, Generaciones Étnicas con Bienestar<sup>134</sup>, Generaciones Rurales, Familias con Bienestar, Intervención con población vulnerable, Intervención de menores habitantes de Calle y Sistema de Responsabilidad Penal.

Respecto a la competencia directa en la atención a menores consumidores, esta consiste en garantizar un cupo de atención para tratamiento cuando se requiera. No obstante, debido a la inexistencia de Centros de Atención a la drogadicción en el Departamento, los menores deben ser enviados lejos de sus familias, lo que dificulta el proceso de recuperación. En cuanto a los menores consumidores que se encuentran en el sistema de responsabilidad Penal – que según los actores locales, es bastante alto- las condiciones de internación no permiten que se les brinde un tratamiento adecuado para la adicción.

De acuerdo a lo manifestado por algunas funcionarias de esta entidad, en Quibdó existen zonas en las que la

<sup>133</sup> El programa Familias con Bienestar tiene por objetivo apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica, a través de interacciones de aprendizaje-educación, facilitación y terapéuticas, así como de gestiones para la activación o consolidación de redes, de manera que se logre una efectiva inclusión social.

<sup>134</sup> El programa Familias Étnicas con Bienestar tiene por objetivo apoyar iniciativas de las Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Palenqueras, Raizales y Rom, que favorezcan el bienestar, la convivencia y el desarrollo de sus familias, mediante acciones que afiancen y recuperen sus tradiciones y valores culturales y su autosuficiencia alimentaria, enmarcadas en el respeto de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y de las familias que pertenecen a estas comunidades.

policía puede entrar, por lo que muchas veces es el ICBF, la única entidad que logra atender estas comunidades en situaciones de extrema vulnerabilidad. Ejemplo de lo anterior, son las jornadas de atención que se realizan en la Zona Norte de la ciudad, en la que residen cientos de familias en condiciones de pobreza, muchas procedentes de otras zonas del departamento víctimas del desplazamiento forzado. Otra forma de atención del Instituto es a través de grupos móviles que permiten una mayor cobertura y que actúan en coordinación con los Centros Zonales.

En el caso de los Colegios de acuerdo a la Secretaria de Educación Municipal se vienen conformando los Comités de convivencia escolar, que buscan brindar herramientas a los alumnos, para tratar temas de violencia, tanto en el entorno escolar como familiar.

De otra parte la Policía Nacional viene adelantando acciones integrales en zonas críticas, en el que la Policía de Infancia y Adolescencia está involucrada de manera activa, con el fin de garantizar una intervención integral y no solo desde la perspectiva punitiva.

En la Zona Norte, - uno de los puntos más críticos- se ubica una Casa de la Justicia en la que atienden diversas entidades, brindando orientación sobre diversos temas a la población más vulnerable.

### **Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de SPA**

De acuerdo a lo manifestado por funcionarios de diversas instituciones del orden local, una de las mayores dificultades para brindar una respuesta efectiva a la problemática del consumo de SPA, es la falta de articulación institucional por parte de las entidades competentes. En este sentido, se identificaron los siguientes puntos críticos:

- Falta de conocimiento de las competencias de las instituciones relacionadas y de la oferta institucional de cada una. El caso del DARE de la Policía Nacional y del Centro de Escucha impulsado por la secretaria de Salud Municipal son dos claros ejemplos, sobre los que, entidades como el ICBF y la Secretaria de Educación Municipal manifestaron no conocer.
- Implementación desarticulada de los programas, que genera, duplicación de esfuerzos y baja eficiencia en la ejecución de los recursos. Entre las razones que manifiestan los funcionarios, están, la alta carga de trabajo, la exigencia del cumplimiento de metas y la falta de espacios de articulación técnica con otras entidades.

- Desarticulación entre el orden nacional, departamental y municipal, gran parte de las acciones del nivel nacional no se coordinan con los actores en el territorio.
- Carencia de una ruta de atención para la atención del consumo de SPA, que brinde claridad sobre las entidades competentes y los mecanismos de acceso a la atención.
- Baja participación de actores sociales y comunitarios en el diseño e implementación de política, debido a la falta de participación de estos en los escenarios de concertación.

### 11.2.7 Recomendaciones de política pública de acuerdo al contexto del departamento de Chocó

- Generar un espacio de diálogo con la Superintendencia de Salud y la Gobernación Departamental con el fin de evaluar el proceso de liquidación de DASALUD, así como con la Secretaría de Salud, con el fin de identificar las acciones de respuesta que se venían realizando frente al consumo de SPA y poder adelantar el respectivo empalme.
- Establecer mecanismos de seguimiento a la ejecución de los recursos de la Secretaría de Salud departamental con el fin de garantizar que las dificultades administrativas no impacten en la realización de las actividades.
- Crear un sistema de información que incluya indicadores de alerta sobre el consumo de SPA en la ciudad (puede ser a través de los RIPS, casos reportados al Hospital en el marco de la implementación del PIC municipal, por instituciones educativas u organizaciones que atiendan población consumidora o vulnerable).
- Fortalecer el recurso humano responsable de la implantación de las acciones de respuesta, garantizando el cumplimiento de unos requisitos mínimos de formación relacionada y tiempo de experiencia. Conformar equipos interdisciplinarios que estén en capacidad de brindar un abordaje integral, tanto a en las acciones específicas de las entidades, como a los responsables de la implementación del PIC.
- Definir una instancia de articulación para el intercambio de información y la coordinación de acciones entre los diferentes entes responsables en dar respuesta al consumo de SPA. Si bien, existen multiplicidad de comités para abordar diversas problemáticas, a la fecha no se identificó un escenario específico para esta problemática.
- Fortalecer las capacidades de los psicorrientadores de las instituciones educativas, para que cuenten con herramientas de identificación de factores de riesgo y casos problemáticos, que puedan ser canalizados a través de las entidades competentes hacia una respuesta efectiva.
- Garantizar acciones de mitigación-entre ellos la rehabilitación- para la población consumidora, por lo que se requiere contar con un Centro de Atención a la Drogadicción. En caso de no ser posible, debe establecerse una ruta de atención que garantice este servicio, incluso fuera del departamento.
- Fortalecer el Centro de Escucha que opera el Hospital Municipal, ya que es una de las estrategias de respuesta más importantes al consumo de SPA, pero cuya acción se ha visto limitada por temas presupuestales. Entre las acciones que se requieren para fortalecer este espacio están:
  - Posicionar el Centro de Escucha en perspectiva de largo plazo, que le garantice la asignación de recursos y de personal necesario.
  - Garantizar que el Centro cuente con un equipo interdisciplinario de carácter permanente dedicado de manera exclusiva a adelantar acciones de Prevención y Mitigación y de canalizar la atención en superación cuando sea necesario.
  - Establecer alianzas estratégicas con el fin de mejorar atención y garantizar una mayor cobertura, algunos de los actores claves que deberían ser integrados en la estrategia son: ICBF, Policía Nacional, Diócesis de Quibdó entre otros. Así mismo, con el fin de documentar tanto el fenómeno de consumo en la ciudad como la respuesta, el trabajo con Universidades o Centros de Investigación permitiría contar con información organizada y sistematizada para la toma de decisiones.









Calle 53 No. 13 - 27  
Bogotá D.C., Colombia  
PBX (+57)(1) 444 31 00 (exts. 1760)  
odc@minjusticia.gov.co  
www.minjusticia.gov.co

Calle 102 No. 17A-61  
Edificio Rodrigo Lara Bonilla  
Bogotá, Colombia  
TEL: +57 6467000  
www.biesimci.org  
fo.colombia@unodc.org