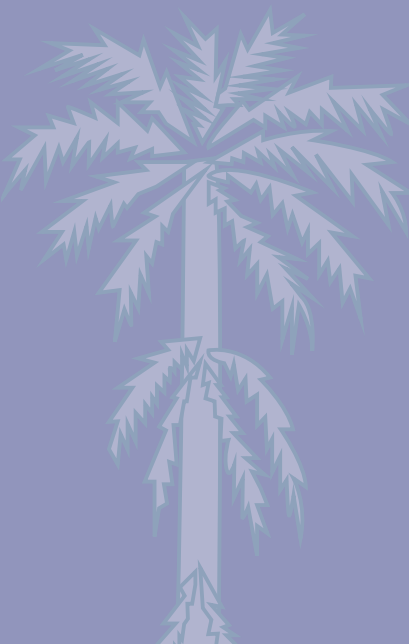


Caracterización Regional

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

Vichada





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 64670000
www.biesimci.org
fo.colombia@unodc.org

Caracterización Regional

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

Vichada

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 Velandía, 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

Introducción	9
PRODUCCIÓN ILÍCITA DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS (SPA) DE ORIGEN NATURAL ORIENTADAS AL NARCOTRÁFICO	9
CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	10
1. Antecedentes	11
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA	12
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS	12
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA.....	12
1.3.1 Instancias del orden nacional.....	13
1.3.2 Instancias del Orden Regional.	17
1.4 RETOS INSTITUCIONALES	18
2. Justificación	20
3. Metodología	21
3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA	21
3.1.1 Enfoque Regional.	21
3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.....	22
3.1.3 Enfoque de geografía.....	25
3.1.4 Enfoque de política pública.....	25
3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES.....	25
3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables	28
4. Localización	30
5. Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Vichada	32
5.1. SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA	32
5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de marihuana y amapola.....	33
5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.....	33
5.1.3 Distribución del cultivo de coca en Vichada	37
5.2 Producción potencial de hoja de coca fresca, base y clorhidrato de cocaína	39
5.2.1 Acciones de control de la producción	42
5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción	44
6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita	49
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN.....	50
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca	50

6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA	51
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA.....	52
6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA.....	54
7. Dimensión territorial	56
7.1. CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO	57
7.2. PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA	59
7.2.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).....	60
7.2.2 Estructuras Paramilitares: las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV).....	61
7.2.3 Las Bandas Criminales	62
7.3. EFECTOS POBLACIONALES DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO.....	63
7.4. PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS.....	64
8. Dimensión económica	66
8.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DEPARTAMENTO DE VICHADA.....	67
8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO	67
8.3. DINÁMICA DE LA POBREZA RURAL: POBREZA, POBREZA EXTREMA Y NBI	70
8.4. CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES.....	71
8.5. DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE VICHADA	72
8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos	73
9. Dimensión social	75
9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL	76
9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO	78
10. Dimensión político-institucional	81
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD.....	82
10.2 Geografía institucional	83
10.2.1 Fuerzas Militares y Ejército Nacional.....	83
10.2.2 Policía Nacional	83
10.2.3 Fiscalía	84
10.2.4 Unidad Administrativa de Consolidación Territorial.....	84
10.2.5 Elecciones.....	85
11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Vichada.....	87
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA.....	88
11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.	88
11.1.2 Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud –RIPS–	95
11.1.3 Percepción sobre consumo.	96
11.2. POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA	96
11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA.	96
11.2.2 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.....	97
11.2.3 Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación, Superación -PMS-	98
11.3. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO	99

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Caracterización de las variables.....	26
Gráfico 2.	Modelo de plan de influencia/dependencia directa.....	27
Gráfico 3.	Modelo de gráfica de influencia directa.....	28
Gráfico 4.	Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta.....	28
Gráfico 5.	Cultivos de Coca en Vichada vs. Territorio Nacional 2001-2013	33
Gráfico 6.	Control del Estado	35
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Vichada	36
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año 2014-2013 en Vichada	37
Gráfico 9.	Incautaciones de pasta base de cocaína departamento de Vichada.....	44
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína departamento de Vichada	45
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana.....	46
Gráfico 12.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	49
Gráfico 13.	Deforestación acumulada por siembra directa de coca	51
Gráfico 14.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita	57
Gráfico 15.	Desplazamiento (expulsión de personas).....	63
Gráfico 16.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	66
Gráfico 17.	Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad (2000-2009). Porcentaje de área y predios.....	67
Gráfico 18.	Área de titulación departamento de Vichada.....	68
Gráfico 19.	Adjudicaciones departamento del Vichada.	69
Gráfico 20.	Razón entre área sembrada de cultivos permanentes con área de coca observada	71
Gráfico 21.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Vichada a valores constantes de 2005.....	74
Gráfico 22.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal....	75
Gráfico 23.	Estructura de la población por sexo y grupos de edad.....	76
Gráfico 24.	Desplazamiento personas.....	77
Gráfico 25.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio	81
Gráfico 26.	Estaciones y subestaciones de Policía Nacional en el departamento de Vichada.	84
Gráfico 27.	Número de encuestas por departamento para la región de la Orinoquía y Amazonía	88
Gráfico 28.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.....	89
Gráfico 29.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.....	90
Gráfico 30.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.....	91
Gráfico 31.	Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	91
Gráfico 32.	Porcentaje de consumo de riesgo y/o perjudicial de alcohol, según sexo.....	92
Gráfico 33.	Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.....	93
Gráfico 34.	Comparativo prevalencias de consumo de alcohol	94
Gráfico 35.	Comparativo prevalencias de consumo de marihuana.....	94
Gráfico 36.	Comparativo prevalencias de consumo de cocaína	95

Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Vichada.	30
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013	36
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca	38
Mapa 4.	Erradicación manual forzosa, aspersion aérea y cultivos de coca (2013)	42
Mapa 5.	Índice de cronicidad departamento del Vichada.....	44
Mapa 6.	Presencia de programas de Desarrollo Alternativo 2003-2013.....	47
Mapa 7.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.	52
Mapa 8.	Cultivos de coca en áreas de protección ambiental.....	53
Mapa 9.	Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013.....	55
Mapa 10.	Posibilidades de acceso.....	58
Mapa 11.	Grupos armados ilegales	59
Mapa 12.	Presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico	65
Mapa 13.	Presión por cultivos de coca sobre áreas de reglamentación especial	78

Índice de Tablas

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA. ...	23
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA.	24
Tabla 3.	Variables.....	27
Tabla 4.	Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región de la Orinoquía 2005, 2010 y 2013.....	40
Tabla 5.	Edad de los cultivos de coca en la Región de la Orinoquía 2005, 2010, 2013	40
Tabla 6.	Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en la Orinoquía.....	40
Tabla 7.	Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca (2005, 2010 y 2013).....	41
Tabla 8.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Vichada, la región de la Orinoquía y a nivel nacional.....	41
Tabla 9.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Vichada (2001-2013)	43
Tabla 10.	Ubicación geográfica de proyectos productivos (PP) y familias guardabosques (FGB)	48
Tabla 11.	Indicadores de violencia departamento de Vichada	63
Tabla 12.	Desplazamiento (expulsión de personas)	64
Tabla 13.	Adjudicaciones y solicitudes de titulación departamento de Vichada	68
Tabla 14.	Hectáreas sembradas en los principales productos del departamento	71
Tabla 15.	Razón de las hectáreas sembradas con la cantidad de hectáreas de coca observadas	72
Tabla 16.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Vichada, según año de referencia	73
Tabla 17.	Edad de inicio del consumo de tabaco según sexo.	90
Tabla 18.	Edad de inicio del consumo de alcohol según sexo.	92
Tabla 19.	Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento.	95
Tabla 20.	Problemas identificados con prioridad alta, diagnóstico comunitario salud mental.	97

Índice de Esquemas

Esquema 1. Competencias institucionales frente a la Política Nacional de Drogas	13
Esquema 2. Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana.	15
Esquema 3. Organigrama Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.....	17
Esquema 4. Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC).....	26
Esquema 5. Ejemplo de construcción de una matriz de impactos cruzados con nueve variables.	27

Introducción

El 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

El Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), 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 Estupefacientes (CSE) de conformidad con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
- 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.¹ 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 2011², 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.³

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:

¹ 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.

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

³ 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 Drogas⁴ 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

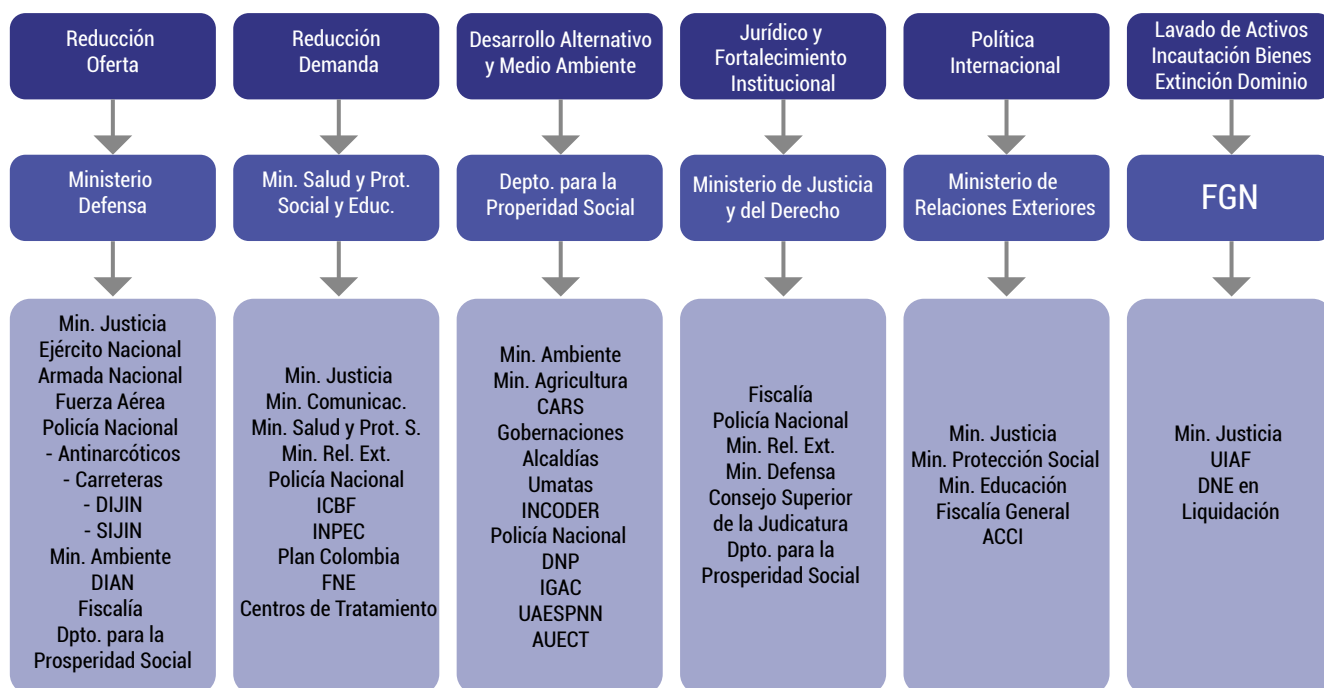
La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política

⁴ 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 seguimiento⁵ 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.⁶ 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,⁷ así como el Ministro de Ambiente.⁸ 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.⁹

Esta actividad se enmarca en la Estrategia de Consolidación para la Paz¹⁰ 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.¹¹

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

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

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

¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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".¹⁴

¹² ENTREVISTA Oficial Superior del Ejército Nacional. Diciembre 4 de 2014.

¹³ 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.

¹⁴ ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA. Políticas Institucionales Proyectando el futuro. Mayo de 2014. Disponible en: <https://www.armada.mil.co/sites/>

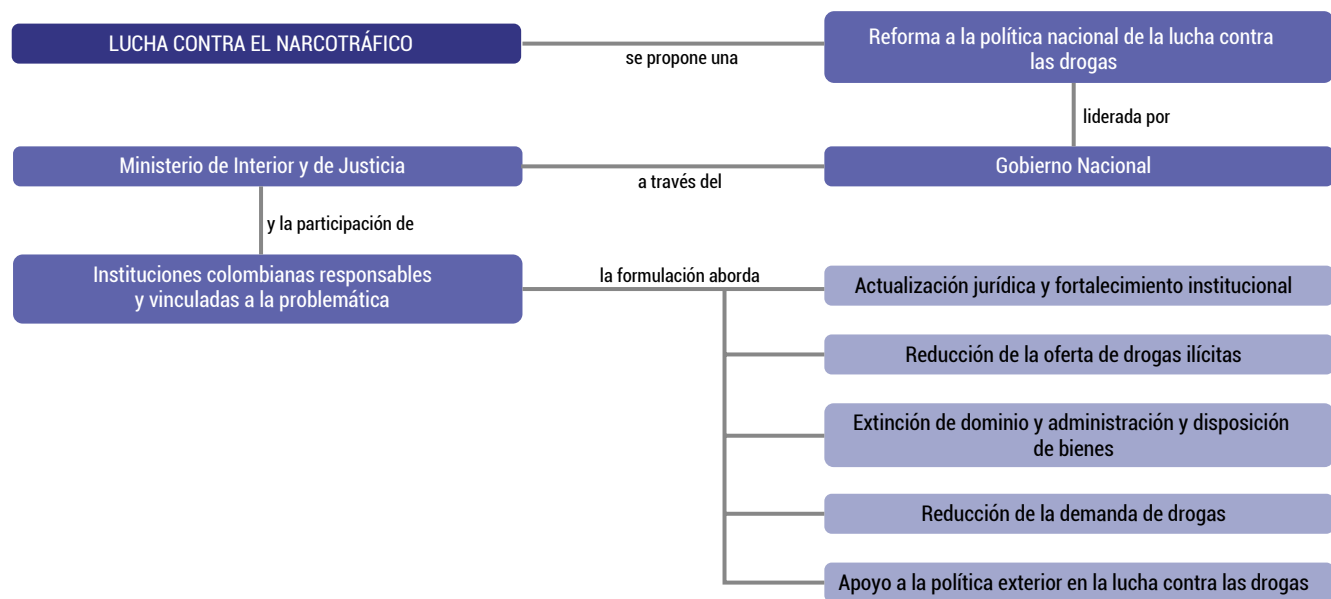
La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.¹⁵ Bajo las dos fuerzas está prevista la creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la Dirección 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".¹⁶ 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.¹⁷ 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 expedio 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**.¹⁸



Esquema 2. Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana.

default/files/politicas_institucionales_sr_coarc_2014.pdf consultado el 3 de Diciembre de 2014.
 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 01¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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.²² El plan, ahora denominado **Consolidación para la Paz** incluye los siguientes componentes:

1. Seguridad para la consolidación.
2. Acceso a la justicia.
3. Desarrollo social.
4. Desarrollo económico.
5. 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).
6. Infraestructura y conectividad.
7. 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.
8. Gobernabilidad.
9. Sistema de seguimiento y evaluación.

En el año 2011, el Plan se convirtió en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial²³ 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.

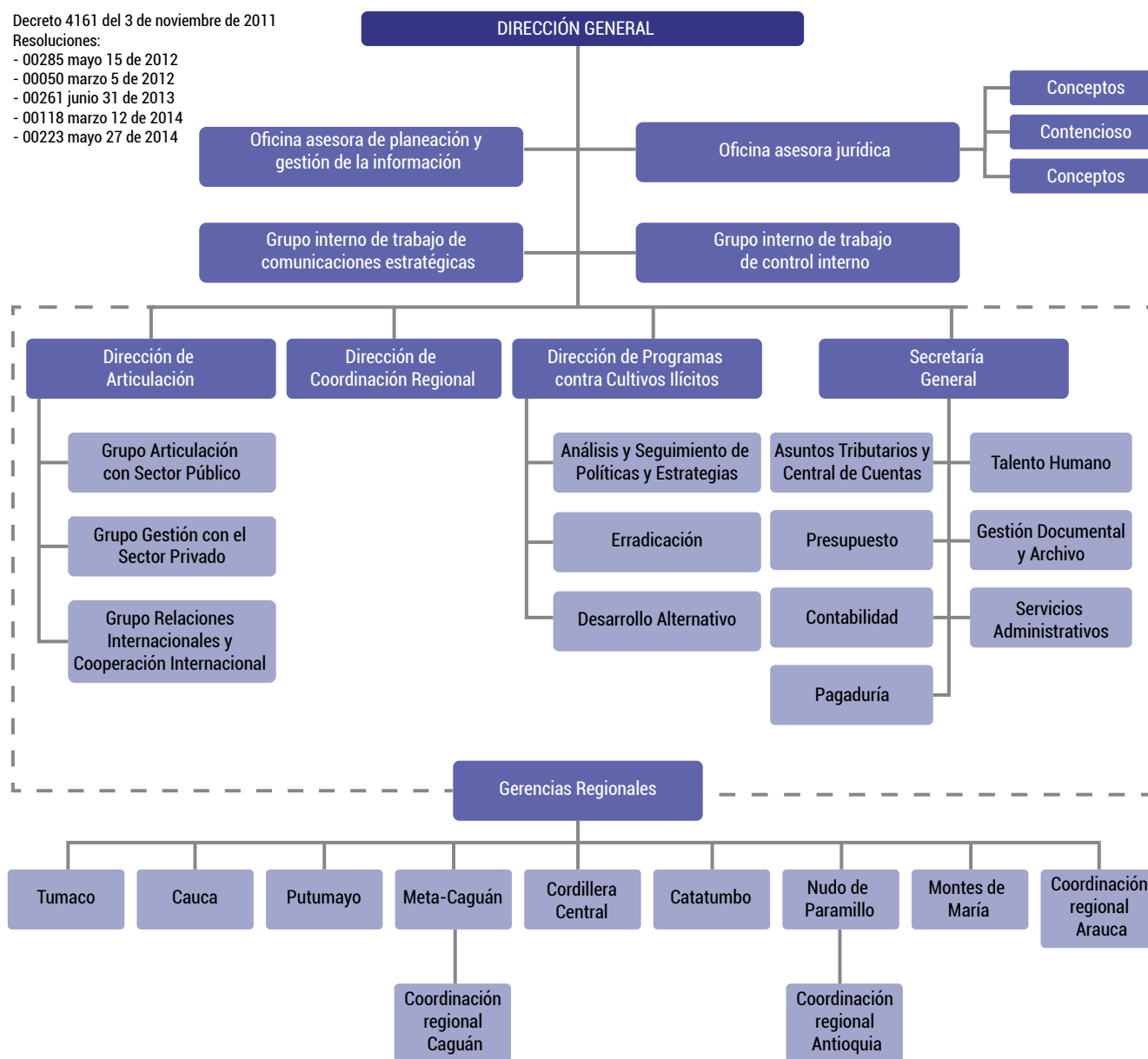
20 MEJÍA, Daniel, URIBE, María José e IBÁÑEZ, Ana María. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIN). Documento CEDE No. 13 Universidad de los Andes. Marzo 2011. p. 56.

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 Antinarcóticos 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.²⁴ 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 Estupefacientes²⁵

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

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.

de los Planes Departamentales de Drogas en donde se señalan la finalidad, objetivos estratégicos y 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 asignado²⁶, 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.²⁷

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.²⁸

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

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.

los departamentos de Colombia, se han dinamizado gracias al acompañamiento de un grupo de expertos 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.²⁹

1.4 RETOS INSTITUCIONALES

Desde que el Estado ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU (1961) en 1974 (Ley 14 de

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.

1974) se crea un marco legal que se materializa en la instancia del Consejo Nacional de Estupefacientes adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho³⁰. 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,³¹ 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 North³², 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 Thoumi³³, 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

Este 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.

Este estudio se lleva a cabo en el Vichada dado que este departamento se ha consolidado como una región geoestratégica para la siembra, producción y comercialización de clorhidrato de cocaína y de lucha territorial entre los diferentes grupos armados ilegales que hacen presencia en el área y que se disputan el control de las rutas de tráfico de drogas ilícitas, armas e insumos. La presencia del narcotráfico y el lavado de activos están presentes en la zona y pueden ser factores muy incidentes tanto en el fenómeno de presión sobre la tierra, como en la especulación actual de su precio.



3 Metodología

El 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 internacional³⁴.

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, **clusters³⁵ 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 poder³⁶.

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 Boisier³⁷, sistemas abiertos que si bien tienen su propia identidad, son afectadas por flujos

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

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".³⁸ 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 el riesgo. Ahora bien, cuando se habla de escenarios en los que ya ha existido un nivel de daño particular, no es

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

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 primer lugar debe señalarse, que dadas las restricciones de tiempo y recursos, 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 de SPA 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 regiones³⁹ 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 territorio⁴⁰ 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 actividades⁴¹. 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 km².

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).

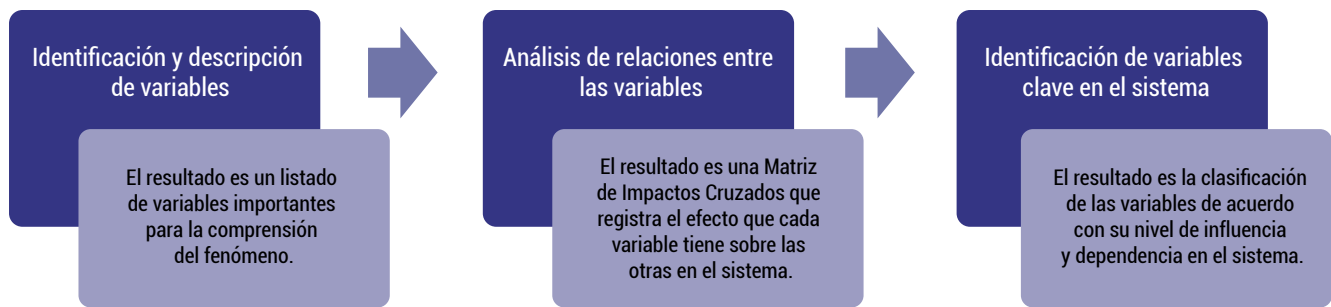
3.1.4 Enfoque de política pública.

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.

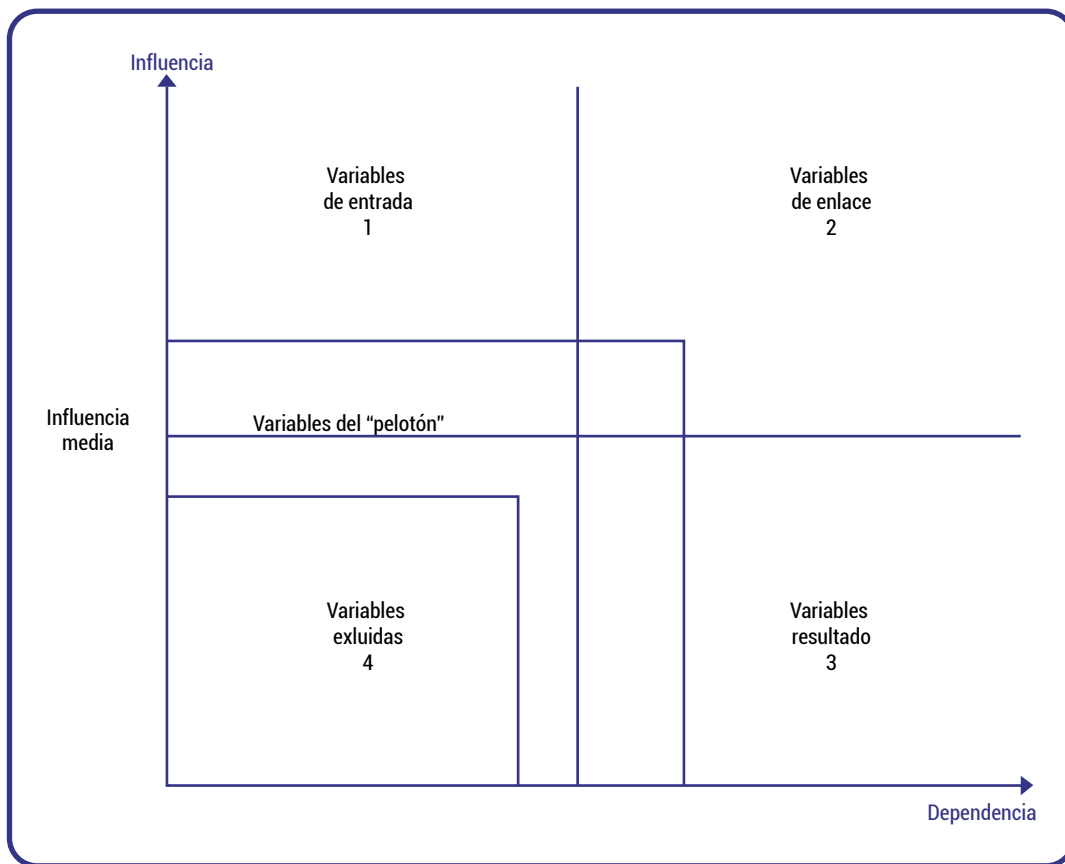


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

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 Antridrogas
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 : Desinst	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 : Desinst	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.

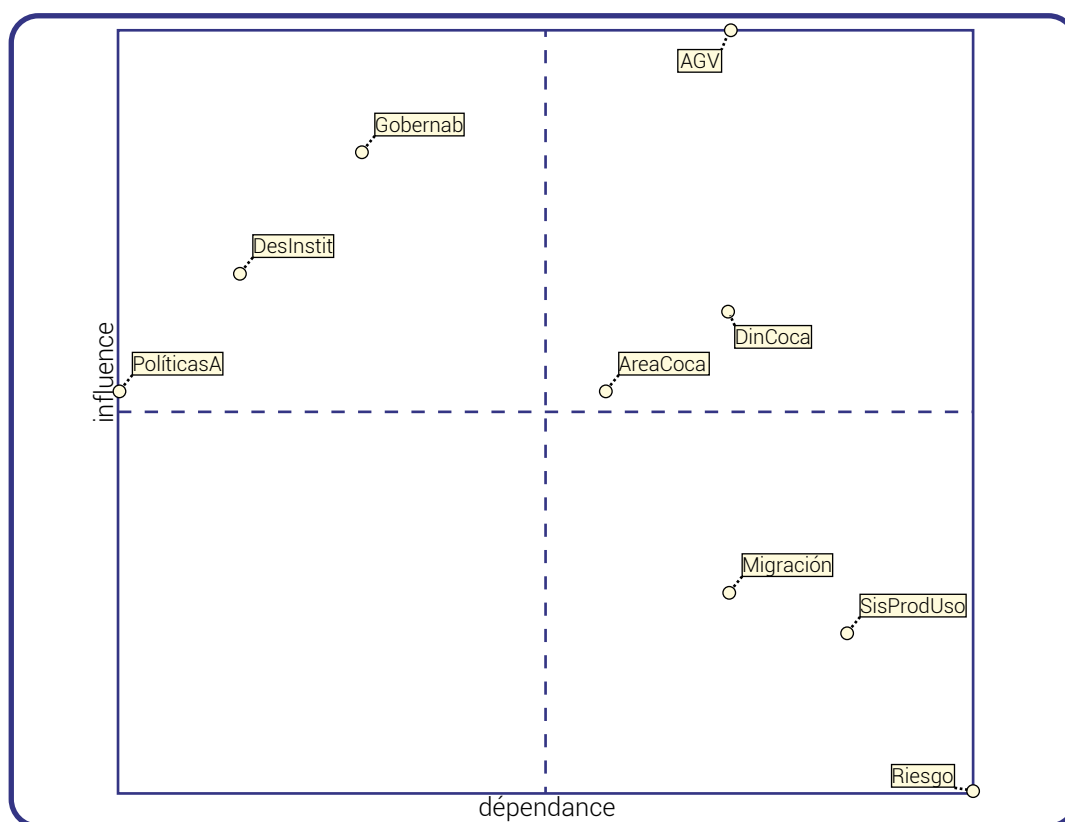


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

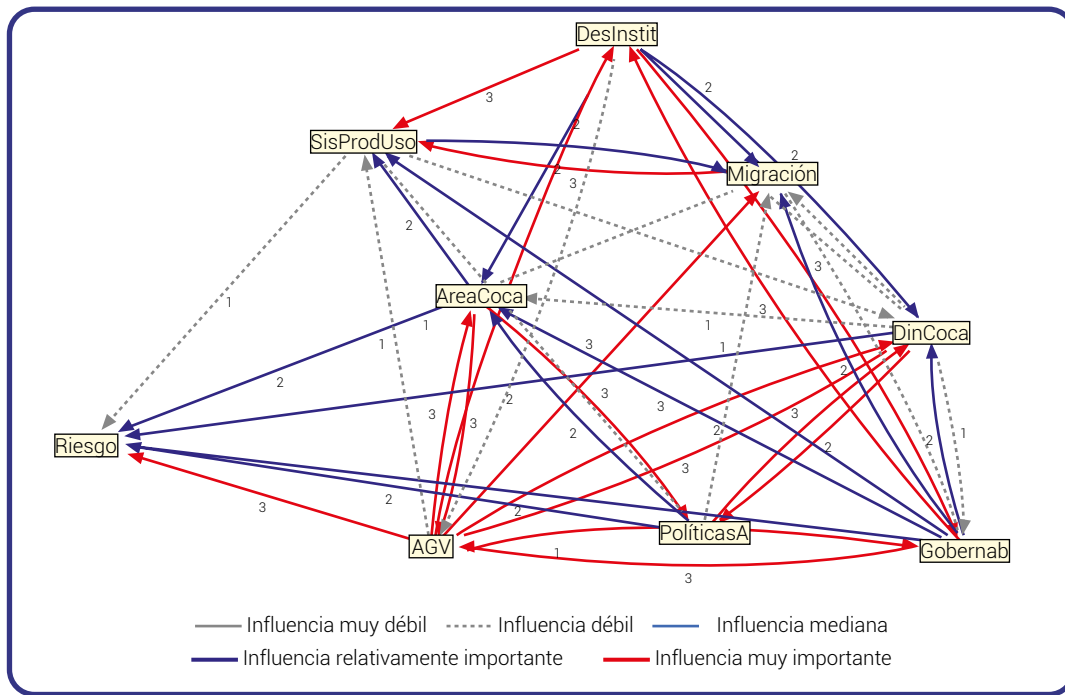


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

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

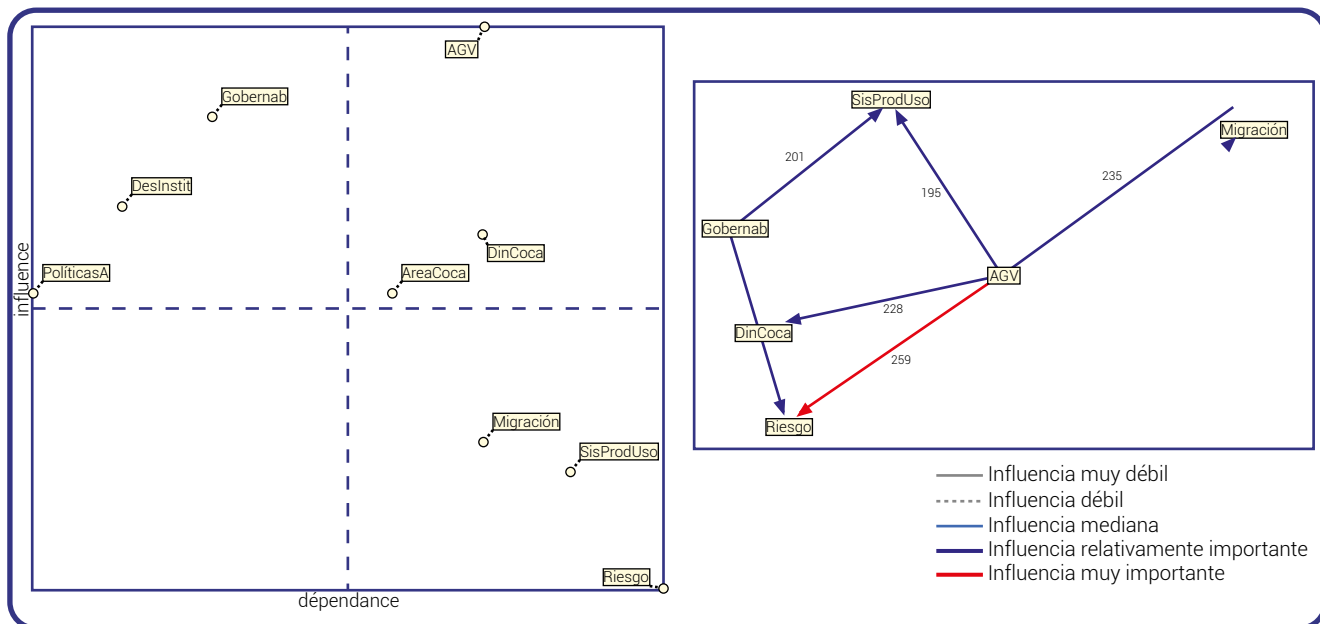


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

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



Mapa 1. Localización del Departamento de Vichada.

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.

El Departamento del Vichada está ubicado al nororiente del país, es el segundo departamento más grande y en él se ubica el municipio más grande de Colombia: Cumaribo. Vichada pertenece a la región de la Orinoquía y debido a su condición fronteriza con Venezuela se han consolidado características sociales, económicas y ambientales propias. Limita al norte con Arauca, al norte y oriente con Venezuela, al sur con Guainía, al occidente con el Meta y al noroccidente con Casanare.

Administrativamente se encuentra dividido en cuatro municipios: Santa Rosalía, La Primavera, Cumaribo y Puerto Carreño, este último reconocido como la capital departamental. En Vichada la fisiografía principalmente se asocia con extensas llanuras, altillanuras y algunos afloramientos rocosos que se desprenden de la presencia del Escudo guayanés. Es importante resaltar como el río Vichada divide al departamento en dos ecosistemas que le imprimen características de desarrollo diferenciables entre sí: al norte del río se aprecian llanuras y sabanales y al sur se da comienzo a la transición hacia la selva tropical amazónica con la Selva de Matavén.

En cuanto a su hidrografía, el departamento cuenta con importantes afluentes que, en parte, han permitido su conectividad y desarrollo económico. Entre estos se destacan el río Meta que desemboca en el río Orinoco, el cual recorre todo el sector oriental del departamento. Ambos proporcionan el límite con Venezuela. Internamente lo recorren los ríos Vichada, Tomo, Guaviare, Bitá y Muco.



5

Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Vichada

5.1. SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA

Vichada, siendo uno de los departamentos con mayor extensión en el país, es a su vez uno de los que tiene menor cantidad de población. Sus habitantes están divididos entre indígenas de las etnias Sikuni, Curripaco, Piapoco, entre otras, que se agrupan en cerca de cuarenta resguardos indígenas y población colona (blancos, mestizos), que llegó al departamento con el auge de bonanzas económicas. Estas últimas han favorecido el desarrollo económico de la región, pero a su vez han generado conflictos sociales y ambientales por disputas territoriales.

Por otro lado, es importante mencionar que Vichada se consolidó como departamento con plenas facultades solo a partir del año 1995 por lo que su presupuesto y capacidad de gestión en años anteriores fue escasa y dificultó el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios.

En este departamento las primeras incursiones de pobladores no indígenas se remontan a 1666⁴² con la llegada de los jesuitas, quienes en todo el territorio de Vichada crearon pequeños asentamientos y haciendas de autoabastecimiento para aprovechar los precios bajos de la mercancía que transitaba por la frontera entre los ríos Meta y Orinoco. Estos asentamientos eran una importante ruta fluvial del comercio hacia el interior del país y, durante los siglos XVII y XVIII, favorecieron el contrabando entre Venezuela y Colombia.

Años después, bonanzas extractivas relacionadas con el caucho en el alto Orinoco, pieles y balata (madera) contribuyeron a la llegada de pobladores de

diferentes regiones del país, que iniciaron un proceso de colonización principalmente al norte del río Vichada. Estas actividades trajeron consigo un auge económico en la región y el reconocimiento de esta; sin embargo, al terminar la bonanza, muchos de los pobladores asentados no tenían un arraigo con la tierra, que presentaba condiciones difíciles para producir y comercializar, lo que llevó a un déficit de ingresos entre la comunidad.

Asociado a esta crisis y a las condiciones propicias para establecer rutas que posibilitaran la salida del producto, la gran extensión del departamento, la amplia red fluvial, la posibilidad de acceso por gran cantidad de trochas y la facilidad de adquirir insumos para la producción (gasolina) permitieron que los cultivos de coca llegaran al departamento a finales de la década de los ochenta, impulsados por un desplazamiento de estos debido a las presiones ejercidas para el control (aspersión aérea) en la región del Guaviare, donde previamente se encontraban establecidos los cultivos. Por más de quince años los cultivos de coca se consolidaron en el departamento que se convirtió en un punto geoestratégico de producción y procesamiento; no obstante, el último lustro muestra una considerable reducción.

En los últimos años, el impulso a la economía del departamento, con un flujo importante de trabajadores y nuevos pobladores, se relaciona con el aumento significativo de los cultivos agroindustriales que para 2013 estaban en cerca de las 12.000 ha⁴³, establecidas en cultivos de soya, yuca, arroz, maíz y marañón, principalmente, y de plantaciones forestales con fines comerciales como *Acacia mangium*, *Pino caribaea* y *Eucalipto tereticornis* alrededor de 30.000 ha.

42 Hernández, N. Puerto Carreño: A orillas del Orinoco. Revista Credencial de Historia, 2009.

43 Evaluaciones Agropecuarias Municipales 2013, Unidad de Planificación Agropecuaria (UPRA), 2014.

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

En Vichada, la producción ilícita de drogas de origen natural se centra en los cultivos de coca. No se reporta presencia de cultivos de marihuana o amapola, tan solo un reporte de erradicación manual de marihuana de 1 ha en 2010. No obstante, incautaciones significativas de marihuana realizadas en el departamento indican la existencia de un tránsito relacionado con el tráfico que proviene de cultivos de marihuana hallados en el Meta y para un consumo interno que, según estudios⁴⁴ recientes, es incipiente.

5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca

Los cultivos de coca llegaron a Vichada a finales de la década de los ochenta, según recuerdan pobladores de Vichada entrevistados, pero el primer reporte oficial data de 1998. Sin embargo, sociólogos como Alfredo Molano⁴⁵ reportan la presencia del cultivo aproximadamente en 1987, cuando campesinos que provenían de Meta, Boyacá, Casanare, Tolima y Guaviare llegaron al departamento a cultivar coca, en parte como consecuencia de las fuertes actividades de control realizadas en el Guaviare.

En 1995 inician los reportes de aspersión aérea con un total para ese año de 50 ha. En cuanto a erradicación manual, el primer registro oficial fue en 1998 con 110 ha. Las zonas en donde se registraron los primeros cultivos del Vichada se localizaron al sur del departamento en el municipio de Cumaribo al norte del departamento del Guaviare utilizando como vector de entrada los ríos Uvá, Iteviare y Siare. La economía ilícita generada alrededor de este nuevo cultivo en la región originó la creación de nuevos asentamientos y el crecimiento de otros existentes como los de los corregimientos de Puerto Príncipe, Güerima y Chupabe.

La consolidación del Vichada como una región geoestratégica para la siembra, producción y comercialización de clorhidrato de cocaína se dio bajo un constante dominio y lucha territorial de los diferentes grupos armados ilegales (diferentes grupos de autodefensas y presencia de las FARC), que llegaron al departamento con el fin de apoderarse de las rutas de tráfico de droga y armas, cobro de "impuestos" por tránsito de drogas e insumos y dar un manejo a las condiciones de mercado de la droga. Este conflicto tuvo un periodo de mayor confrontación entre 1995 y 2003 en el cual se dieron las masacres⁴⁶ de Mapiripán (1997), la de Cumaribo en San José de Ocune (1998). Esta crisis humanitaria en la región provocó, para el mismo periodo, la suma de 1.538⁴⁷ personas desplazadas en el Vichada, con énfasis en Cumaribo y se presentó un aumento significativo en el número de homicidios.

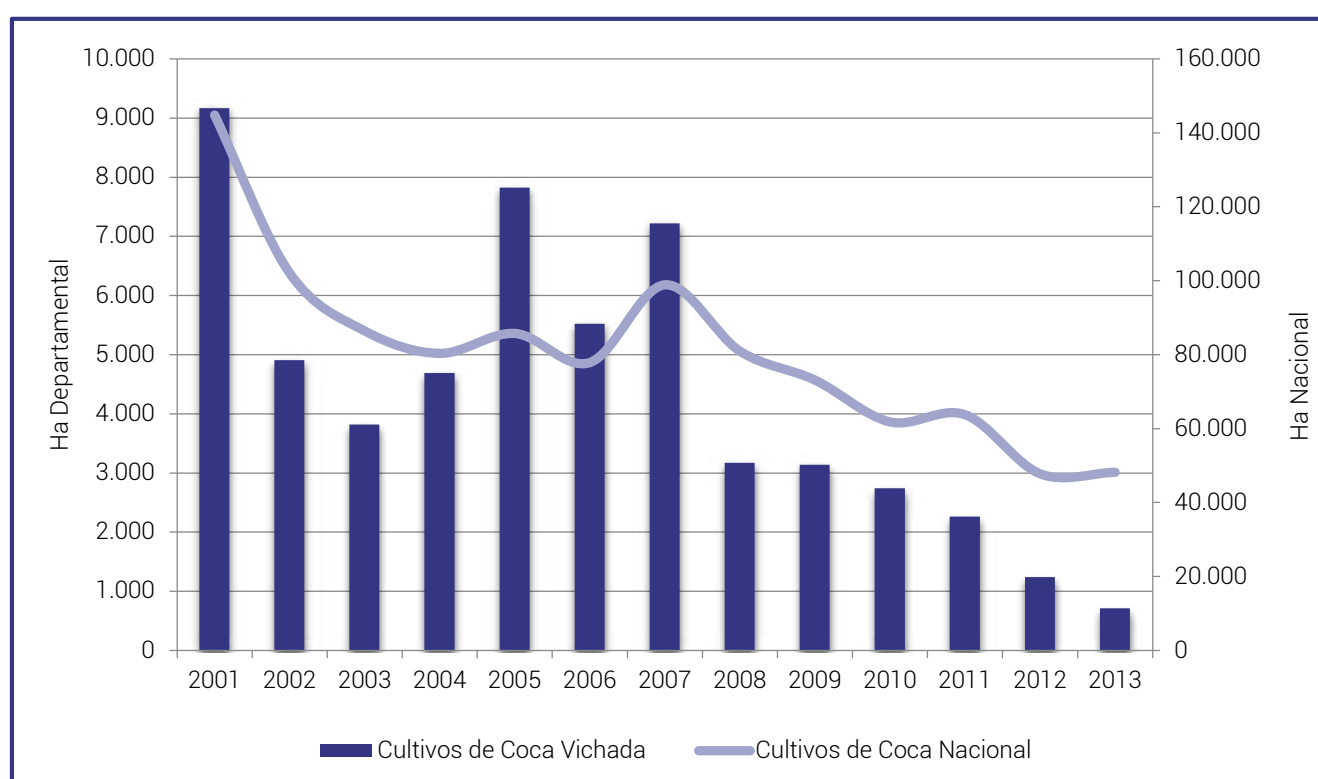


Gráfico 5. Cultivos de Coca en Vichada vs. Territorio Nacional 2001-2013

44 Estudio Nacional de Consumo, Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Salud, 2013.

45 Molano, A. Tan grande como Guatemala. Crónica publicada en El Espectador, diciembre 2012.

46 Los derechos humanos en el departamento de Vichada, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República. 2004.

47 Cifras de la Red de Solidaridad Social, citada en Los derechos humanos en el departamento de Vichada, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República. 2004.

De acuerdo con lo citado por la Dirección Nacional de Estupeficientes⁴⁸, para el año 2000, en Vichada, el área sembrada con coca era de 4.935 ha. Durante la serie histórica comprendida entre el periodo 2001-2013 los datos reportados por UNODC muestran una tendencia similar tanto en el Vichada como en el territorio nacional, con una reducción considerable desde 2001 y dos momentos de aumentos significativos en 2005 y 2007, continuando con una tendencia generalizada a la reducción.

En 2001, los cultivos de coca en Vichada alcanzaron 9.166 ha que representaban el 6,3% del total nacional y este año se posicionó como la mayor área sembrada en la serie histórica 2001-2013 para el departamento. En ese mismo año, el 50% del área sembrada en el país se concentraba en Putumayo y Caquetá. Esta cifra alcanzada mostró un aumento significativo del área sembrada en el departamento (189%) y se focalizó en su mayoría (98%) en Cumaribo al sur del río Vichada en los corregimientos de Puerto Príncipe, Güerima y Chupabe. Una característica del lote de coca en el Vichada, que lo diferenciaba del comportamiento nacional, era el tamaño promedio del lote que en 2001 era de 2,8 ha, alto respecto al promedio nacional que alcanzaba 1,84 ha. De igual modo, la presencia marcada de cultivos de coca en áreas de resguardos indígenas que el año de referencia afectó a 25 resguardos del departamento.

Este conjunto de aspectos generaron una alerta en las autoridades que resultaron en la organización de varias operaciones militares especiales para mitigar la alta dinámica ilegal del departamento. Una de ellas fue la Operación Gato Negro⁴⁹, que se llevó a cabo en el primer semestre de 2001 y que entre sus resultados, según se dice en los informes de la Fuerza Pública, evidenció la relación del narcotráfico con el grupo armado ilegal de las FARC, que durante esa época captaban el 80% de sus ingresos de la comercialización de la base de coca usando el corredor del Orinoco como principal ruta de tráfico. De igual modo, esta operación permitió la desarticulación de más de 55 laboratorios destinados a la producción de coca localizados sobre el río Guaviare y en áreas del Guainía como Barrancominas. Este último sitio es reconocido por ser el epicentro de intercambio de droga por armas, negocio que lideraban el frente 16 de las FARC a cargo del Negro Acacio con el traficante Fernandinho⁵⁰.

La ejecución de estas operaciones militares fue un factor relevante en la disminución del área sembrada en el Vichada, que en 2002 fue de 4.909 ha, una disminución

del 190% respecto de 2001. A pesar de la reducción del área con coca, Cumaribo seguía ocupando el cuarto lugar municipal en afectación.

A partir de 2002 se observa una tendencia con matices, pero generalizada a la reducción que se rompe abruptamente en 2005 cuando se observa un aumento significativo representado en 7.826 ha que le otorgan el quinto lugar en afectación nacional con una representación del 9%. Este aumento otorgó a Cumaribo el primer lugar de afectación municipal del país con 7.599 ha, el tamaño lote que si bien se redujo en comparación con 2001, se mantiene con un tamaño superior al promedio nacional (1,12 ha) con 2 ha.

El cultivo de coca no solo ocupa el sur de Vichada sino que se expande en zonas norte del río Vichada, como Palmarito. Los procesos de disputa territorial, desmovilización y reorganización posdesmovilización de las nuevas bandas emergentes generaron una dinámica de fluctuación del área sembrada con coca en el Vichada. Después de la desmovilización del 2005 se observa que bandas emergentes retomaron el control de áreas de producción y rutas de comercialización⁵¹.

Una fuerte campaña de aspersión aérea y erradicación manual en el departamento, el desarrollo de proyectos agroforestales y agroindustriales en el norte del río Vichada y algunos proyectos de desarrollo alternativo que se están impulsando desde la Gobernación⁵² han incidido en la reducción significativa del área sembrada con coca en el departamento. La reducción del área sembrada con coca comienza en 2008, año en el cual el área se reduce un 56% respecto 2007, con 3.174 ha. A pesar de la reducción Cumaribo se ubica como el segundo municipio con mayor área sembrada en el país (3.128 ha) superado tan solo por Tumaco (5.865 ha).

En 2013, la tendencia sigue constante, reduciendo un 78% respecto 2008, con la identificación de 713 ha que representan tan solo el 1% del total nacional. Cumaribo desaparece de la lista de los diez municipios con mayor afectación. El tamaño de lote disminuye a 0,78 ha, sin embargo, es mayor que el promedio nacional que se ubica en 0,56 ha. Las concentraciones que se mantienen se localizan principalmente en los corregimientos de Puerto Príncipe, Güerima y Chupabe.

48 La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, Acciones y resultados 2001, Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección Nacional de Estupeficientes, 2002.

49 Referencia tomada del Artículo Golpe Maestro, publicado en la Revista Semana, septiembre 2001.

50 Ver detalle en la dimensión territorial, sección Presencia y acción de actores armados ilegales en el departamento.

51 Monografía político electoral departamento de Vichada 1997-2007. Misión de Observación electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, 2008.

52 Desde la Gobernación de Vichada desde el año 2012 se están impulsando proyectos de sustitución de cultivos de coca especialmente en la parte sur de Cumaribo enfocados en el establecimiento de cultivos de cacao, ofreciendo capacitación técnica, apoyo con maquinaria, entre otros. De igual modo, en el sector de Palmarito se está apoyando el fortalecimiento de proyectos Silvopastoriles. Gobernación de Vichada, Oficina de Planeación, 2014.

Como se explicó anteriormente, más de la mitad de los resguardos presentes en el Vichada han estado afectados por coca; sin embargo, las mayores y permanentes concentraciones se manifiestan en los resguardos Alto Unuma, Saracure-cadá y Santa Teresita del Tuparro, que para 2013 albergan el 22% del área total del departamento.

A pesar de una tendencia general hacia la reducción del área sembrada con coca, la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada⁵³ y control del estado, en Vichada muestra dos momentos: primero, un estadio donde el control del Estado era bajo por lo cual el área afectada era casi igual al área con coca; en el segundo momento, se aprecia un esfuerzo mayor

en el control del Estado para impactar el aumento en el área sembrada que se estaba presentado. Este esfuerzo permitió la reducción sostenida del área, pero a diferencia de otras regiones del país, en Vichada las actividades de interdicción han reducido paralelamente con el área sembrada con coca.

Por lo anterior, se puede afirmar que la reducción de los cultivos de coca no está relacionada solamente con el control por parte del Estado sino que otras variables económicas, sociales, políticas y estratégicas (por parte de los grupos armados ilegales especialización en producción, tráfico y comercialización) dentro del territorio han modificado la dinámica del cultivo.

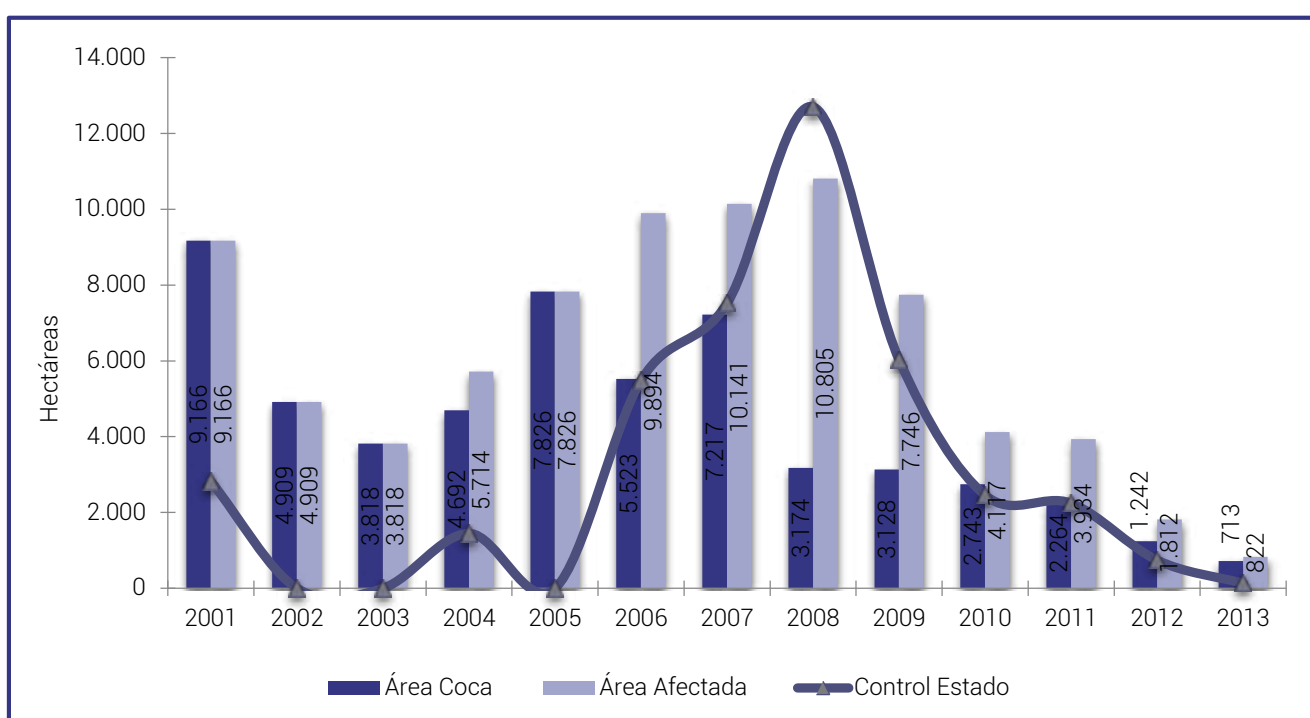


Gráfico 6. Control del Estado

La expansión o contracción del cultivo de coca en un territorio están asociadas a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control desarrolladas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. La relación y configuración de estas variables en Vichada muestran que el 47% del territorio se clasifica en la categoría ocasionalmente afectado en los últimos 10 años. Este porcentaje muestra la alta dinámica que tiene el cultivo de coca sea por actividades de interdicción, periodos de descanso del suelo, asociadas al mercado o por no identificación al no estar en estado productivo a la fecha de corte del censo.

La tendencia marcada a la reducción del área sembrada en los últimos seis años se evidencia con un 33% del área de Vichada clasificada como abandonada en los últimos tres años, zonas que se localizan principalmente entre el río Tomo y el río Vichada al norte de Cumaribo, en la Primavera y Santa Rosalía. El territorio permanentemente afectado en los últimos diez años es de 10% del total afectado y se concentra al sur de Cumaribo en los corregimientos de Puerto Príncipe, Güerima y Chupabe y al norte una zona más pequeña en el corregimiento de Palmarito. Por último, un 10% del territorio se ubica en la categoría nuevos y, si bien están dispersos por el departamento, existe una tendencia a agruparse sobre el río Vichada con dirección hacia límites con Venezuela, sector de Santa Rita.

53 El área afectada es la suma geográfica de los reportes sobre 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.

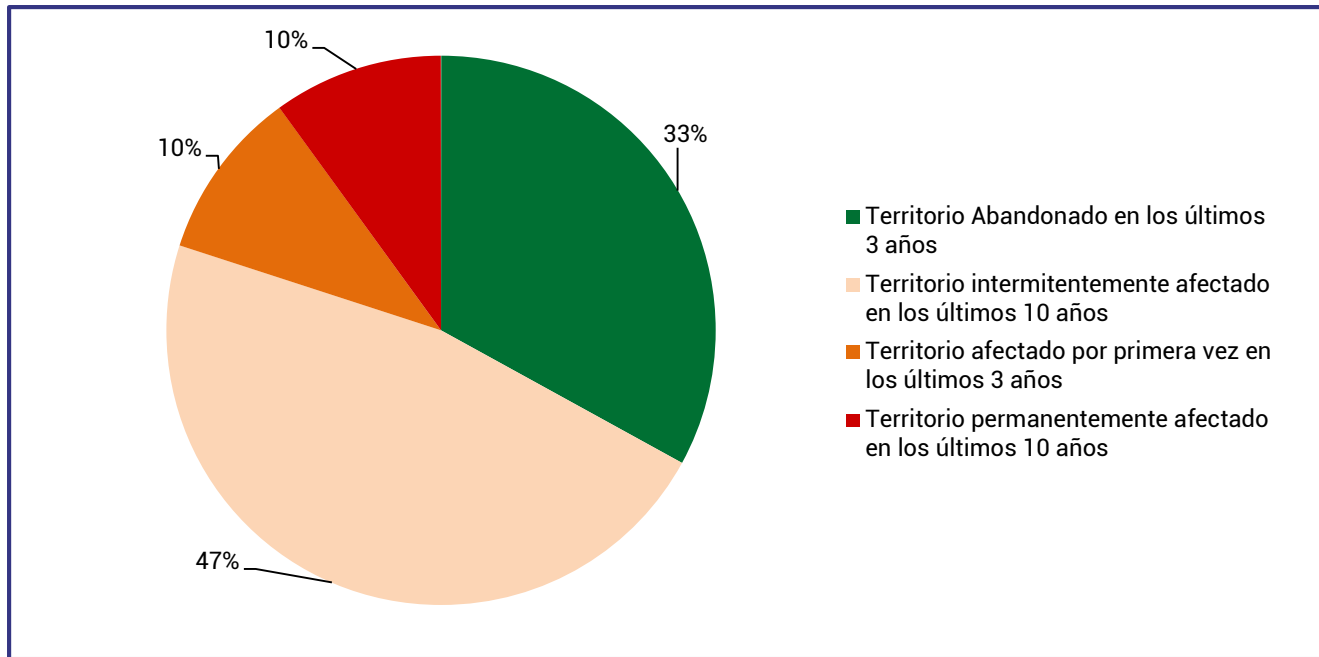
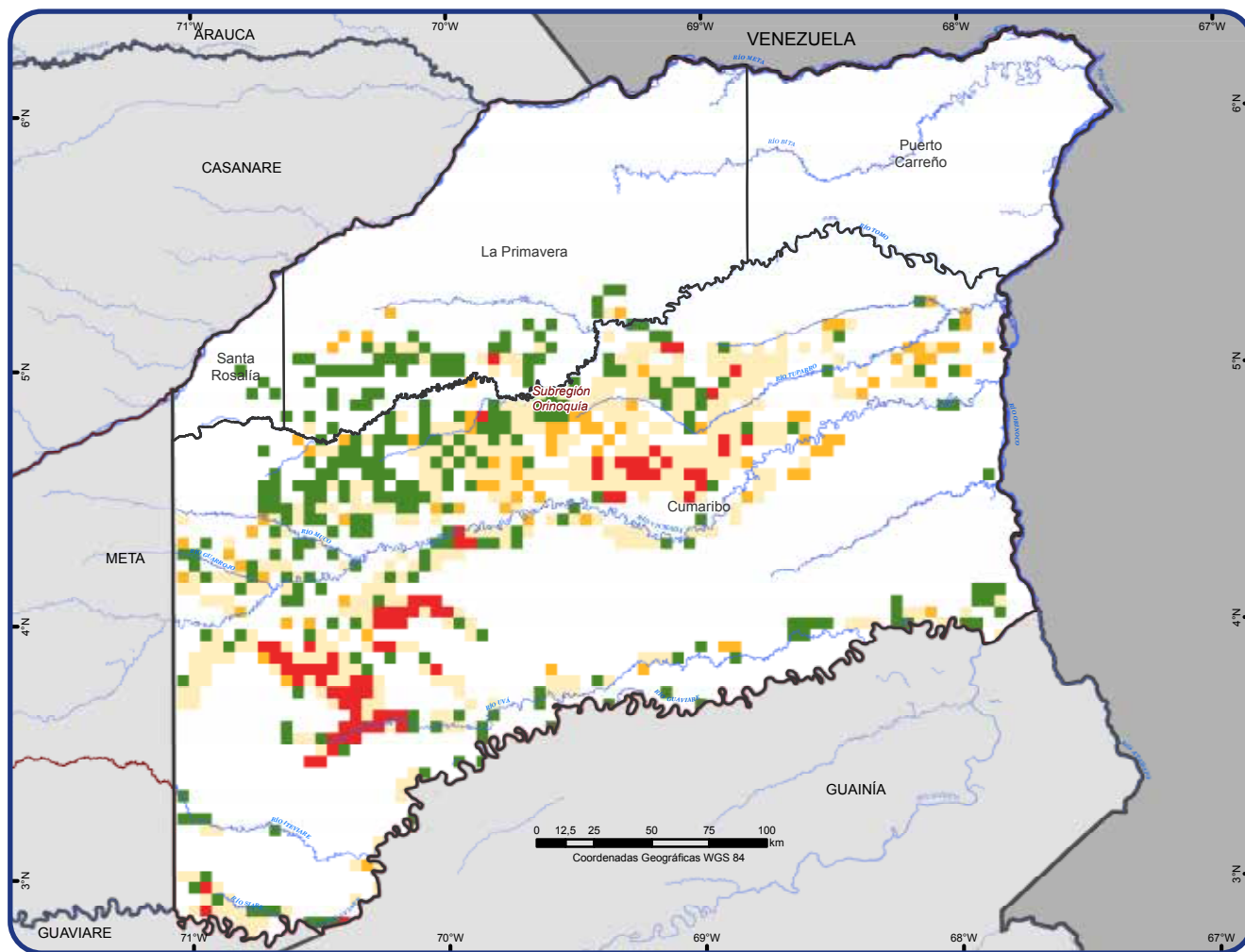


Gráfico 7. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Vichada



- | | | | |
|--|--|--|---|
| | Territorio abandonado en los últimos 3 años | | Ríos |
| | Territorio intermitentemente afectado en los últimos 10 años | | Subregiones plan nacional de intervención |
| | Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años | | Límite municipal |
| | Territorio permanentemente afectado en los últimos 10 años | | 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. La representación del territorio se hizo en grillas de 25 Km².

Tasa de abandono

Al analizar estos territorios en grillas de 1 km², teniendo en cuenta la última detección⁵⁴, en Vichada se identificó que la tasa de abandono⁵⁵ en el primer año evaluado (2004) tuvo una tasa de abandono alta (25%). Sin embargo, en relación con el aumento del área sembrada entre 2005-2007, el abandono de territorios dedicados

al cultivo de coca se estancó y en promedio fue de 4%. A partir de 2010 se observa un aumento significativo que para 2013 fue del 28%.

En 2013, 841 kilómetros cuadrados iniciaron el proceso de abandono que representa el 6,8% del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.

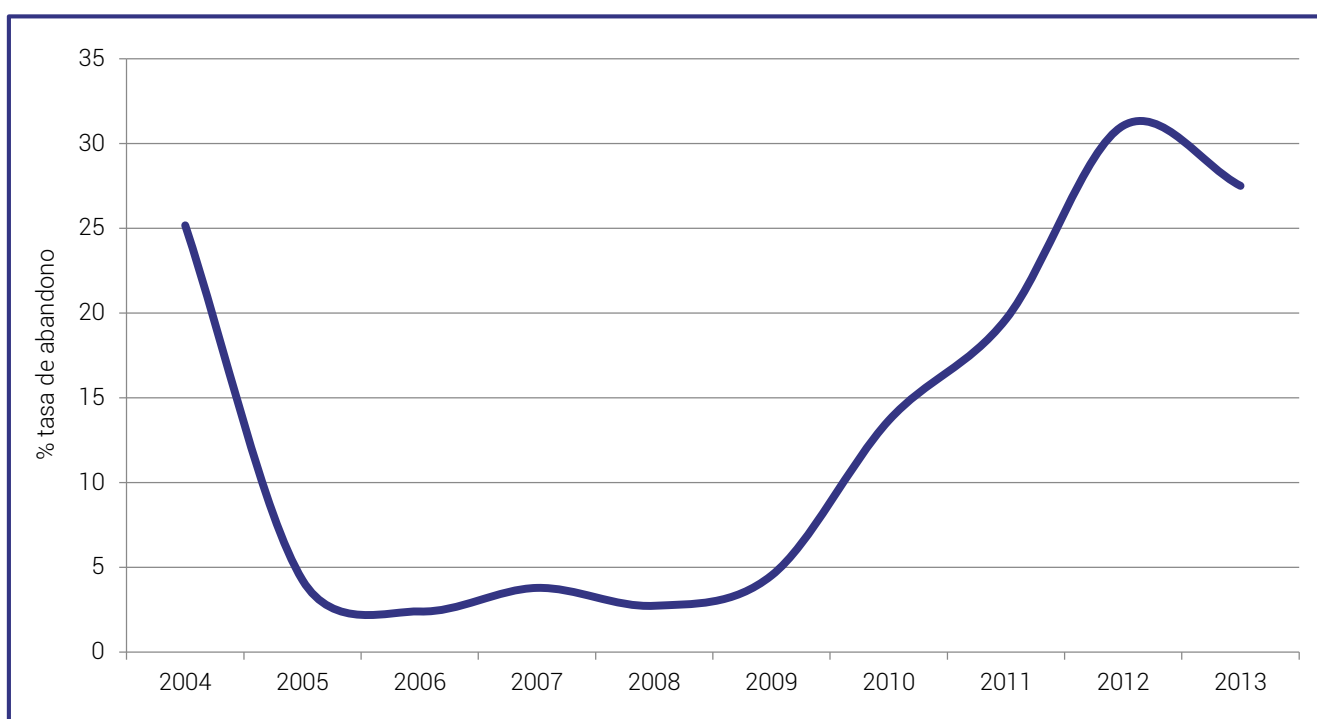


Gráfico 8. Tasa de abandono por año 2014-2013 en Vichada

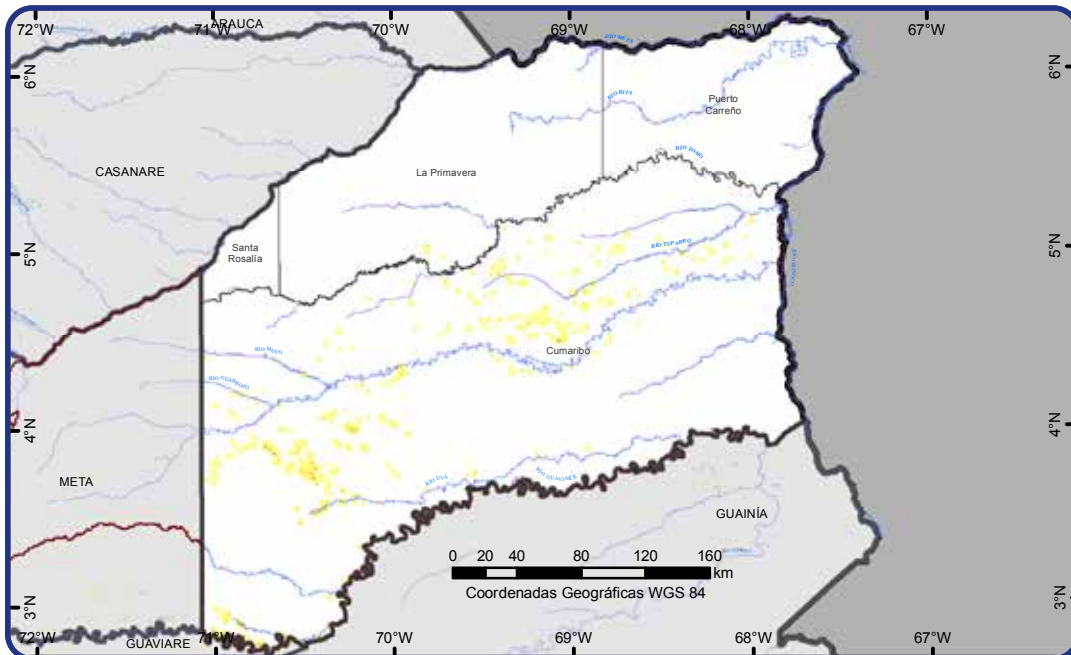
5.1.3 Distribución del cultivo de coca en Vichada

De los cuatro municipios en los que está dividido administrativamente Vichada, Cumaribo y La Primavera han estado afectados por cultivos de coca entre 2001 y 2013 permanentemente y Santa Rosalía con muy baja afectación en dos años. A pesar de la anterior distribución el 98% (55.543 ha) de los cultivos del departamento, se concentró en Cumaribo, en sectores como Palmarito y Puerto Príncipe, Güerima y Chupabe, zonas que se consolidaron como clúster de producción. La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades de 2001, 2005 y 2013.

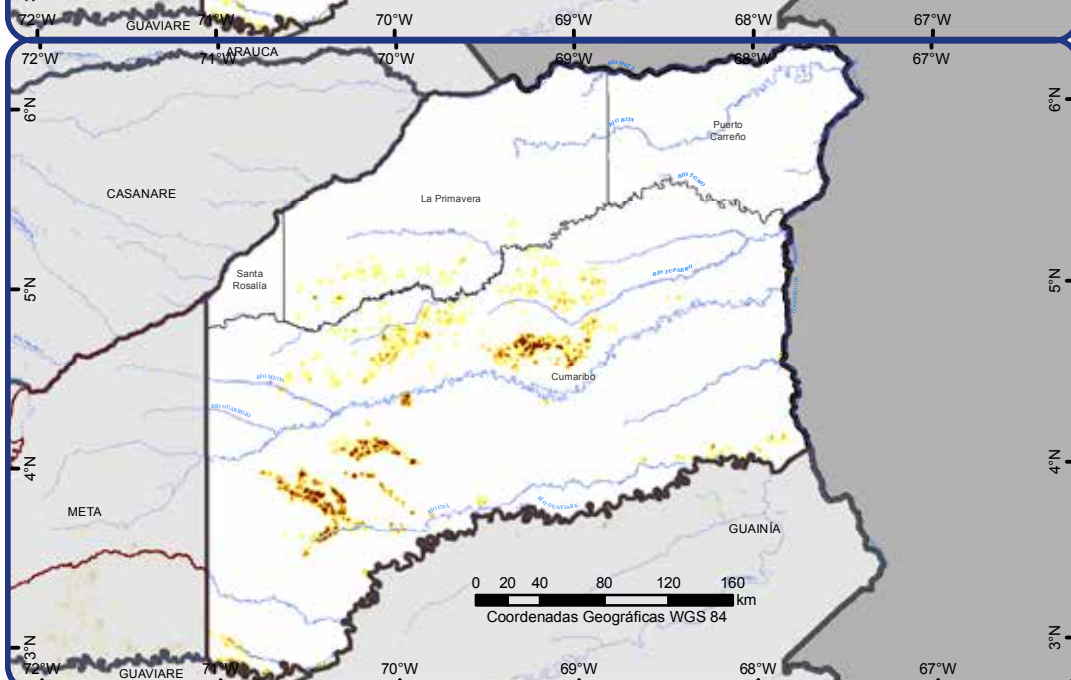
54 Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersión.

55 La tasa de abandono es la relación entre las grillas que completan tres años sin detección de coca y el total de grillas afectadas durante esos tres años.

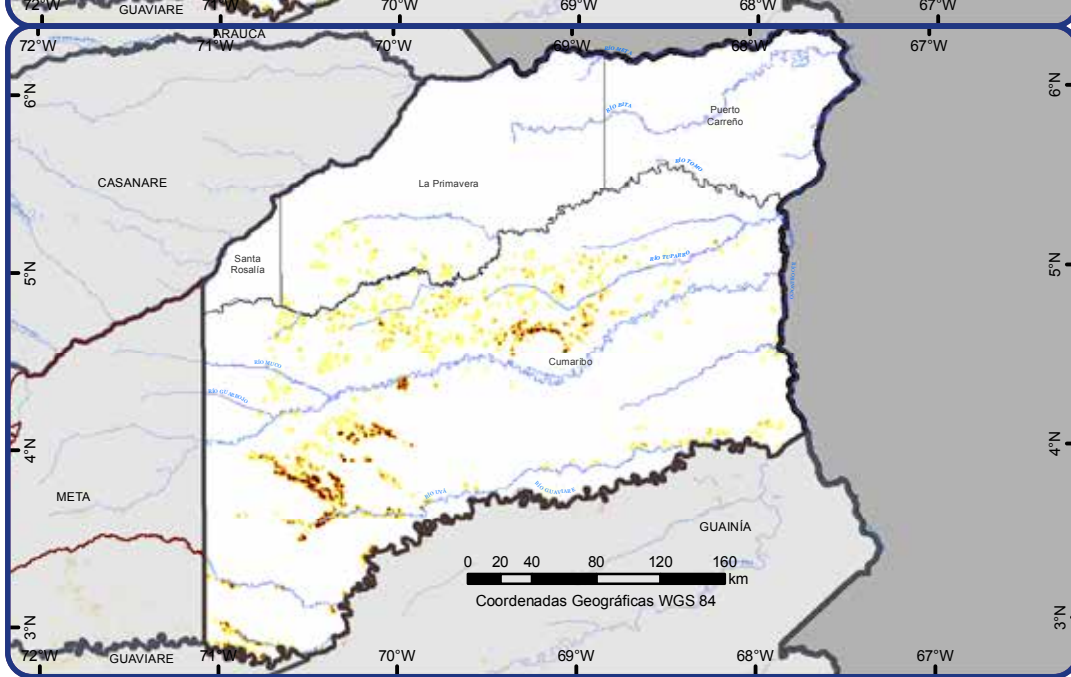
2013



2005



2001



- Límite internacional
- Límite municipal
- 2.1 - 4.0
- 1.1 - 2.0
- Ríos
- 0.1 - 1.0
- 4.1 - 8.0
- Límite departamental
- Límite departamental

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.

En 2001, los cultivos de coca se concentraban al sur del río Tomo. Existían núcleos al sur de Cumaribo sobre el río Uvá y el Caño Segua, sobre el río Guaviare en límites con Guaviare, en San José de Ocune y al norte del río Vichada en Palmarito, todos estos con una densidad del cultivo superior a 8 ha/km². Las otras áreas afectadas tenían una densidad de 1 ha/km² y eran zonas dispersas que no conformaban clúster de producción; sin embargo, según las autoridades, la extensión del territorio facilitaba que gran parte del departamento, a pesar de no tener cultivos de coca, participara con rutas de tráfico hacia Venezuela y el Caribe.

Para 2005 se presenta un aumento significativo del área sembrada con coca: 66% respecto el 2004. A pesar de esta tendencia en la distribución del cultivo se aprecia una leve contracción del área afectada especialmente en las zonas dispersas del nororiente de Cumaribo en límites con el Parque Nacional Natural El Tuparro (en adelante PNN El Tuparro). Los núcleos de producción mencionados en 2001 permanecen, pero aumenta su área sembrada. Núcleos como el del sector del Capricho ubicado entre el Caño Beberí y el río Tuparro aumentan su densidad de siembra y el cultivo se expande en ciertos sectores del municipio de La Primavera, por caño Grande y Guirapalí; de hecho en el año 2005 este municipio reportó 227 ha, la mayor participación durante la serie histórica.

En 2013, asociado con la reducción del área sembrada con coca, persistente en los últimos años, la densidad del cultivo se redujo significativamente. En general se encuentra una densidad de 1 ha/km² y aquellas zonas que eran núcleos de producción se identifican en la actualidad como focos con una densidad promedio que varía entre 4 a 8 ha/km². Es importante resaltar que entre el Caño Tuparrito, río Tuparro y río Vichada, al oriente de Santa Rita, se observa la expansión de lotes dispersos.

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

De acuerdo con la información suministrada por el Censo de coca⁵⁶, las hectáreas censadas en Colombia al 2013 han disminuido un 34,1% frente a lo presentado en 2009. En la región de la Orinoquía se evidencia una disminución del 78,6% en el área cultivada entre el mismo periodo, pasando de participar un 5% en 2009 al 1,6% en 2013 del total presente en el país (782 hectáreas).

56 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.

La región de la Orinoquía está compuesta por los departamentos de Vichada y Arauca. En Vichada se identificaron alrededor de 713 hectáreas detectadas al 2013 en el censo de coca, lo que representa una participación del 91,2% del total regional y 1,5% del total nacional mientras que Arauca registra alrededor de 69 hectáreas en el mismo periodo, las cuales representan el 0,1% del total del país.

Respecto al área productiva durante el año⁵⁷, la región de la Orinoquía ha presentado una disminución del 67,2% entre los años 2009 y 2013, tendencia que se preserva en los departamentos de la región siendo más significativa en Arauca (con una caída del 84%). Se estima que el área productiva de Vichada pasó de 3.350 ha en el 2009 a 1.190 ha en el 2013. El municipio de Cumaribo presenta la mayor concentración del área productiva de coca en el departamento (99%).

Teniendo como referencia esta capacidad de cultivo al 2013 y bajo el supuesto de que todo lo cosechado se refina en el mismo territorio, se estima que la región produce potencialmente alrededor de 7 toneladas de clorhidrato de cocaína, 79,8% menos que lo registrado en 2009, en donde Vichada contribuye con el 2,3% del total nacional. Entre los últimos cuatro años, la región ha disminuido su capacidad de producción potencial, en donde pasó de representar el 8,0% en 2009 a 2,5% en 2013 del total nacional.

La disminución en el potencial de producción en la región de la Orinoquía se podría asociar con los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca⁵⁸, 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 Orinoquía prevalece la extracción del alcaloide a pasta básica de cocaína en finca por parte del productor (95%), siendo la comercialización de la hoja de coca fresca marginal en estas zonas (5%).

En segundo lugar, los rendimientos anuales de hoja de coca fresca registraron una disminución del 29,6%, al pasar de 7.100 kg/ha/año en 2005 a 5.000 kg/ha/año

57 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, al cual se asigna un valor lote a lote del tiempo en el que estuvo activo durante el año de referencia.

58 Los estudios de productividad son realizados en forma conjunta entre UNODC y el Gobierno de Colombia para estimar la capacidad para producir 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 todo el país cada cuatro años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región de la Orinoquía estos estudios se realizaron en el 2005, 2010 y 2013.

en 2010. No obstante, a partir de este año tienden a la estabilidad y se mantienen en 5.000 kg/ha/año, según la evaluación de 2013. El número de cosechas que

se obtiene al año ha presentado fluctuación entre las fases: pasó de 5,4 en 2005 a 6,2 en 2010 y 5,3 en 2013.

Variable	Unidad de medida	Orinoquía		
		2005	2010	2013
Cosechas	Número de cosechas al año	5,4	6,2	5,3
Rendimiento hoja de coca fresca al año	(t/ha/año)	7.100	5.000	5.000

Tabla 4. Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región de la Orinoquía 2005, 2010 y 2013
Fuente: UNODC-SIMCI

En los años 2005 y 2010, más de la mitad de los lotes en la región de la Orinoquía se encontraban en un periodo entre más de 4 años mientras que en el 2013 se detectó que el 51,4% de los lotes productivos se encuentran entre uno a 3 años de edad con un rendimiento promedio alrededor de 4,6 t/ha/año. La densidad de siembra

pasó de 13.886 plantas/ha a 10.027 plantas/ha (una reducción del 27,8%). Por otra parte, los cultivadores de la región reportaron pérdidas o disminuciones en la producción asociadas mayoritariamente con el clima (98%), conservando la misma tendencia presentada en el 2010 (75%).

Edad	Orinoquía					
	2005		2010		2013	
	% Lotes	Rend. t/ha/año	% Lotes	Rend. t/ha/año	% Lotes	Rend. t/ha/año
Menos de un año	1,4%	0,7			5,4%	3,4
1 a 2 años	1,0%	9,2	4,8%	3,7	19,2%	4,1
2 a 3 años	16,6%	8,5	22,2%	5,7	32,2%	5,1
3 a 4 años	18,0%	7,3	19,8%	5,6	19,3%	5,7
4 a 5 años	16,7%	7,0	22,1%	5,2	13,4%	4,8
5 años y más	46,3%	8,1	30,9%	4,5	10,5%	5,2

Tabla 5. Edad de los cultivos de coca en la Región de la Orinoquía 2005, 2010, 2013
Fuente: UNODC-SIMCI

La variedad peluceña continúa predominando en la región de la Orinoquía; no obstante, ha disminuido su participación al pasar de 68% de los lotes en 2010 al 33,9% en el 2013. Lo anterior debido a la mayor detección de lotes con variedades como Dulce amarga

(en 33,9%), Amarga (en 24,7%) y Silvestre (en 12,6%), las cuales en las fases anteriores no superaban en promedio el 4,6%. En este aspecto, los productores reportaron que la selección de la variedad está sujeta a su disponibilidad en el mercado.

Variable	Orinoquía		
	2005	2010	2013
% de lotes con pérdida o disminución	52%	75%	15%
% de lotes sin pérdida	48%	25%	85%

Tabla 6. Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en la Orinoquía
Fuente: UNODC-SIMCI

Se presenta una especialización en el proceso de extracción del alcaloide a pasta básica, con rendimientos promedios de 1,38 kg/t de hoja de coca fresca en Orinoquía. Estos rendimientos son inferiores a los registrados a nivel nacional. En este

contexto, los procesos de oxidación se desligan de la Unidad Agropecuaria con coca-UPAC y son realizados por otros agentes que pueden ser en el interior del departamento o existir movilidad en los recursos hacia otros departamentos.

Variable	Orinoquía		
	2005	2010	2013
Kg pasta básica/t hoja de coca fresca	-	1,12	1,38
Kg base de cocaína/t hoja de coca fresca	1,73	-	-

Tabla 7. Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca (2005, 2010 y 2013)
Fuente: UNODC-SIMCI

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que al 2013 el departamento de Vichada potencialmente produjo 1.190 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 5.949 t de hoja de coca. Como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 8 t de base de cocaína las cuales, finalmente, se transforman en 7 t de clorhidrato de cocaína.

Variable	Unidades	Vichada		Región de la Orinoquía		Nacional ^(d)	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada al 31 de diciembre ^(a)	Hectárea	3.228	713	3.658	782	73.139	48.189
Área productiva anual estimada ^(b)	Hectárea	3.350	1.190	3.898	1.278	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica ^(c)	Porcentaje	n.d	n.d	0%	95%	24%	35%
Cultivadores que procesan base de cocaína ^(c)	Porcentaje	n.d	n.d	85%	0%	28%	2%
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca ^(c)	Porcentaje	n.d	n.d	15%	5%	49%	63%
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea ^(c)	T/ha/año	n.d	n.d	7.100	5.000	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca ^(c)	kg/t	n.d	n.d	-	1,38	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca ^(c)	kg/t	n.d	n.d	1,73	-	1,42	1,54
Producción potencial de hoja de coca fresca ^(d)	Toneladas	23.786	5.949	27.677	6.388	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) ^(d)	Toneladas	-	8	-	8	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores ^(d)	Toneladas	35	-	41	-	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes ^(e)	Toneladas	6	1	7	1	290	226
Producción potencial de base de cocaína total ^(f)	Toneladas	41	1	48	9	603	358
Producción potencial de Clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes ^(d) ^(g)	Toneladas	34	7	39	7	488	290

Tabla 8. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Vichada, la región de la Orinoquía y a nivel nacional
Fuente: UNODC-SIMCI

n.d: Información no disponible

Notas:

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

(b) El área productiva anual estimada es el resultado de la aplicación del factor de permanencia de 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 espacial 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 de la Orinoquía fueron realizados en los años 2005, 2010 y 2013.

(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/t 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.

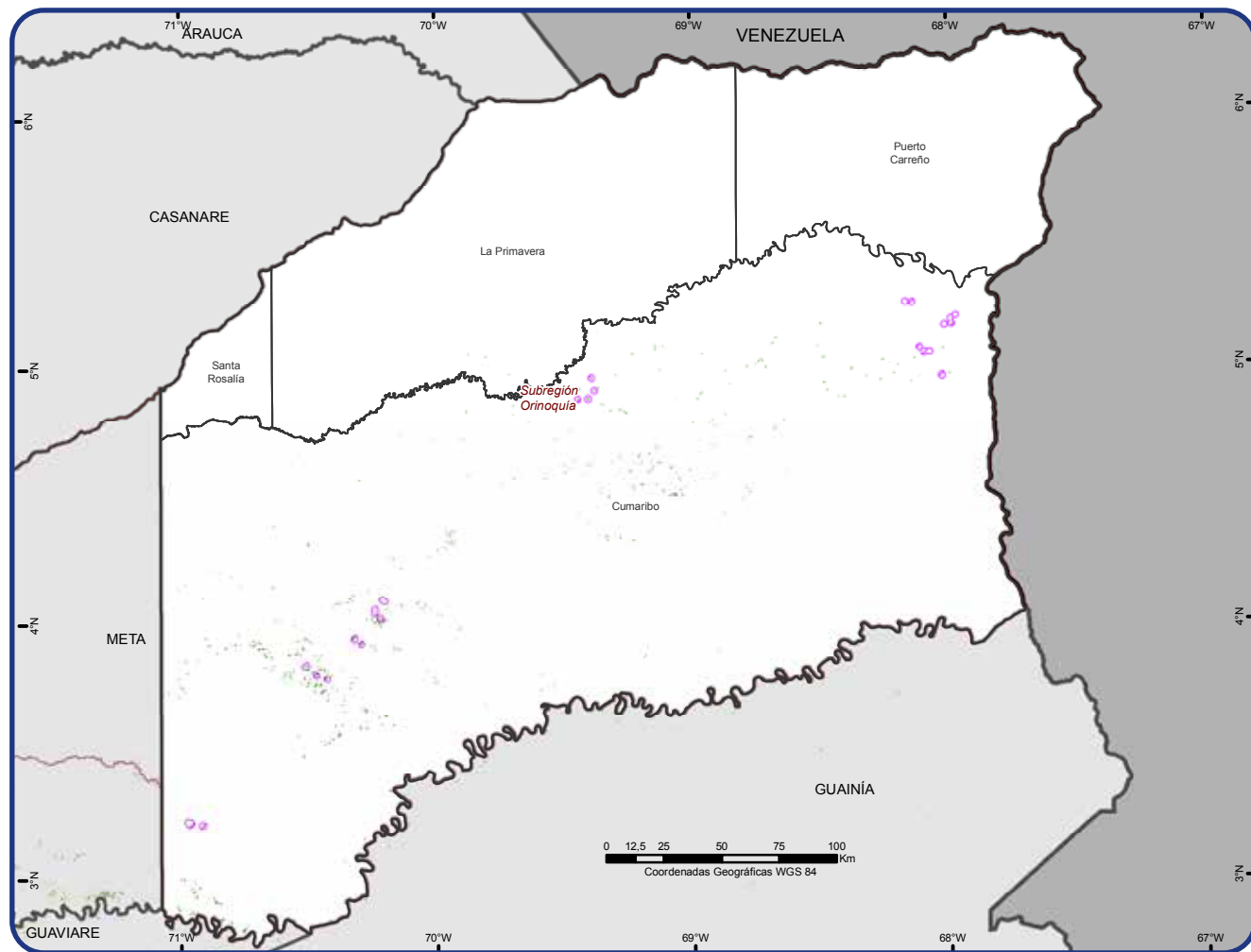
(f) Los datos nacionales obtenidos en rendimientos y distribución del trabajo corresponden a promedios nacionales ponderados, mientras que los datos de producción nacional de cada una de las sustancias corresponden a la sumatoria de las producciones estimadas para cada una de las regiones.

(g) La producción potencial de base de cocaína procesada y de clorhidrato de cocaína fueron estimadas bajo el supuesto de 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 nacional; 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

erradicación manual forzosa y voluntaria, acompañado de programas de desarrollo alternativo y del programa de consolidación nacional; 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



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.

de drogas y el desmantelamiento de las redes de narcotráfico.

Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca

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, esta se divide en tres modalidades: i) erradicación manual voluntaria, ii) erradicación manual forzosa con Grupos Móviles de Erradicación y iii) 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.

Las actividades de aspersión en Vichada en la década comprendida entre 1995 y 2005 no tuvieron un comportamiento permanente⁵⁹; sin embargo, a partir de 2006 esta actividad aumentó considerablemente alcanzando en 2007, 7.192 ha el valor más alto en la serie histórica. En concordancia con la reducción constante del área sembrada con coca, las actividades de aspersión disminuyeron y en 2012, último año reportado, se asperjaron 51 ha que se focalizaron en el sur de Cumaribo sobre el río Guaviare.

En cuanto a la erradicación manual su comportamiento mostró mayor intensidad entre 2007 y 2013, siendo el año 2008 el tiempo en que se fortaleció esta actividad al lograr erradicar 7.242 ha. Para 2013 se erradicaron 102 ha.

Permanencia del fenómeno	Esfuerzo de control		
		Intervenido	No intervenido
	No abandonado	23%	16%
Abandonado	28%	33%	

Tabla 9. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Vichada (2001-2013)

59 El desarrollo de operativos de aspersión aérea debido a la extensión del departamento, a la localización de los lotes de coca (dispersión, ubicación en bosques de galería), ubicación de base para abastecimiento de las aeronaves tiene limitaciones.

Las actividades que realiza el Estado como mecanismo de control y erradicación del fenómeno de cultivo de coca generan una respuesta que influye en la dinámica del cultivo sobre el territorio. Esta respuesta en Vichada muestra que a pesar del esfuerzo de control por parte del Estado para reducir el área sembrada con coca permanece afectado el 23% del territorio; sin embargo, en un 28% del territorio las metas del programa de intervención se alcanzaron y se logró el abandono de la actividad ilícita en las áreas del sector de Palmarito y el Capricho.

Teniendo en cuenta la extensión de Vichada y la dispersión de los lotes de coca, existen áreas limitadas para realizar labores de control, lo que se refleja en un 16% del territorio que permanece afectado y está disperso al sur y oriente de Cumaribo. A pesar de estas dificultades, un 33% de Vichada sin ningún tipo de intervención fue abandonado, lo que indica que en ciertas zonas del territorio existen alternativas y condiciones para la sustitución del cultivo ilícito. Estas áreas están al norte del río Vichada.

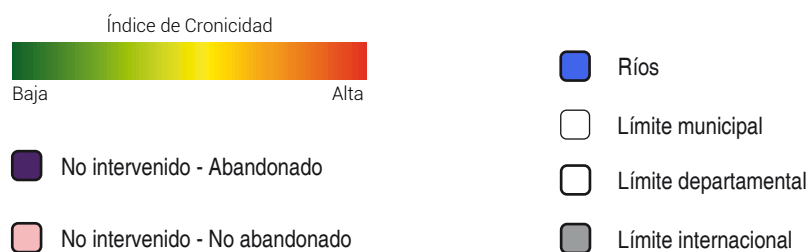
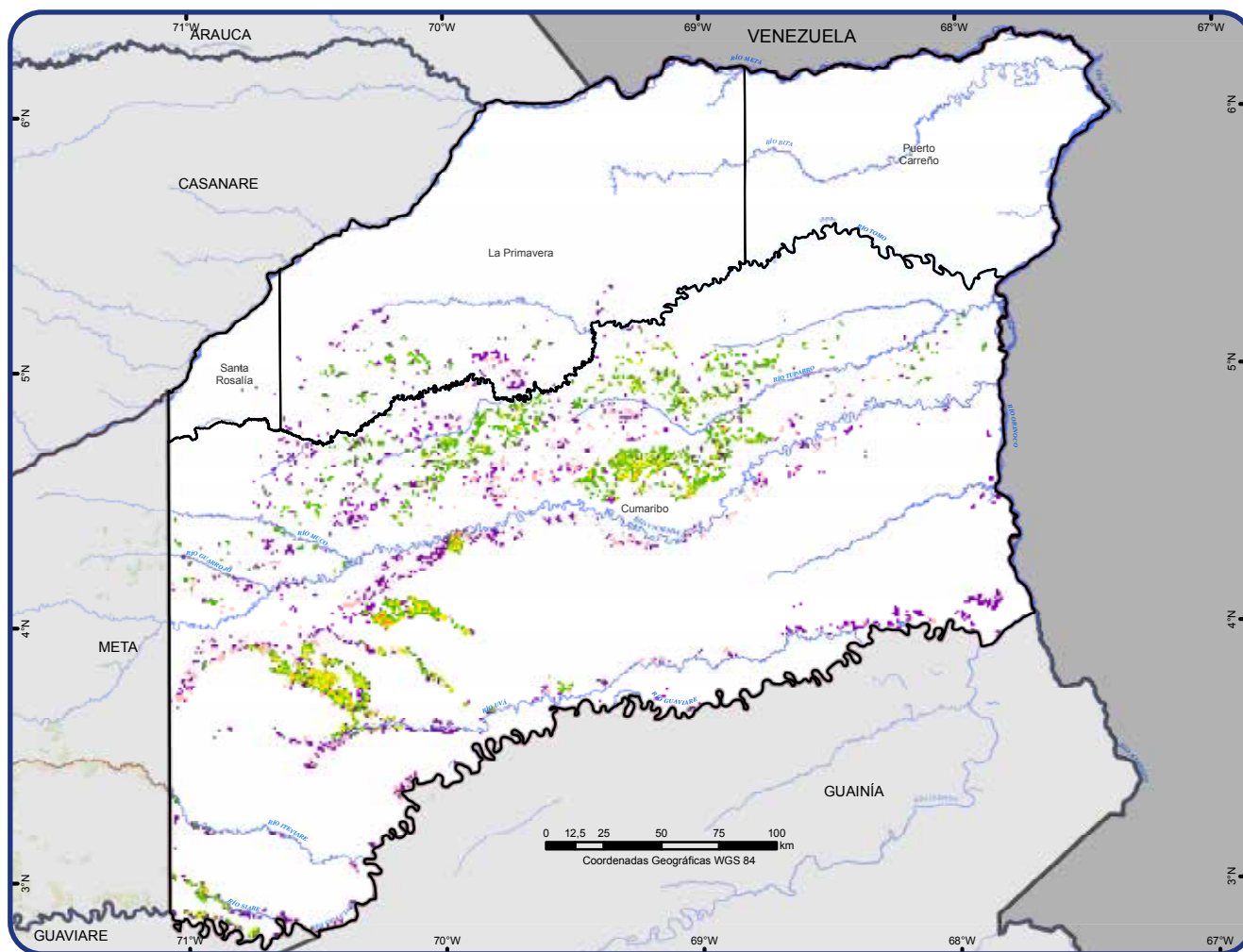
Resiembra de cultivos de coca

Para 2013, en el estudio de resiembra se identificó que en el Vichada, el 53% del área reportada⁶⁰ como erradicada en segunda modalidad por grupos móviles de erradicación fue resembrada en el periodo de mayo de 2013 a mayo de 2014. La participación del Vichada en el total nacional es del 2%.

El riesgo relativo de resiembra⁶¹ calculado para Vichada es 1,15, valor que permite decir que la probabilidad de resiembra es mayor a la probabilidad de no resiembra. Esto muestra que es necesario evaluar otras herramientas de intervención sobre el territorio que favorezcan el abandono real del cultivo de coca.

60 En este departamento el área reportada es de 129 ha.

61 El riesgo relativo es el cociente entre la probabilidad de que se resiembre sobre la probabilidad de que no se resiembre. Estas probabilidades se calculan sobre el área de estudio, no se tiene en cuenta el área sin información para no generar sesgos.



Mapa 5. Índice de cronicidad departamento del Vichada

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

Incautaciones pasta base de cocaína.

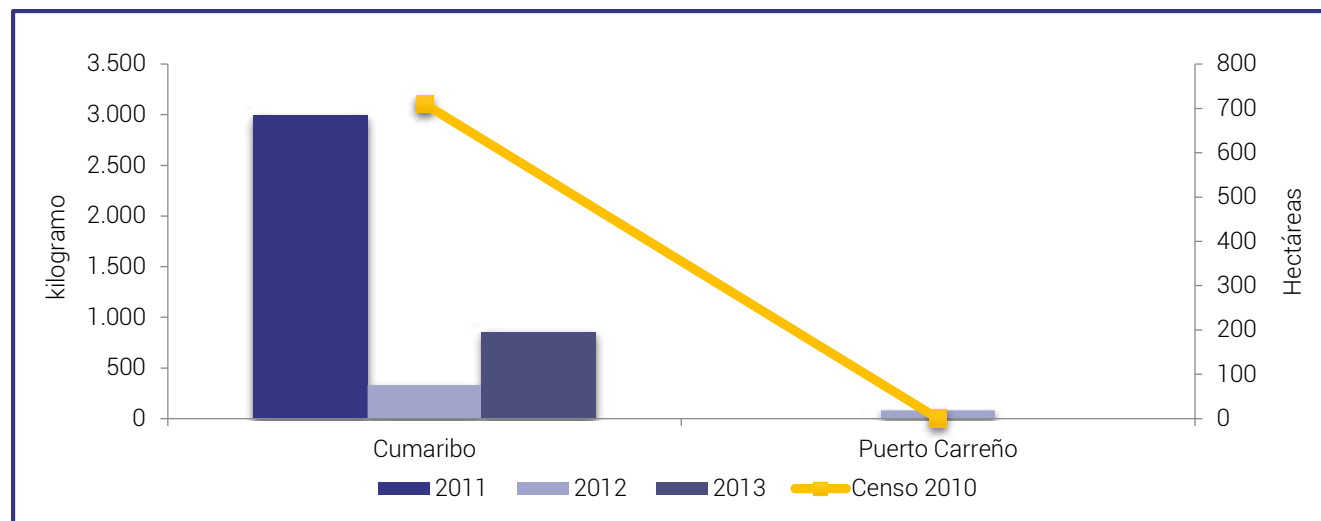


Gráfico 9. Incautaciones de pasta base de cocaína departamento de Vichada

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho

Las incautaciones de pasta base entre el 2011-2013 fueron de 4.263 kg, de las cuales el 98 % fueron realizadas en Cumaribo. En el presente análisis no se hace distinción entre pasta y base por cuanto las autoridades y los mismos productores utilizan el término indistintamente⁶².

El punto más alto de las incautaciones se presentó en el 2011 para continuar con una tendencia descendente del 89% al 2012 y un ascenso del 160% para el 2013 con respecto al 2012.

El municipio de Cumaribo, como productor de pasta base, presenta una tendencia al descenso, por cuanto los cultivos de coca durante los tres años cayeron el 71% (2.264 a 713 ha). Sin embargo, según los reportes del Observatorio de Drogas de Colombia, las autoridades en su esfuerzo por reducir la oferta de esta droga presentaron una gran actividad en la interdicción, con el desmantelamiento de 332 estructuras de producción de

pasta base, con el 57% en el 2011, 12,3% en el 2012 y el 30,4% en el 2013. El 95,8% de estos desmantelamientos fueron realizados en Cumaribo (318 estructuras) y las mayores incautaciones de pasta base también fueron realizadas en este lugar con 4.181 kg.

Así las cosas, observamos que en el municipio de Cumaribo la producción de pasta base ha disminuido y las incautaciones no corresponderían en su totalidad al desmantelamiento de las estructuras, sino también al tráfico de cocaína procedente del Guaviare y Meta con destino a laboratorios de procesamiento de clorhidrato de cocaína en el exterior de Colombia.

Con respecto a Puerto Carreño, no se encuentran reportes de cultivos de coca en esta región y las incautaciones se configuran como tráfico de esta droga hacia la frontera con Venezuela para la transformación a clorhidrato de cocaína.

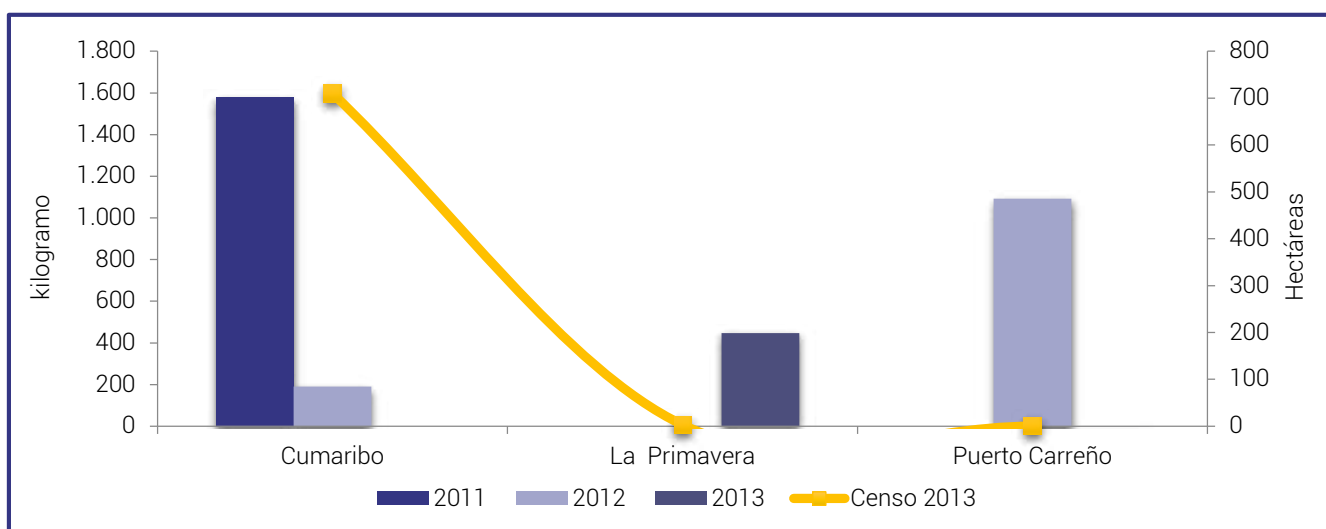


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína departamento de Vichada
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho

Las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Vichada fueron de 3.308 kg en el período 2011-2013, con su punto más alto en el 2011 con descenso del 18,8% al 2012 y 65% al 2013.

El desmantelamiento de laboratorios de clorhidrato de cocaína fueron realizados en Cumaribo: tres en el 2011, uno en el 2012 y otro en el 2013, por lo que las incautaciones realizadas en este municipio pueden corresponder en parte al desmantelamiento de estos laboratorios, pero también a las incautaciones realizadas en la ruta de tráfico de la región hacia el exterior de Colombia.

Con respecto a las incautaciones realizadas en Puerto Carreño, es importante anotar que por su condición de puerto sobre el río Orinoco, por ser una ciudad fronteriza con Venezuela y por las pistas para aterrizaje de aviones, según la información reportada por la Policía Nacional, cuenta con condiciones favorables para que sea utilizado como ruta de tráfico del clorhidrato de cocaína hacia el comercio internacional a través de Venezuela. Similar situación se presenta con La Primavera, municipio que es puerto sobre el río Meta, lo que les permite a los narcotraficantes utilizarlo como ruta de tráfico hacia mercados internacionales.

62 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.

Por lo anterior, se considera que las incautaciones en estos municipios corresponden a tráfico del clorhidrato procedente del mismo departamento así como de los vecinos: Meta y Guaviare.

El departamento de Vichada por su posición estratégica es considerado ruta de tráfico del clorhidrato de cocaína hacia Venezuela. Según información recopilada en campo, la Policía Nacional manifiesta que al otro lado de la frontera se han realizado incautaciones de grandes cantidades de clorhidrato de cocaína.

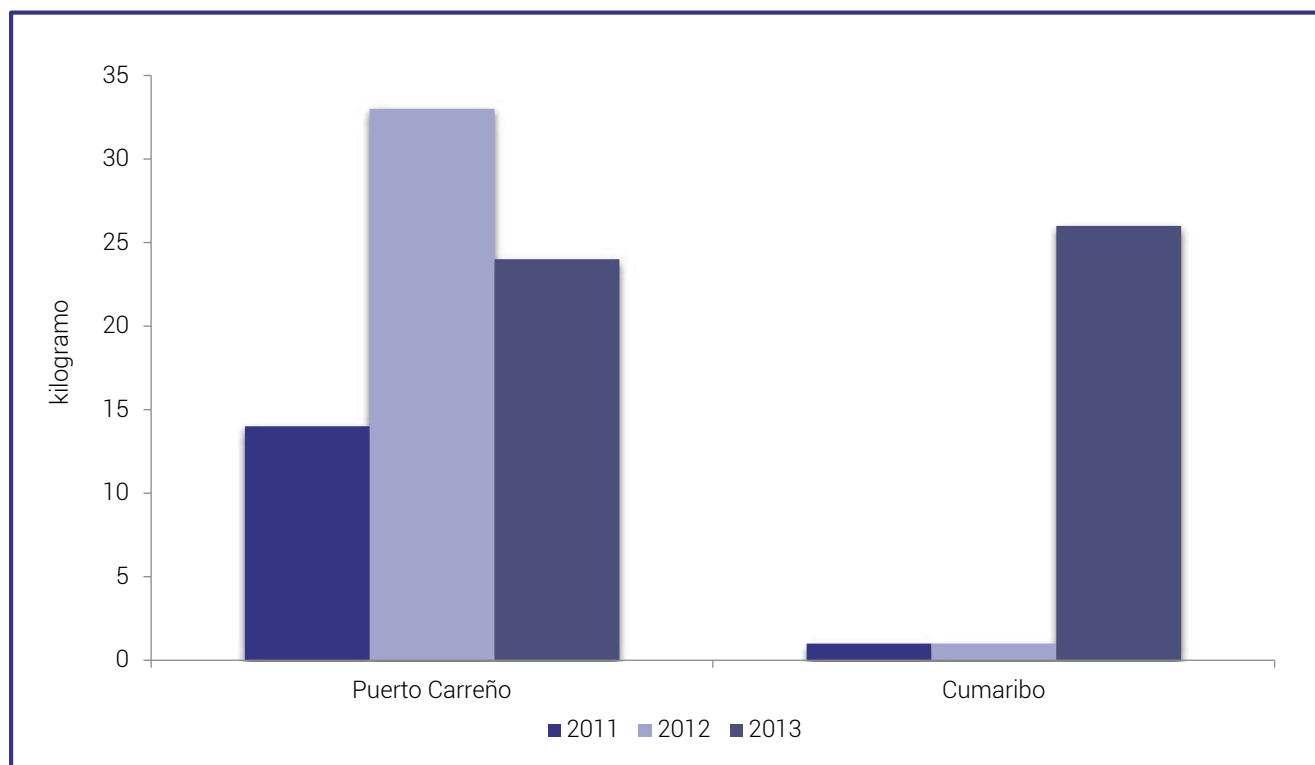


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho

Las incautaciones de marihuana en el departamento de Vichada fueron de 98 kg durante el período 2011-2013. Con una tendencia creciente, en el 2013 se incautaron 50 kg frente a 34 kg en el 2012 y 15 kg en el 2011. Las mayores incautaciones se realizaron en Puerto Carreño (72,4%) y Cumaribo (26, 5%).

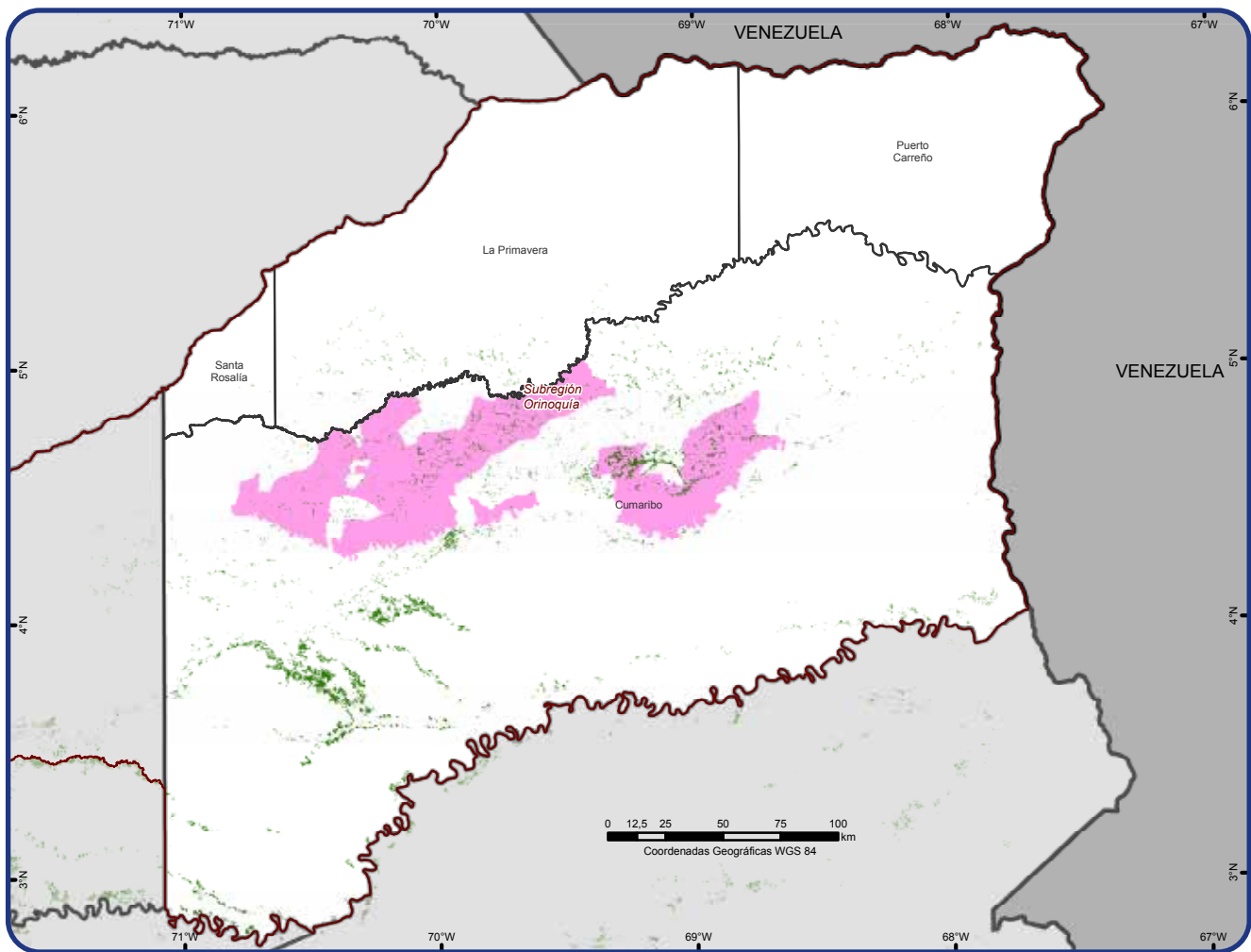
En Puerto Carreño, las incautaciones tuvieron su punto más alto en el 2012 con 33 kg y con una tendencia creciente con respecto al 2011, año en que las autoridades incautaron 14 kg y descendiente con respecto al 2013, en donde las incautaciones pasaron

a 24 kg. La tendencia en Cumaribo es ascendente. La mayor incautación se presentó en el 2013 y, en los años anteriores, las cantidades incautadas no sobrepasaron un kilogramo.

De acuerdo con lo anterior, la situación de tráfico de marihuana en Vichada se debe en parte al consumo interno, pero también a transporte de la droga hacia la zona de frontera como tráfico internacional. No se conocen reportes de cultivo de marihuana en Vichada; la marihuana incautada puede proceder del Meta en donde se tiene información sobre su cultivo.

Incautaciones de heroína

No se reporta incautación de heroína en este departamento y tampoco existe información de consumo de heroína.



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

Mapa 6. Presencia de programas de Desarrollo Alternativo 2003-2013

Fuente: UNODC/Desarrollo Alternativo, 2013.

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

Municipio	Territorio	2010	2011
Cumaribo	Tres Matas	FGB	
Cumaribo	Asocortomo	FGB	
Cumaribo	Vereda La Catorce	FGB	
Cumaribo	Siripiana	FGB	
Cumaribo	Guacamayas	FGB	
Cumaribo	Malicia La Libertad	FGB	
Cumaribo	Malicia Chiguagua	FGB	
Cumaribo	Araguatos	FGB	
Cumaribo	Matagrande	FGB	
Cumaribo	Puerto Colombia	FGB	FGB
Cumaribo	El Diamante	FGB	
Cumaribo	Reforma	FGB	

Departamento de Vichada

Cumaribo	Chaparral	FGB	FGB
Cumaribo	Chaparral Abajo	FGB	
Cumaribo	Nueva Colombia	FGB	

Tabla 10. Ubicación geográfica de proyectos productivos (PP) y familias guardabosques (FGB)

En el año 2011, el Desarrollo Alternativo se centró en el municipio de Cumaribo con la implementación del programa de Familias Guardabosques (PFBP). Este programa tiene como objetivos:

- Hacer sostenible la erradicación manual de cultivos ilícitos, eliminando la dependencia familiar de estos y previniendo la resiembra.
- Promover la cultura de la legalidad entre las familias atendidas y fomentar una actividad económica agropecuaria, agroforestal y/o ambiental que les permita complementar ingresos lícitos.
- Promover la institucionalización del territorio por medio de la corresponsabilidad con autoridades público-privadas y la coordinación institucional para el desarrollo de las actividades del PFBP.
- Promover la participación comunitaria y el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.
- Generar capacidades en las familias para que dinamicen los procesos locales de desarrollo económico, social y organizacional⁶³.

Para el año 2012, el Desarrollo Alternativo focalizó sus esfuerzos en la implementación de proyectos de cacao en las inspecciones de Güerima, Chupabe y Puerto Príncipe, ubicadas al sur del Departamento, en el municipio de Cumaribo. Este proyecto ha sido impulsado de manera conjunta por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT), el INCODER, la Gobernación del departamento del Vichada, la Alcaldía del municipio de Cumaribo, la Unidad Municipal de Asesoría Técnica Agropecuaria (UMATA), la Asociación de Juntas de Acción Comunal del municipio de Cumaribo (ASOJUNCUVI) y el Grupo Asesor del Comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta ARES. Esta acción interinstitucional se inscribe en lo que se denomina el proyecto de "Desarrollo Integral para el Alto Vichada"⁶⁴.

Las entidades del nivel local y nacional referenciadas han socializado, a través de diferentes foros veredales, el modelo de intervención de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos de la Unidad para la Consolidación Territorial, con el objetivo de determinar el interés y la voluntariedad de la comunidad en la participación y desarrollo de esta estrategia. Según

información de prensa, este proyecto ha beneficiado hasta la fecha (diciembre de 2014) a 217 familias que habitan en los corregimientos señalados⁶⁵.

Según el Informe de Rendición de Cuentas 2013 de la Gobernación de Vichada, los programas de Desarrollo Alternativo implementados en los corregimientos de Güerima, Chupabe y Puerto Príncipe han beneficiado a 280 familias, con una inversión de \$620.000.000 en 440 hectáreas⁶⁶.

Es importante anotar que la Asociación de Juntas de Acción Comunal del municipio de Cumaribo (ASOJUNCUVI) le ha manifestado a la UACT, por medio de varias comunicaciones escritas, que la propuesta de consolidación es muy pobre para las grandes necesidades y problemas socio-económicos de la región y que no es viable para ellos⁶⁷. Al respecto, la Junta de Acción de Chupabe apunta:

*Queremos que el programa se efectúe siempre y cuando se lleven a cabo una serie de compromisos y propuestas que vemos viables y sólidas para un desarrollo integral participativo y democrático en nuestros campos, con compromisos reales de ambas partes, y así veremos un futuro consolidado, en temas de Titulación de Predios, Agrario, Mejoramiento de Vías, Salud, Educación, Social, contando con la participación y aportes de las Entidades presentes, Municipales, Departamentales y Nacionales.*⁶⁸

63 Acta del Foro Municipal y de socialización del modelo de intervención de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos de la Unidad para la Consolidación Territorial. Agosto de 2014. Municipio de Cumaribo, Vichada.

64 http://www.notioriente.com/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=77%3Avichada&Itemid=170

65 http://www.notioriente.com/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=77%3Avichada&Itemid=170

66 Gobernación de Vichada. Informe de Rendición de Cuentas 2013. Diciembre de 2013. Pág. 118.

67 Ver Carta enviada a la UACT por la Junta de Acción Comunal de la Inspección de Chupabe el 10 de septiembre de 2014.

68 Carta enviada a la UACT por la Junta de Acción Comunal de la Inspección de Chupabe el 10 de septiembre de 2014.

6

Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

El 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 12. 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.

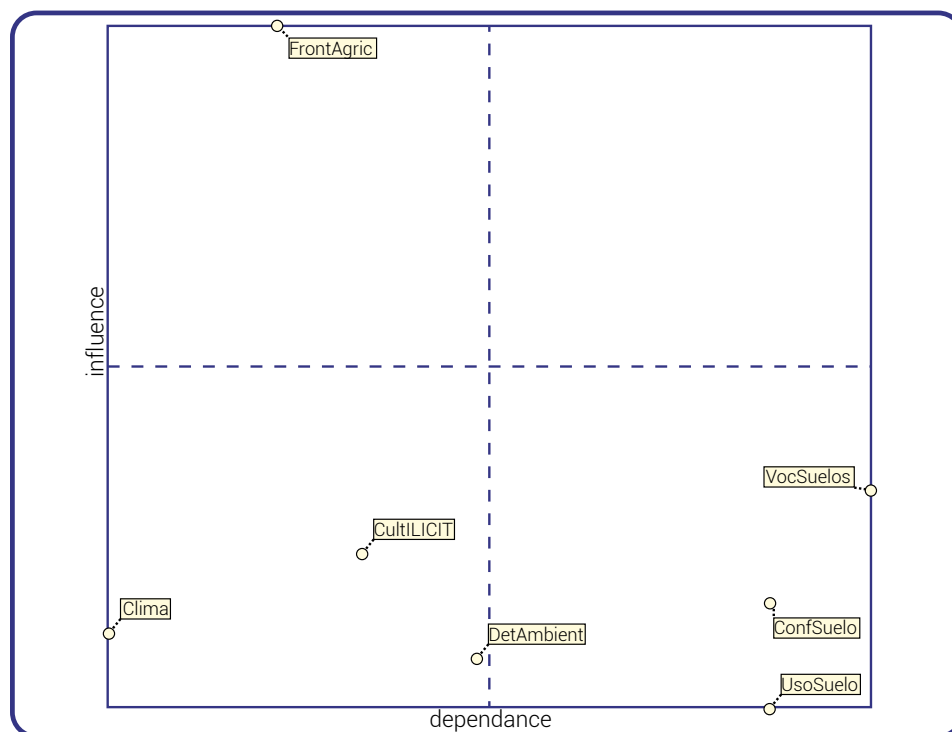


Gráfico 12. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita

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.

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 km² (2004 – 2013).

En Vichada se identificó que el 51% del área deforestada dentro del área afectada por coca se originó en zonas con una dinámica intermitente, 26% en áreas que se catalogan como abandonadas, 15% en zonas con afectación permanente y el 8% en áreas de expansión en los últimos tres años. Este departamento aporta el 4% de la deforestación dentro del área afectada por coca.

La pérdida de bosque natural en este departamento afecta los dos tipos de ecosistemas diferenciables: el primero el de sabana tropical, caracterizado por sabanas extensas y vegetación boscosa restringida a bosques de galería⁶⁹, áreas en las cuales la pérdida de este ecosistema único ha fragmentado su continuidad. En segundo lugar, la selva de transición hacia los bosques amazónicos donde se concentra el área con permanente afectación por coca y donde este cultivo participa como agente dinamizador de la transformación del paisaje.

Los bosques de galería o mata de monte poseen características propias que los hacen particulares como la capacidad de soportar inundaciones, amortiguar procesos de sedimentación, calidad del agua, hábitat de invertebrados, entre otros.

Estos ecosistemas son únicos en el país, y si bien se han creado reservas como la Reserva de la biosfera El Tuparro (RBT), iniciativa del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de UNESCO en 1982⁷⁰, dentro del PNN El Tuparro y varias reservas naturales de la sociedad civil, existe una fuerte presión sobre estos ecosistemas asociados a la transformación del paisaje por causas principalmente antrópicas, relacionadas con cultivos de coca, que al norte del río Vichada para su desarrollo se han sembrado tradicionalmente en zonas previamente ocupadas por este tipo de bosque. Otra causa de presión son los proyectos agroindustriales y forestales productivos que se están impulsando en la región y la cultura de ganadería extensiva.

Entorno a la afectación en las selvas de transición, la dinámica de la transformación del paisaje muestra como vector de avance de los procesos de deforestación con quemas e instauración de pastizales para ganadería extensiva y ampliación de la frontera agrícola, a la hidrografía vulnerable principalmente de los ríos Cada y Uvá y los caños Segua y Chupabe. Estos patrones de avance están cambiando el paisaje amazónico “desde zonas altamente biodiversas hacia paisajes culturales homogeneizados con pastizales”⁷¹.

6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

En relación con la pérdida de bosque asociada directamente al cultivo de coca en Vichada se determinó que el 25% de la coca nueva se establece en áreas de bosque primario.

Durante el periodo 2001-2012 la deforestación acumulada de bosque primario por siembra directa de coca ascendió a 8.579 ha y de bosque secundario a 2.444 ha, que representaban el 6% y 3% del total nacional, lo que otorga al Vichada el sexto lugar en deforestación de bosque primario en el país. Tan solo en 2013, en Vichada se deforestaron 247 ha de bosque primario y 182 ha de bosque secundario para el establecimiento de coca, valor que permite inferir que si bien el cultivo de coca es dinámico, en general tiende a establecerse en zonas previamente ocupadas por el mismo cultivo o por otras coberturas ya intervenidas; factor que se relaciona con las 1.269 ha que se deforestaron entre 2002 – 2003, años iniciales en los que se consolidaron los focos de producción de coca en el departamento.

La deforestación no solo modifica el paisaje y afecta la biodiversidad de los ecosistemas afectados, sino que en un departamento con cerca del 40% del territorio perteneciente a resguardos, las comunidades indígenas que allí habitan están en riesgo de modificar sus costumbres ancestrales de manejo de suelo, producción y funcionalidad.

69 Hernández J, Sánchez H. Biomas terrestres de Colombia. En: Halffter G. (Compilador), La Diversidad Biológica de Iberoamérica I. Volumen Especial, Acta Zoológica Mexicana, nueva serie. Xalapa, México: Instituto de Ecología, A.C., 1992.

70 Gómez, C, Gerritsen P, Trujillo, F. Reserva de Biósfera El Tuparro: un reto para la conservación de la Orinoquía colombiana, Ambiente y Desarrollo, 2011.

71 Murcia, G.U.G, RODRÍGUEZ L, C. H., PULIDO, W. C. Zonificación ambiental (Ecológica y Económica) en la Amazonia Colombiana. Colombia Amazónica, 2006. Disponible en línea: www.sinchi.org.co/uploads/Articulo6ZonificacionAmbiental.pdf

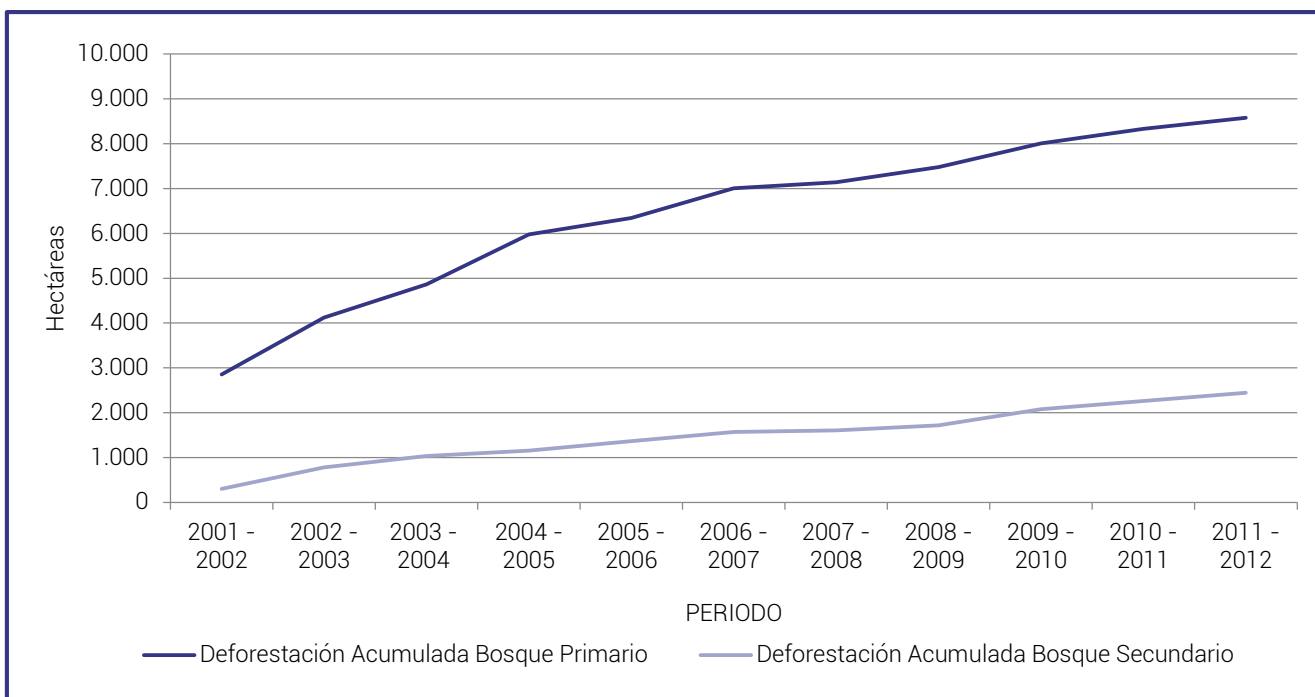


Gráfico 13. Deforestación acumulada por siembra directa de coca

6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA

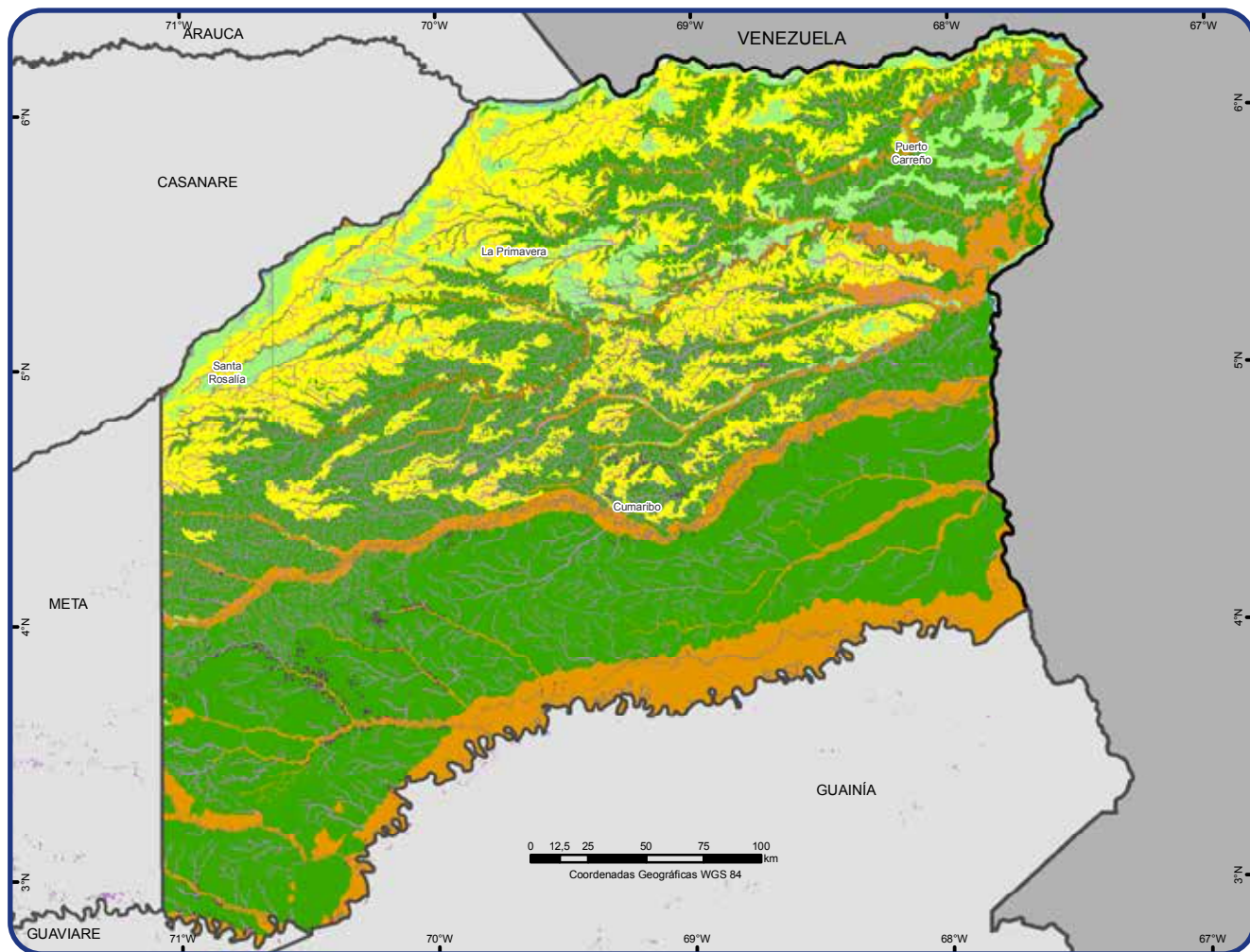
La vocación del suelo se relaciona con la capacidad natural de la tierra para soportar un uso de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones biofísicas. Colombia tiene una vocación mayoritariamente forestal con un 56,3% del territorio nacional, seguido de una vocación agroforestal con 16,3% y agrícola 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:⁷² 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; en 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 en 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.

⁷² 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.



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

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.

En Vichada el establecimiento de cultivos de coca respecto la vocación del suelo sigue el mismo patrón que lo observado en el territorio colombiano; mayoritariamente (69%) el área afectada con coca entre 2001 – 2013 se localizó en áreas destinadas a un uso forestal, le sigue un 25% localizado en áreas destinadas a la conservación de suelos y en menor proporción los cultivos de coca tienden a establecerse en áreas con vocación agroforestal o agrícola.

El conflicto generado en áreas destinadas a la conservación del suelo está relacionado directamente con el ecosistema representado por los bosques de galería que como se mencionó anteriormente cumplen un rol fundamental en el balance hídrico de la región; la distribución de este ecosistema está restringido a

pequeños cursos lineales de bosque en los cuales la presencia del cultivo de coca interrumpe su continuidad y favorece la formación de pequeñas islas de bosque sin conectividad sistémica.

6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

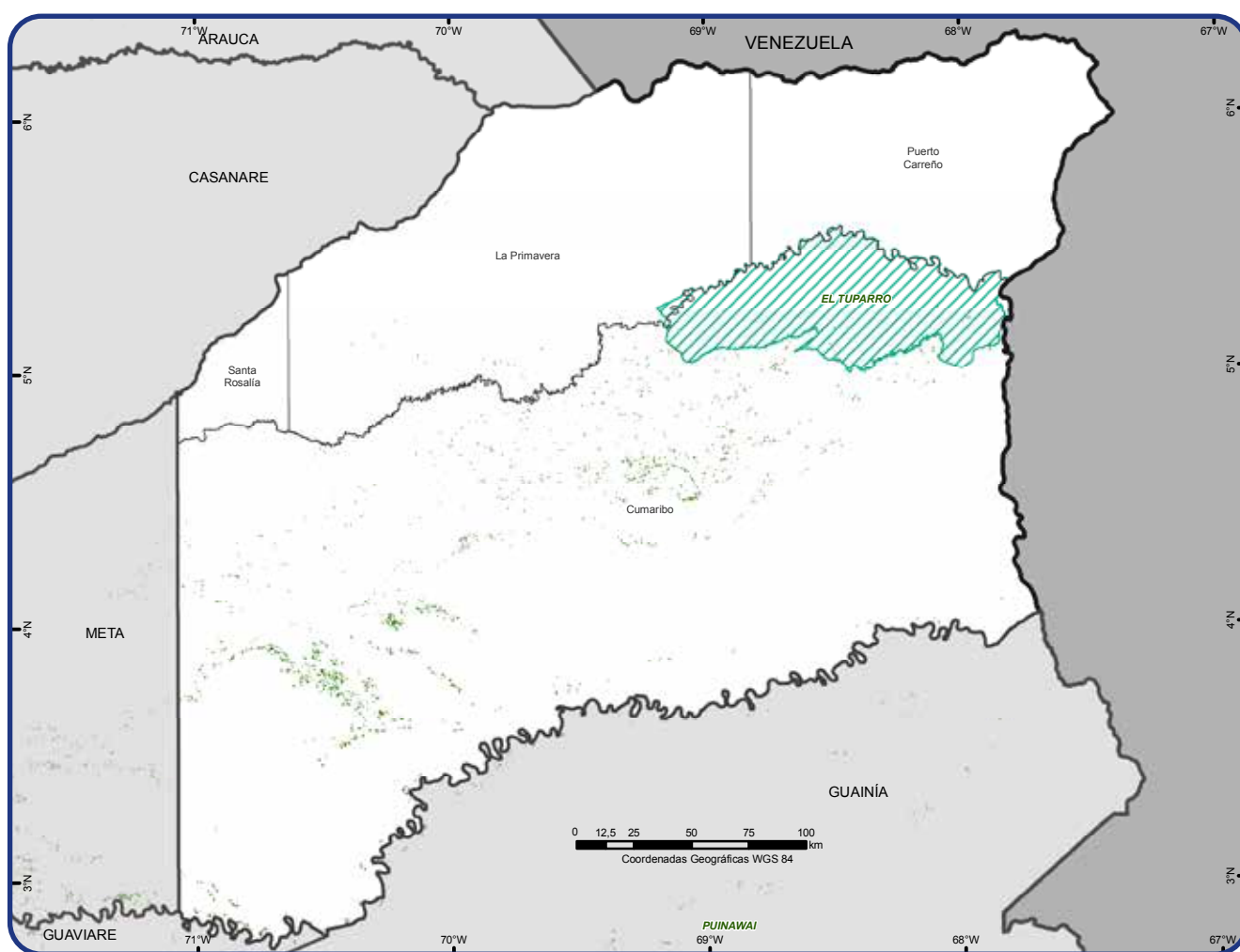
Vichada cuenta con solo un área protegida para conservar sus ecosistemas únicos en el país, el PNN El Tuparro; esta área destinada para la conservación tiene un 75% de su superficie cubierta por sabanas naturales, lo demás se distribuye en morichales, bosques de galería principalmente. Su estado de conservación es

bueno no obstante existen presiones externas que han llevado a la fragmentación de los bosques de galería que allí se conservan.

Según un taller participativo realizado con las autoridades ambientales de la región⁷³, en 2013 se identificaron como amenazas a los objetivos de conservación del Tuparro el contrabando de gasolina desde Venezuela, la sobreexplotación del recurso pesquero y faunístico, vinculado con población flotante relacionada con economías ilícitas, y la presión por compra de tierras en la zona de circundante, destinada

para el establecimiento de proyectos productivos forestales y agrícolas. Según el IGAC⁷⁴, en 2009 el 54% del territorio de Vichada está concentrado en predios privados de uso agropecuario.

En relación con la presencia de cultivos de coca en el Tuparro, históricamente su afectación ha sido baja; su máximo valor reportado ha sido 18 ha, ara que se reportó para los años 2001, 2008 y 2011. En los últimos años se observa una disminución, para 2013 se identificaron 6 ha, localizadas de manera dispersa al sur del parque en la ribera del Caño Tuparrito



- Parques Nacionales Naturales
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 8. Cultivos de coca en áreas de protección ambiental.

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.

73 Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a parques nacionales naturales. SIMCI/UNODC, 2014

74 Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia, IGAC, 2009.

6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA

En el caso de Vichada, la explotación minera beneficiada por el oro no es tan extendida como en otros departamentos. Sin embargo, el fenómeno de minería está representado, entre otros, por el llamado oro azul o coltán que se extrae de regiones cercanas al río Orinoco y sus afluentes. Así, el departamento, junto con Guainía y Vaupés, se caracteriza por ser uno de los pocos lugares del mundo que produce coltán.

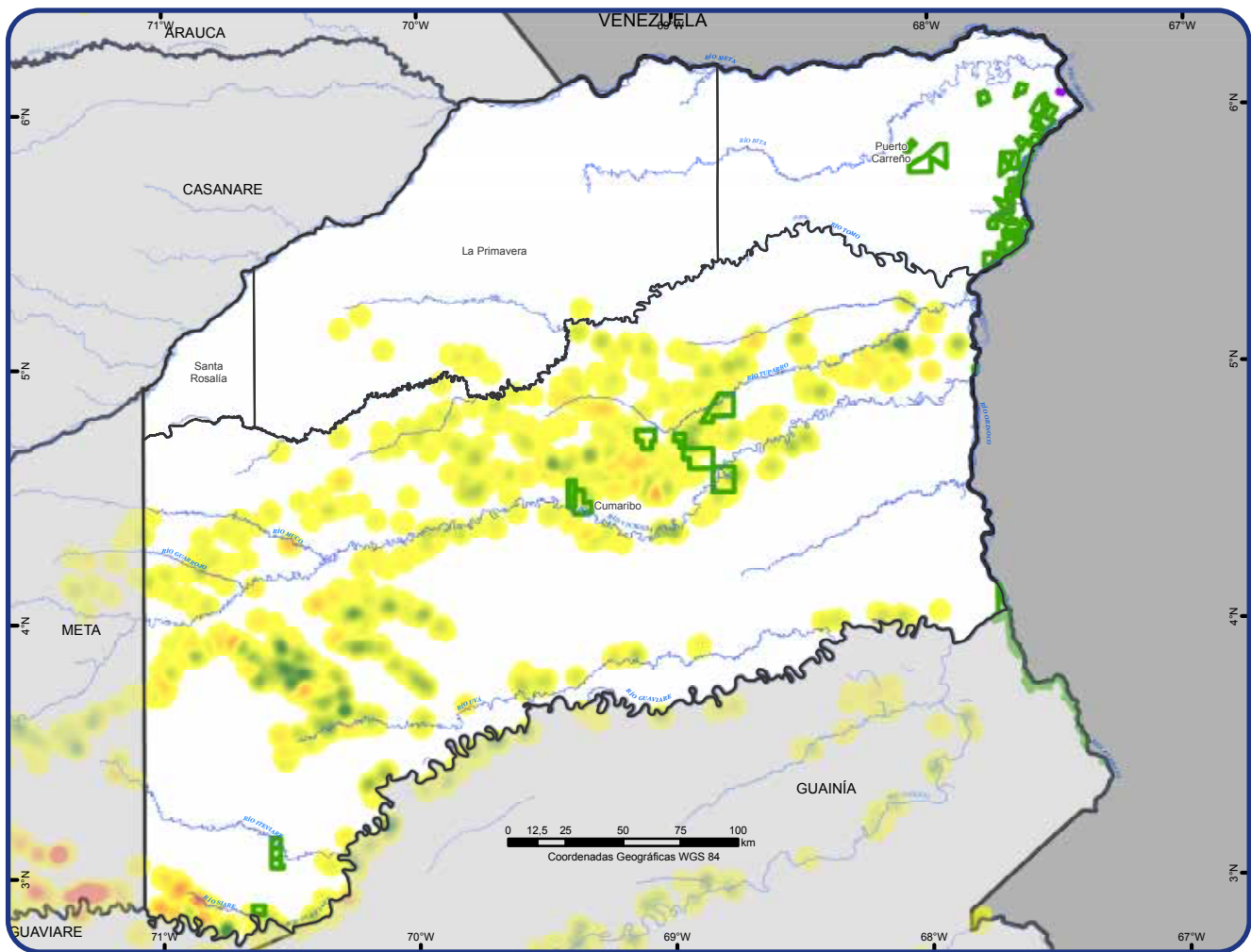
Los grupos armados han aprovechado la alta demanda internacional de ese mineral, en muchos casos exportado de manera ilegal a Brasil y Venezuela, y han ejercido control de la minería ilegal en el departamento. Diferentes autoridades han manifestado el interés de grupos armados por monopolizar los nuevos yacimientos mineros, como el caso del coltán en Vichada, lo cual exige un esfuerzo institucional para el control de la minería ilegal en esos casos (Procuraduría, 2011).

El coltán hace parte de los elementos del Grupo del platino (PGE, por sus siglas en inglés), junto con el cobre, el hierro y otros minerales. Está conformado, principalmente, por los minerales de niobio y tantalio y es utilizado para la fabricación de diferentes insumos tecnológicos, especialmente baterías. Es considerado estratégico por el hecho de que en pocos lugares del mundo se dan las condiciones para su extracción, como en algunas regiones de África. Por esa razón, la Agencia Nacional Minera decidió no otorgar títulos para la explotación de dicho recurso, al considerarse estratégico y cuya explotación debe ser encabezada por el Estado.

El Ministerio de Minas y Energía, por medio de la Resolución 18 0102 del 30 de enero del 2012, declaró como Áreas Estratégicas Mineras, por tener minerales estratégicos, a seis departamentos, entre ellos a Vichada. Esta Resolución, reglamentada por la Resolución 0045 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, determina como áreas estratégicas mineras en Vichada a los municipios de Cumaribo y Puerto Carreño, así como a La Primavera y Santa Rosalía (Ministerio de Minas y Energía, 2010-2011).

Por otra parte, los sobrevuelos realizados por el SIMCI para detección en zonas afectadas por cultivos de coca no han reportado a la fecha evidencias de extracción de minería (de oro) a cielo abierto en estas zonas. Para el departamento solo se encuentran en solicitud de legalización tres permisos de extracción relativos a oro. Es importante mencionar que Vichada hace parte de los departamentos no censados por el Censo Minero del Ministerio de Minas, por lo que no se tienen datos precisos de las Unidades Mineras que cuentan o no con títulos.





- | | | | |
|--|-------------|---|----------------------|
| | Aumento | Minería de oro y asociados | |
| | Estabilidad | Solicitudes de titulación 2014 | Límite municipal |
| | Duración | Solicitudes de titulación - Ley 1382/2010 | Límite departamental |
| | | Ríos | Límite internacional |

Mapa 9. Solicitudes mineras 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

Para comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en el Vichada, 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 esta enfrenta. El geógrafo brasileño Milton Santos⁷⁵ 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 transforman⁷⁶.

Los análisis desde este enfoque —que involucran la noción de redes— nos permiten identificar las formas y los procesos sociales que ligan a un territorio con otros y —desde una perspectiva más integral— nos facilitan la interpretación del 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 Vichada, es interpretar la relación de aquellos con los 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 focalizar 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 diferenciadas de insertarse

en las regiones, de interactuar con las comunidades y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder⁷⁷.

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 un territorio, según Roberto Labato (1996)⁷⁸, 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. El territorio en esta definición tiene, por lo tanto, connotación geo-política y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado (1998)⁷⁹, 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 empresas⁸⁰, o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área contra miembros de su propia especie⁸¹, y, en tercer lugar, el concepto de desterritorialidad se entiende como pérdida

77 Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México D.F.: RandomHouse.

78 Lobato, R. (1996). *Trajetórias Geográficas*. Brasil: Ed. Bertrand.

79 Montañez, G. y Delgado, O. (1998). "Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional". *Cuadernos de Geografía*. Universidad Nacional de Colombia.

80 Carvajal Sánchez Nohora I. "Configuración territorial del Guaviare entre 1978 y 1998". Tesis de Maestría en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).

81 Hall, E. *The Hidden Dimension* (1996) En: Herrera, M. *Ordenar para controlar*. Ed. La Carreta Histórica. CESO. Universidad de los Andes, Medellín, 2007.

75 Santos, M. (2005, junio). O retorno do território. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 n.º 16. Buenos Aires: CLACSO.

76 Castells, M. (2001, septiembre). 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, pp. 199-243.

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)⁸² (Lobato, 1996:252). 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 espacio⁸³.

El análisis estructural de la problemática asociada a la ilegalidad y el territorio elaborada para este estudio, presentada en el Gráfico 15, 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 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.

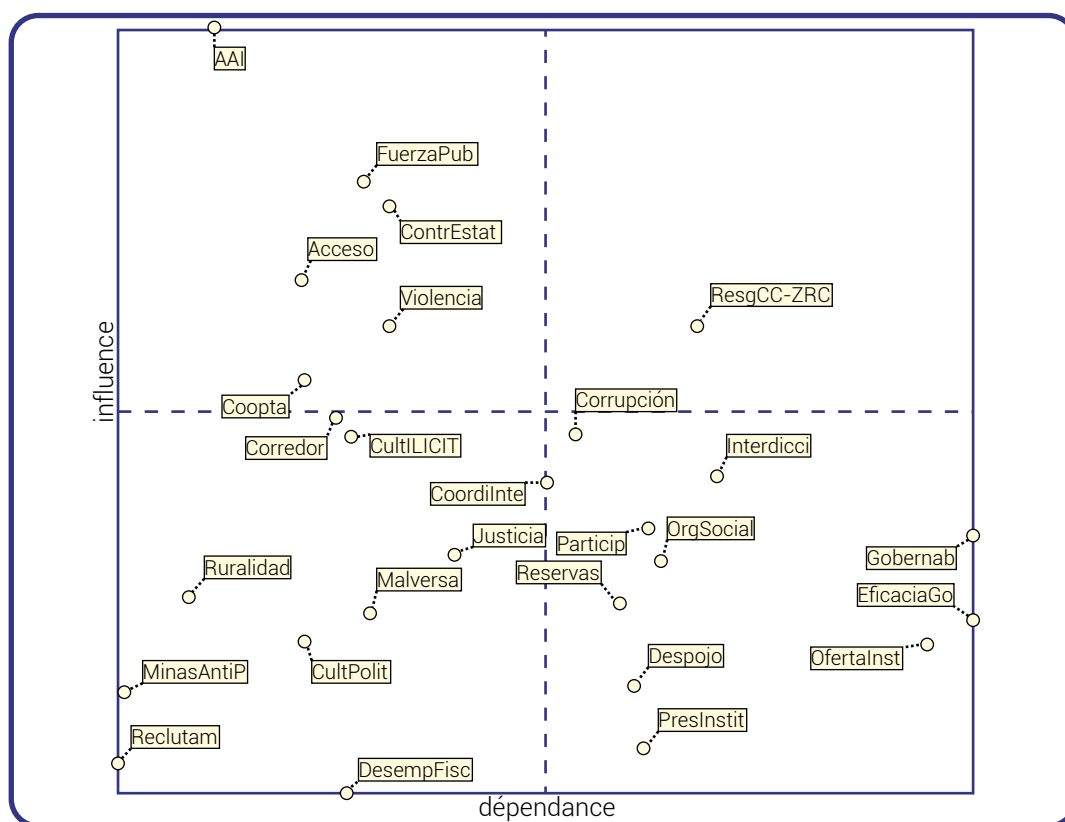


Gráfico 14. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

En este capítulo se hace una descripción de las particularidades del acceso, se aborda la caracterización de la presencia y acción de los actores armados ilegales, la presencia de la Fuerza Pública y la violencia desatada por la disputa territorial en el área. Finalmente se presenta una descripción de la presencia de corredores de tráfico de drogas utilizando indicadores espaciales.

orienta a occidente, comunicando a Santa Rita, La Linera y Puerto Carreño⁸⁴. Los ríos constituyen importantes vías de comunicación entre los poblados más pequeños y el transporte fluvial se realiza principalmente por los ríos Orinoco, Meta y Vichada. El departamento hace parte de la intendencia fluvial del Orinoco, la cual tiene allí sus sedes de inspección fluvial⁸⁵.

7.1. CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

Las vías terrestres del departamento de Vichada discurren de manera paralela al sistema hidrográfico, es decir, de

En el Vichada, la infraestructura vial primaria corresponde al tramo Juriepe - Puerto Carreño, con una longitud total de 97 km, de los cuales solo 14 km cuentan con pavimento. En lo que se refiere a la red secundaria, esta abarca 1.563 km. Aunque no se cuenta con un inventario detallado de la red terciaria, de acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Vías (Invías), Vichada cuenta 1.463 km⁸⁶.

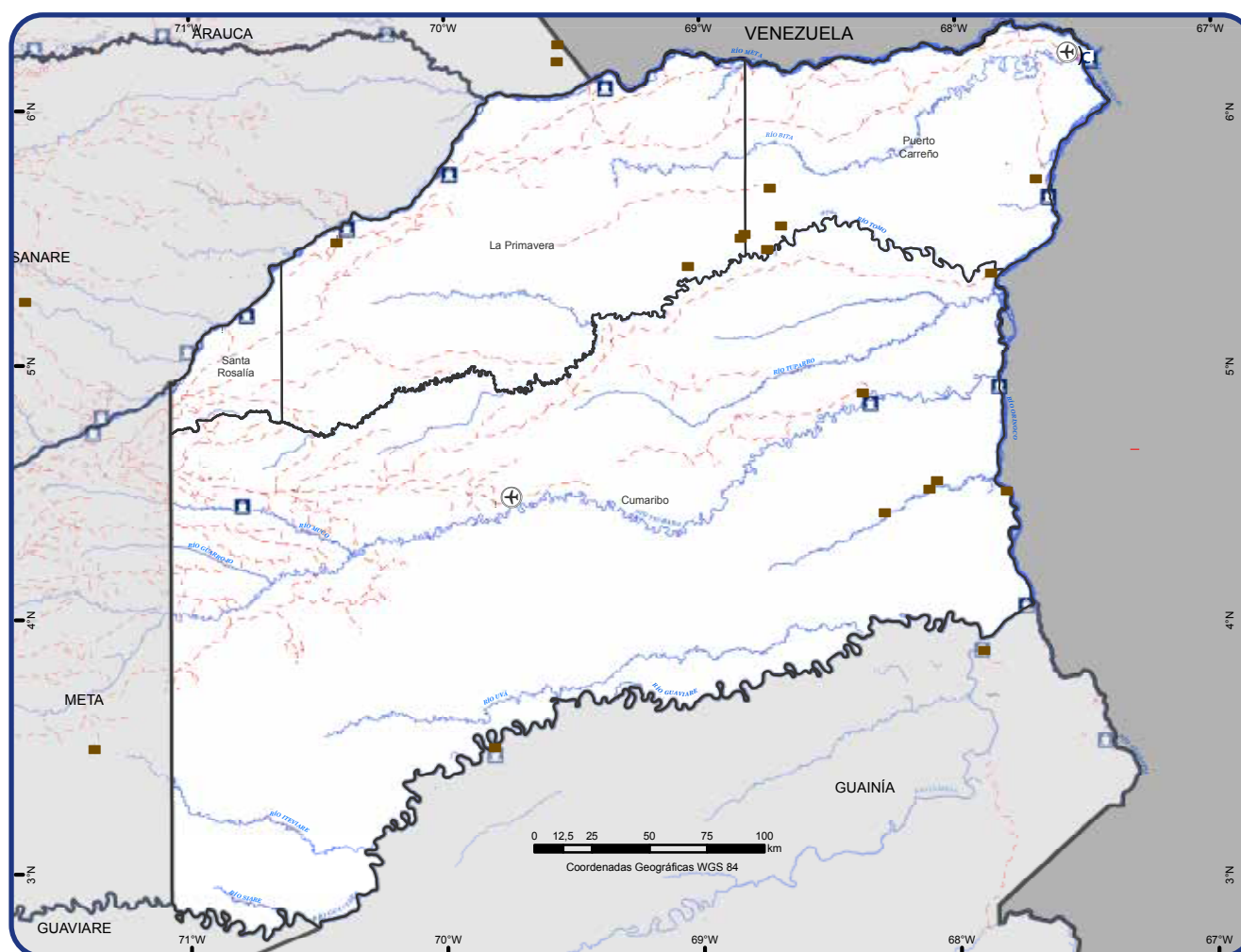
82 Lobato, óp cit. Pág. 252.

83 Piazzine, C. E. y Herrera Gómez, D. (Desterritorialidades) y (No) Lugares. La Carreta Social. Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. Medellín, 2008.

84 <http://www.vichada.gov.co/>

85 <http://www.vichada.gov.co/>

86 Documento Conpes 3797 (2014, enero). Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: altillanura - fase I. Departamento de Planeación Nacional. Colombia. Pág 24.



- | | | | | | |
|--|---------------------|--|-----------------------|--|----------------------|
| | Puerto | | Capital departamental | | Ríos |
| | Aeropuerto | | Vías pavimentadas | | Límite municipal |
| | Pista de aterrizaje | | Vías no pavimentadas | | Límite departamental |
| | Cabecera municipal | | Límite internacional | | |

Mapa 10. Posibilidades de acceso

Fuente: SIGOT, Ministerio de Transporte, 2005. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011.

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

En materia aeroportuaria, Vichada cuenta con dos aeropuertos en Puerto Carreño y Cumaribo y quince aeródromos que prestan su servicio regular entre las poblaciones y áreas de la región de la Orinoquía. Es preciso aclarar que el aeropuerto de Cumaribo tiene vuelos a Villavicencio y los vuelos que parten o llegan a los aeródromos son chárter de carácter privado⁸⁷.

En la actualidad, el Vichada hace parte del Plan de Desarrollo Integral de la Orinoquía, que se desarrollará a través de diferentes fases, siendo el Documento Conpes 3797 (aprobado el 12 de enero de 2014) el que contempla la primera fase que se focalizará en la subregión de la Altillanura. Esta subregión cuenta con 13,5 millones de hectáreas ubicadas en la Orinoquía colombiana y la conforman siete municipios, de los cuales Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán hacen

parte del departamento del Meta, y La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía de Vichada⁸⁸.

El propósito de este Plan es, según el Documento Conpes 3797, "crear las condiciones sociales y económicas para un desarrollo incluyente y sostenible basado en la construcción de un modelo de región que parta de un ordenamiento territorial que balancee las oportunidades del sector agropecuario, minero-energético, y del sistema de ciudades con la oferta ambiental. Así mismo, generar en la región las condiciones necesarias para propiciar su desarrollo y contar con una institucionalidad que sea capaz de agenciarlo. Esto buscando el beneficio de sus pobladores y promoviendo el desarrollo económico, sostenible y competitivo que integre la Orinoquía social y económicamente con el resto del país"⁸⁹.

⁸⁸ Documento Conpes 3797. Íd. Pág 7.

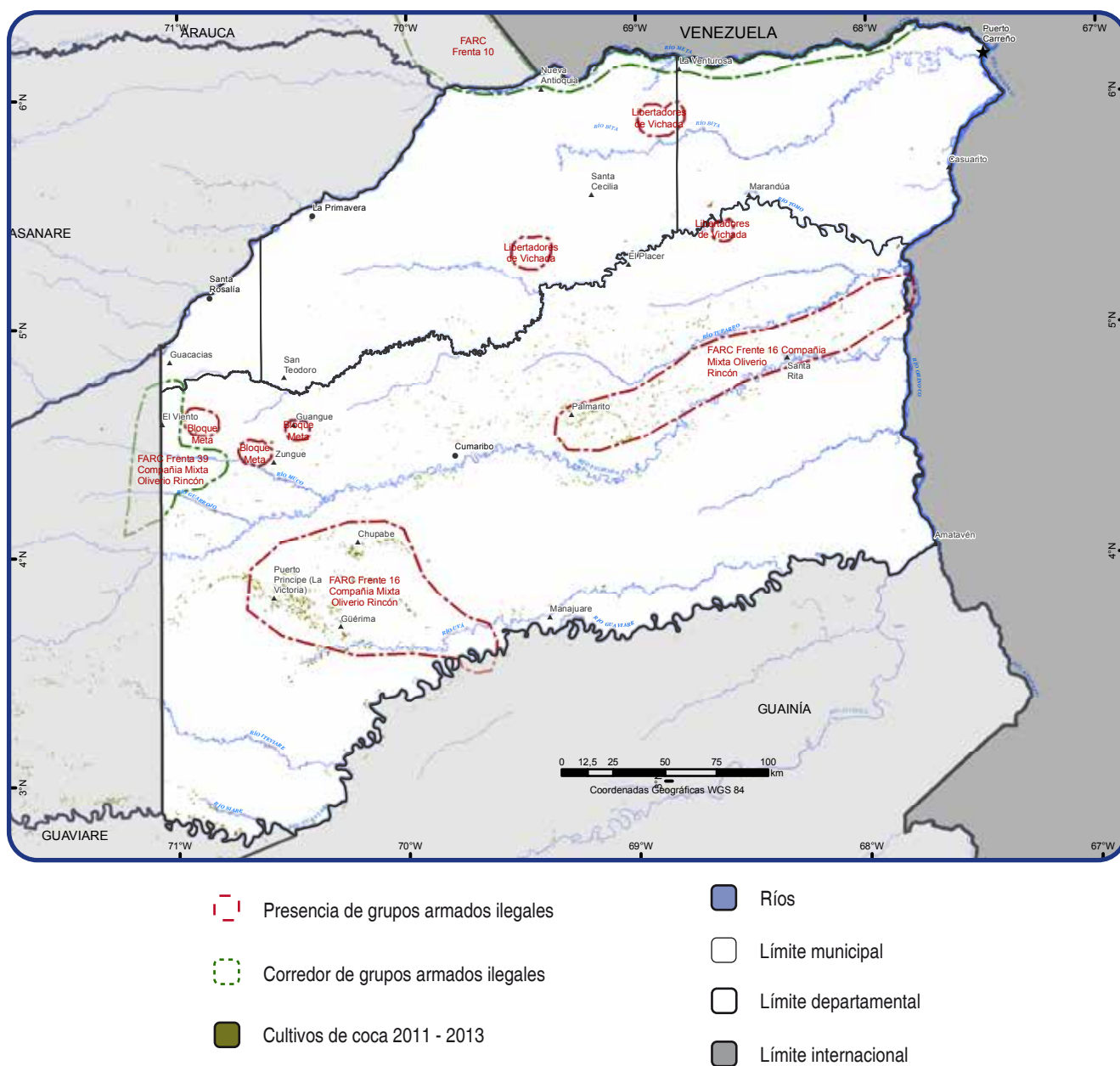
⁸⁹ Documento Conpes 3797. Íd. Pág 6.

7.2. PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA

El estudio de la presencia de los actores armados ilegales en el departamento del Vichada permite comprender los objetivos buscados por estos actores a su arribo al territorio, su modo de actuar y el grado de relación que tienen con los cultivos de coca y sus derivados. Como se observará, estos actores se han apropiado del territorio del Vichada de manera diferenciada, pero también han desatado profundas disputas por espacios que cada uno de ellos considera estratégicos, bien sea para su movilidad o para su financiamiento, o para ambos propósitos. La permanencia de grupos armados ilegales en el Vichada ha sido facilitada por la lejanía del departamento con respecto a los centros

de poder estatal, su ubicación en la frontera con Venezuela y las condiciones hidrográficas y selváticas de la Orinoquía. Estas características, además, se han constituido, como señala el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, en un lugar atractivo para el establecimiento de cultivos de coca, el comercio de esmeraldas y el transporte de armamento y municiones provenientes de los países vecinos⁹⁰.

En este acápite se describe el ingreso y operatividad de cinco actores armados que han jugado un rol determinante en el conflicto armado y la problemática de las drogas que tienen lugar actualmente en el Vichada: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), Las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV), El Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC), el Bloque Libertadores del Vichada y Bloque Meta.



7.2.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)

En la década de los años ochenta, las FARC celebraron su Séptima Conferencia (1982) en la región del Guayabero y tomaron, entre otras, la decisión de consolidar el Bloque Oriental en los departamentos del Caquetá, Guaviare, Meta, Arauca, Cundinamarca, Boyacá, Vichada, Casanare, Norte de Santander y Putumayo⁹¹. En esta conferencia adoptaron el nombre de FARC - EP (Ejército de Pueblo)⁹² y acordaron aumentar el número de frentes y combatientes, crear un cerco por la cordillera oriental, que separara al centro del país de la Orinoquía y la Amazonía y fortalecer sus finanzas a través del negocio de la coca y su comercialización hacia los países vecinos⁹³. Según la historia del Bloque Oriental, reconstruida por la Fiscalía General de la Nación, en esta Conferencia se decidió la conformación de 48 frentes, 650 compañías móviles y llegar a 28 mil hombres en armas, para tomarse el poder⁹⁴.

En coherencia con dichas directrices, las FARC expandieron el control de algunos de sus Frentes y crearon otros nuevos, entre los que se destacan el Frente 7 (Jacobo Prías), el 26 (Hermógenes Masa), el 27 (Isaías Pardo), el 31 (Pedro Nel Obando), el 39 (Ricaurte Jiménez), el 40 (Jacobo Arenas) y el 44 (Antonio Ricaurte)⁹⁵. Esta expansión constituyó a este actor armado ilegal en el de mayor predominio en la región de la Orinoquía y la Amazonía⁹⁶.

Posteriormente, durante la Octava Conferencia de este grupo guerrillero —que tuvo lugar entre el 11 y el 18 de abril de 1993, en los alrededores de los ríos Unilla e Itilla, en Calamar (Guaviare)⁹⁷— se creó el Estado Mayor del Bloque Oriental, conocido como EMBO y Jorge Briceño (alias 'El Mono Jojoy'), fue nombrado su comandante principal⁹⁸. El Bloque Oriental salió fortalecido de esta conferencia y esto se expresó en el aumento de los secuestros extorsivos y políticos, el incremento de retenes ilegales y secuestros masivos ("pescas milagrosas"), la proliferación de acciones bélicas contra las Fuerzas Militares y los organismos paramilitares, y en el emprendimiento de acciones militares de gran impacto contra la Fuerza Pública,

como fueron la toma de las Delicias (1996) en Puerto Leguízamo (Putumayo) y los ataques adelantados en El Billar (1998), en Cartagena del Chairá (Caquetá); en Miraflores (Guaviare) (1998) y en Mitú (Vaupés) (1998). Estas acciones y golpes militares hicieron parte de las decisiones tomadas por las FARC durante su Octava Conferencia (1993) y en la cual diseñaron una estrategia de regionalización y control territorial⁹⁹.

En este contexto, el Frente 16 (José Antonio Páez o León de Apure) comenzó su proceso de consolidación y apropiación territorial en el departamento de Vichada. En un comienzo, el Frente 16, en cabeza de alias "Esteban González", se ubicó en el corregimiento de Barranco Minas (Guainía) y desde allí —según Presidencia de la República— construyó una red de procesamiento y comercialización para el negocio de la droga¹⁰⁰. Según la Fiscalía, con la presencia del Frente 16 en el Vichada, el Bloque Oriental de las FARC buscaba superar la dificultad de sacar toda la producción de coca por el puerto de Buenaventura y construir un nuevo corredor que le permitiera sacar la droga hacia Venezuela y Brasil, por medio de las vías fluviales, para luego exportarla al Caribe y Norteamérica¹⁰¹.

En 1999, Tomás Medina Caracas, alias 'El Negro Acacio', asumió la dirección del Frente 16 y concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento del negocio del narcotráfico, con medidas como el entrenamiento de personal para el procesamiento de coca, la instalación de laboratorios en las riberas del río Guaviare y el municipio de Cumaribo (Vichada), el cobro de impuestos a cultivadores compradores de coca, el fortalecimiento del componente armado y el establecimiento de contactos con redes internacionales de narcotráfico¹⁰². Según Presidencia de la República, durante el liderazgo de "El Negro Acacio", se presentó un incremento de 86% de los cultivos de coca entre 2000 y 2001, especialmente en los corregimientos de Puerto Príncipe, Chupabe, Güerima, El Guaco, Manajua, El Sejal y San José de Ocune, en el municipio de Cumaribo¹⁰³.

Con "El Negro Acacio" se consolidó lo que se conoce como el "Corredor del Orinoco", que permitió la salida al exterior de pasta básica y clorhidrato de cocaína procedente de los departamentos del Guainía, Guaviare

91 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc>

92 Ferro, J. G. y Uribe, R. G. (2002). El orden de la guerra. Las FARC-EP: Entre la organización y la política. Bogotá: Centro Editorial Javeriana CEJA.

93 Presidencia de la República de Colombia (2008). Diagnóstico del departamento de Vichada 2003-junio 2007. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/vichada.pdf>

94 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/bloques-de-las-farc/4965-el-bloque-Eastern-marco-el-auge-y-declive-de-las-farc>

95 *Ibíd.*, pág. 3.

96 *Ibíd.*, pág. 4. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc>

97 *Ibíd.*, pág. 1.

98 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc>

99 Ferro, J. G. y Uribe, R. G. *Óp. Cit.*, pág. 117.

100 Presidencia de la República de Colombia (2008). Diagnóstico del departamento de Vichada 2003-junio 2007. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/vichada.pdf>

101 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc>

102 Presidencia de la República de Colombia (2008). Diagnóstico del Departamento de Vichada 2003-junio 2007. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/vichada.pdf>

103 Presidencia de la República de Colombia (2008). Diagnóstico del Departamento de Vichada 2003-junio 2007. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/vichada.pdf>

y Vichada¹⁰⁴. Con la consolidación de este corredor, las FARC establecieron una alianza importante con el capo brasileiro Luis Da Costa, alias "Fernandinho", y se empezó a proveer base de coca y clorhidrato de cocaína a los carteles de la droga paraguayos, mexicanos y brasileños¹⁰⁵. Según información de prensa, el 90 por ciento de la cocaína producida en los departamentos de Vichada, Guainía y Guaviare era intercambiada por armas que llegaban en vuelos ilegales provenientes de Surinam, Venezuela, Brasil y Paraguay¹⁰⁶. Las autoridades lograron establecer que mensualmente se registraban en la zona ochenta vuelos de aeronaves ilegales procedentes de dichos países¹⁰⁷.

Las pruebas del señalado vínculo de las FARC con el narcotráfico y de sus relaciones comerciales con el capo brasileiro Luis Da Costa, alias "Fernandinho", fueron recopiladas por el Gobierno de Colombia y el de los Estados Unidos, durante la operación "Gato Negro", que las tropas de Fuerza de Despliegue Rápido –Fudra– del Ejército Nacional emprendieron contra las FARC, en febrero de 2001, en los departamentos de Guainía, Guaviare y Vichada. Según Steve Salisbury —en su artículo publicado en el *The Washington Times*¹⁰⁸—, durante este operativo militar, además de la destrucción de campamentos guerrilleros, muertes en combate de guerrilleros, destrucción de laboratorios de pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína e incautación de estos derivados de la hoja de coca, el Ejército encontró documentos que demostraban las transacciones de armas por cocaína que las FARC tenían con "Fernandinho"¹⁰⁹. Según Presidencia de la República, la Operación Gato Negro, al igual que la Operación 7 de agosto del mismo año¹¹⁰ —adelantada en el sector de Puerto Siare y Mapiripán en Meta— contribuyeron no solo a golpear las estructuras de mando de las FARC en la región, sino también a disminuir progresivamente las hectáreas de coca sembrada en los departamentos de Guaviare, Vichada y Guainía¹¹¹.

Es de anotar que pese a estos importantes golpes de la Fuerza Pública a la guerrilla de las FARC y al narcotráfico, el negocio de las drogas ilícitas no fue desmantelado ni sus agentes neutralizados. El negocio de la droga siguió en control de "El Negro Acacio" hasta su muerte, ocurrida

en un bombardeo de la Fuerza Pública en septiembre de 2007 en las selvas de Vichada¹¹². Luego de la muerte de este jefe guerrillero, el control del narco-negocio pasó a ser administrado por Géner García Molina, alias "John 40"¹¹³. Según la Fiscalía, desde la llegada de "El Negro Acacio" y luego de su muerte, las FARC habían identificado la importancia de la frontera no solo como zona de retaguardia estratégica para los diferentes comandantes guerrilleros que llegaban a esta, sino también como área estratégica para sus finanzas, abastecimientos logísticos, médicos, de armamento y avance político tanto nacional como internacional¹¹⁴.

Actualmente, las FARC siguen presentes en el departamento de Vichada. El Frente 16 y la Compañía Mixta "Oliverio Rincón" operan fundamentalmente en los corregimientos de Puerto Príncipe, Chupabe, Güerima, El Guaco, Manajua, Palmarito, Chaparral, Puerto Oriente, San José de Ocune y Santa Rita, en el municipio de Cumaribo. En la zona fronteriza con el Estado de Apure (Venezuela) hace presencia el Frente 10 (Guadalupe Salcedo), que opera también en el departamento de Arauca; y en el occidente, en los límites con el departamento del Meta, hace presencia el Frente 39 (Joaquín Ballén), que actúa también en el Meta.

7.2.2 Estructuras Paramilitares: las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV)

La presencia de estructuras paramilitares en el Vichada se remonta a la década de los setenta y ochenta con la llegada de boyacenses y cundinamarqueses vinculados al negocio de las esmeraldas. Estos esmeralderos, según Verdad Abierta, compraron tierras en esta zona y trajeron sus esquemas de seguridad privada, en el que un capo estaba articulado a varios lugartenientes que a su turno contaban con hombres que les brindaban protección. También llegaron algunos narcotraficantes paisas que impusieron un esquema de expansión armada alrededor del narcotráfico¹¹⁵.

La alianza entre esmeralderos y narcotraficantes dio nacimiento a poderosas organizaciones paramilitares como las "Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV), también conocidas como Los Carranceros¹¹⁶. Estas Autodefensas, que en un principio hicieron parte de las Auc y del 'Bloque Central Bolívar', en los años

104 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-maestro/45585-3>

105 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-maestro/45585-3>

106 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-maestro/45585-3>

107 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-maestro/45585-3>

108 Salisbury, S. (2001). "Raids finds proof of Colombian rebel drug-running". *The Washington Times*. March 20, 2001. Disponible en <http://www.latinamericanstudies.org/farc/proof.htm>

109 Al respecto de la Operación "Gato Negro", ver también: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-prueba-reina/45783-3>

110 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-474222>

111 Presidencia de la República de Colombia (2008). Diagnóstico del departamento de Vichada 2003-junio 2007. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/vichada.pdf>

112 <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=63333#VjJhP4a2B4M>

113 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc>

114 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/bloques-de-las-farc/4965-el-bloque-Eastern-marco-el-auge-y-declive-de-las-farc>

115 <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-la-auc/831-autodefensas-campesinas-de-meta-y-vichada>

116 <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-la-auc/831-autodefensas-campesinas-de-meta-y-vichada>

noventa, en alianza con las Autodefensas del Sur de Casanare, también de origen carrencero, constituyeron el Bloque denominado "Alianza del Oriente".

Las ACMV actuaron en el norte del Meta, en los municipios de Puerto Gaitán y Puerto López, y en el Vichada, en la zona de Cumaribo, Santa Rosalía y La Primavera. Su área de influencia tenía como límite el río Vichada, y sus principales corredores fluviales eran los ríos Meta, Muco y Guarrojo, así como la carretera Puerto López - San Pedro de Arimena donde ofrecían protección a los transportadores y a las tractomulas de las petroleras". Uno de los ejes de las ACMV fue el río Meta que divide a los departamentos de Meta, Casanare y Vichada. De hecho, este río se convirtió en un corredor estratégico por el que pugnaban todos los grupos paramilitares¹¹⁷.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la desmovilización de las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada se produjo el 6 de agosto de 2005 en la Finca "La María", ubicada en la vereda San Miguel del municipio Puerto Gaitán. En esa ocasión, 209 combatientes dejaron 232 armas. Además de 'Guillermo Torres', figuraba como segundo comandante Rafael Salgado Marchán, alias 'El Águila'.

7.2.3 Las Bandas Criminales

El Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC)

Las raíces del Erpac se remontan a una fecha anterior a la ceremonia de desmovilización del Bloque Héroes de Guaviare, Frente paramilitar cuyo líder histórico fue conocido como "Cuchillo". Según la Fundación Arco Iris (2012), en marzo de 2006, un mes antes de la desmovilización del Bloque Centauros, "Cuchillo" compró alrededor de 200 armas para conformar su propio grupo de combatientes¹¹⁸.

Ese grupo de combatientes se asentó en una finca, en el corregimiento de La Cooperativa, en Mapiripán, municipio que ya era sinónimo del terror paramilitar. La Cooperativa se convirtió en la base de operaciones del Erpac¹¹⁹. En septiembre de 2006, el grupo de "Cuchillo" llevó a cabo su primer ataque militar contra una finca en Guamal, Meta, donde al parecer buscaba al jefe paramilitar H.H.¹²⁰. Poco después "Cuchillo" acumuló

suficiente poder de fuego como para entrar en guerra abierta contra el grupo armado "Los Macacos"¹²¹. En esta fase, "Cuchillo" logró aliarse con el propio Ejército, que le prestó su colaboración atacando a "los Macacos" y suministrándole información de inteligencia, pudiendo así evadir su propia captura¹²². Esta organización fue financiada por Daniel "El Loco" Barrera, y tuvo el control sobre numerosos laboratorios en el oriente del Meta y en Vichada; además, sobre las rutas del narcotráfico en Guaviare y según algunos informes, también en Arauca y Guainía¹²³.

Esta organización se desmovilizó luego de ser perseguida por las Fuerzas Militares y su máximo jefe Pedro Oliverio Guerrero, alias 'Cuchillo', —conocido por las autoridades como "el asesino de asesinos"— fuera muerto en diciembre de 2010 en un operativo policial en el departamento de Guaviare¹²⁴. Tras la muerte de 'Cuchillo', asumió como jefe José Eberto López Montero, alias 'Caracho' quien, según las autoridades, había dejado más de 1.200 asesinatos en tres departamentos. Esta banda entregó 500 fusiles, más de 80 mil cartuchos y 400 granadas¹²⁵.

Libertadores de Vichada y Bloque Meta

En 2012 apareció una tercera generación de paramilitares conformada por dos bandas comandadas por exintegrantes del Erpac. La primera de ellas, conocida como «Libertadores de Vichada», está al mando de Martín Farfán Díaz, alias 'Pijarvey', quien era el segundo al mando de alias 'Cuchillo' y estuvo preso en la cárcel de Cúmbita desde 2009.¹²⁶ Tras ser liberado en enero de 2012, tomó el mando de cerca de 180 combatientes encargados de controlar el corredor estratégico para el tráfico y comercialización de drogas entre Villavicencio, Granada, Restrepo, Acacías, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín y Mapiripán. Estos cargamentos salen hacia Brasil, Venezuela y el Caribe¹²⁷.

La segunda de estas bandas es el Bloque Meta que contaba, para comienzos de 2013, con máximo 50 hombres que hacían presencia en Puerto Concordia, Puerto Rico, San Martín, Puerto Lleras, Granada,

117 <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-la-auc/831-autodefensas-campesinas-de-meta-y-vichada>

118 <http://www.arcoiris.com.co/2012/06/armas-engano-y-poder-la-historia-del-erpac-primera-entrega/>

119 <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2568-farc-erpac-cuchillo-y-caracho-un-mundo-de-amenazas-cruzadas.html>

120 <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2568-farc-erpac-cuchillo-y-caracho-un-mundo-de-amenazas-cruzadas.html>

121 <http://www.arcoiris.com.co/2012/06/armas-engano-y-poder-la-historia-del-erpac-primera-entrega/>

122 <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2568-farc-erpac-cuchillo-y-caracho-un-mundo-de-amenazas-cruzadas.html>

123 <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2568-farc-erpac-cuchillo-y-caracho-un-mundo-de-amenazas-cruzadas.html>

124 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3763-el-erpac-se-desmoviliza-en-meta/>

125 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10929777>

126 FIP, et ál. 2013. Dinámicas del Conflicto Armado en Meta y su Impacto Humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el conflicto" - Boletín n.0 63, agosto de 2013.

127 FIP, et ál. 2013. Dinámicas del Conflicto Armado en Meta y su Impacto Humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el conflicto" - Boletín n.0 63, agosto de 2013.

Villavicencio, Vistahermosa, Guamal y Mapiripán.¹²⁸ Según fuentes de prensa, para 2013 este grupo se ha ido debilitando tras perder a varios de sus altos mandos, entre los que se encuentran alias 'Monstrico', 'Flaco Fredy' y 'Calamisco'. Según la Policía del Meta, no se descarta que las mutaciones de las bandas conduzcan a que 'Pijarvey' se convierta en jefe de los reductos del Bloque Meta.¹²⁹

Según la Defensoría del Pueblo, «el principal interés de estos Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización es el de controlar las rutas del narcotráfico, así como el tráfico de armas y material de intendencia que se realiza a través del río Meta, desde la frontera venezolana. Adicionalmente, aprovechar las ventajas que traería la implementación de grandes proyectos de desarrollo agropecuario en la altillanura (canalización del río Meta, adecuación de tierras de influencia de la cuenca de este río, inversión privada, entre otras) y de explotación

de hidrocarburos, que tendría un particular impacto en la valorización de las tierras y de la producción agropecuaria, factores económicos de gran interés para obtener importantes rentas para el actor armado que logre imponer su dominio territorial".¹³⁰

7.3. EFECTOS POBLACIONALES DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO

Según los indicadores de violencia que se presenta en la tabla "Indicadores de Violencia Departamento de Vichada", el principal problema que enfrenta Vichada es el desplazamiento forzado, provocado por la disputa territorial que enfrentan los actores armados ilegales que operan en este territorio.

INDICADORES DE VIOLENCIA DEPARTAMENTO DE VICHADA								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Homicidios	2	51	50	40	10	27	15	27
Masacres	0	0	0	0	0	0	0	5
Secuestros	2	2	0	0	0	0	1	1
Desplazamientos Forzados	1357	2088	3568	3407	1122	745	653	562
Casos de terrorismo	0	2	0	0	0	0	0	2
Acciones subversivas	0	2	0	0	0	0	2	0

Tabla 11. Indicadores de violencia departamento de Vichada

Fuentes: Observatorio Dijin-Policía Nacional. Delitos de Impacto 2005-2012

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas, Red Nacional de Información (desplazamientos forzados)

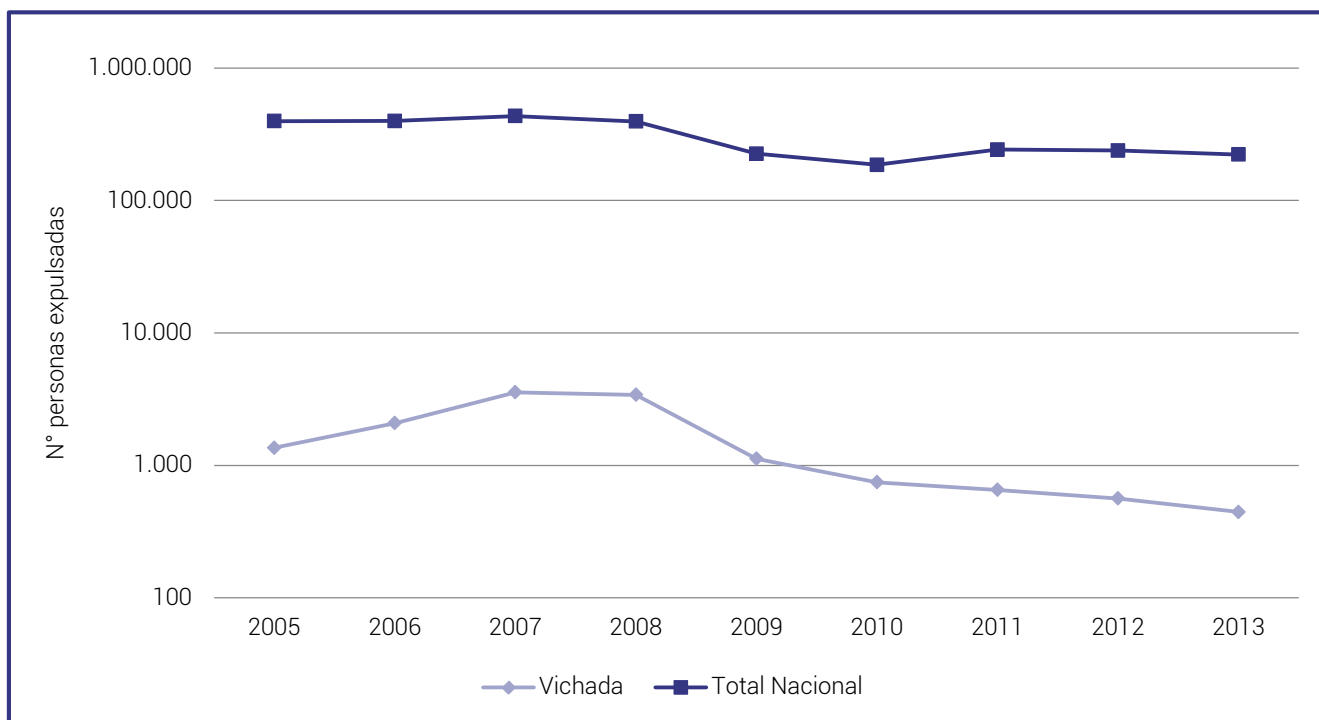


Gráfico 15. Desplazamiento (expulsión de personas)

Fuente: Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas, Red Nacional de Información (desplazamientos forzados)

128 FIP, et ál. 2013. Pág 3.

129 FIP, et ál. 2013. Pág 4.

130 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centaruros>

Desplazamiento (personas expulsadas)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vichada	1.357	2.088	3.568	3.407	1.122	745	653	562	445
Total Nacional	396.248	396.978	431.305	391.960	224.635	185.366	241.490	238.179	221.785

Tabla 12. Desplazamiento (expulsión de personas)

El período de mayor expulsión de población fue entre el 2006 y 2008, en el cual fueron expulsados 9.063 personas. Esta época coincide con las disputas entre las facciones de las Bandas Criminales –Libertadores de Vichada y Bloque Meta– que estaban peleándose no solamente la estructura de mando, sino también los corredores de tráfico de narcóticos, armas y sustancias químicas. En esta disputa territorial también entró en juego el Frente 16 de las FARC, que como se mencionó anteriormente, ha tenido un rol determinante en el control de este territorio.

Según el documento Conpes 3797, para el 2013 Puerto Carreño ocupaba el primer puesto frente al total del número de registros departamental (3.555), seguido por Cumaribo (1.295), La Primavera (1.235) y Santa Rosalía (220). El número de víctimas estimado a mayo de 2013 en el departamento de Vichada fue 5.915, de los cuales 2.977 fueron hombres, 2.800 mujeres y 138 no definidos. En todos los municipios el principal hecho victimizante fue el desplazamiento forzado, con un promedio de 81% en los municipios¹³¹.

Frente a las consecuencias del desplazamiento forzado, anotan Ibáñez y Querubín (2004) que “el desplazamiento debido a la dificultad para recuperar pérdidas materiales e intangibles. Por un lado, los activos físicos, como la tierra, son abandonados en la mayoría de los casos ya que los hogares no cuentan con tiempo suficiente para venderlos antes de la migración y pocas veces poseen títulos de propiedad. De otro lado, los miembros del hogar, capacitados por lo general para trabajar en labores agrícolas, pierden el capital humano específico impone costos sustantivos sobre las familias afectadas la salud y la educación, en el sitio de origen no se podrán a su oficio. Tercero, el acceso a servicios sociales, como recuperar necesariamente una vez se adapten al sitio receptor. Esto puede significar la pérdida de los costos fijos necesarios para acceder a los servicios sociales y, más grave aún, la interrupción de la educación de los niños y jóvenes desplazados. Por último, las secuelas del síndrome postraumático por enfrentar situaciones de violencia y la carencia de su capital social puede tener graves implicaciones psicológicas”¹³².

131 Documento CONPES 3797. (2014, enero). Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: altillanura - fase I. Departamento de Planeación Nacional. Colombia. Pág 48.

132 Ibáñez, A. M. y Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento CEDE 2004. Universidad de los Andes. Pág 25.

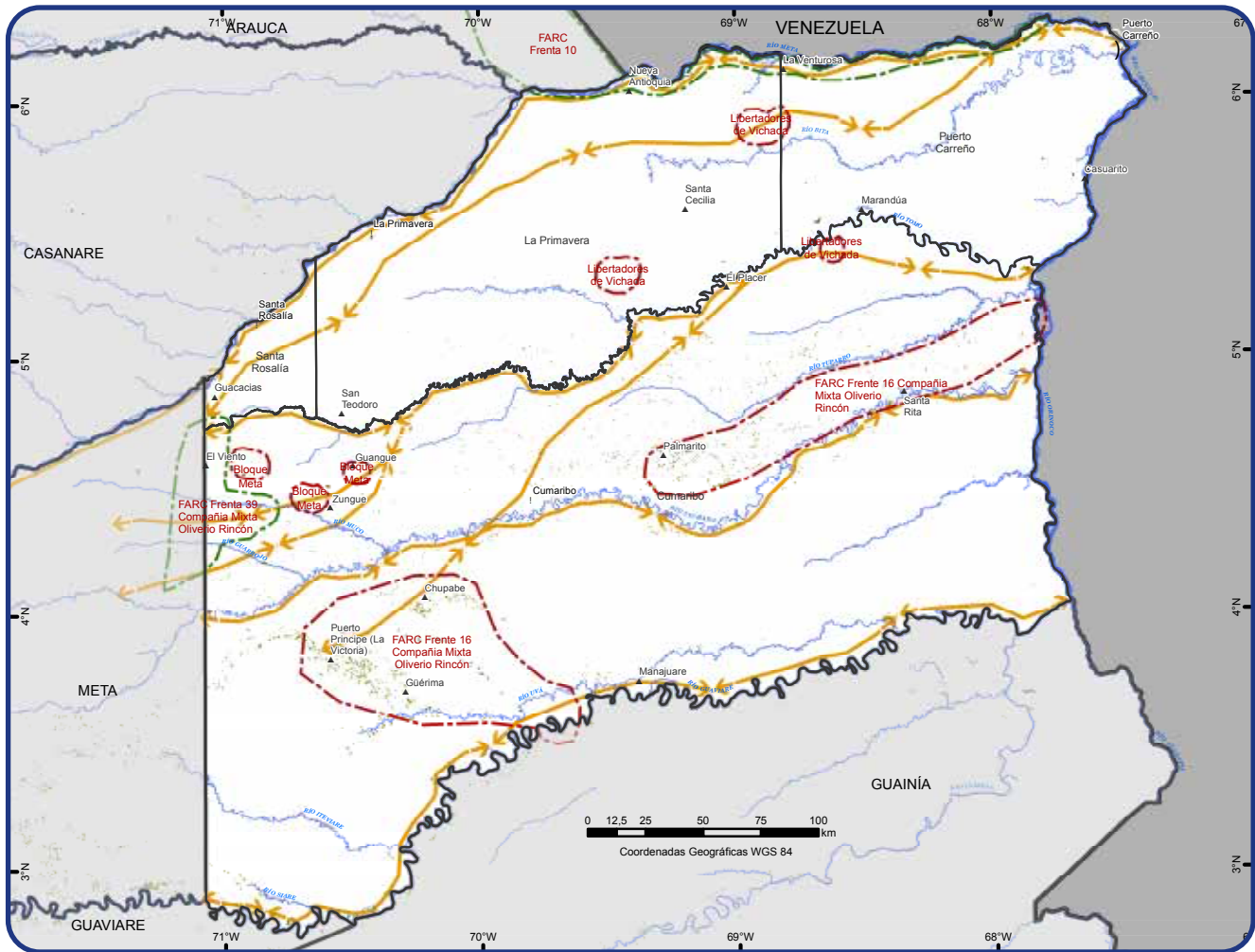
7.4. PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS

El departamento de Vichada, según información recopilada en la región, presenta diversas rutas de comercialización y tráfico de drogas ilícitas, armas e insumos químicos para la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína. Las Farc, desde su arribo a la región, empezaron al consolidar lo que se conoce como el “Corredor del Orinoco”, que permitió la salida de narcóticos procedentes de los departamentos del Guainía, Guaviare y Vichada¹³³ hacia países como Surinam, Venezuela, Brasil y Paraguay. Este corredor ha servido también para el ingreso desde el exterior de armas e insumos químicos. Corregimientos como Puerto Príncipe, Chupabe, Güerima, El Guaco, Manajua, Palmarito, Chaparral, Puerto Oriente, San José de Ocune y Santa Rita, del municipio de Cumaribo, sirven de zona de tránsito para la droga, los insumos químicos y las armas que se trafican en el área.

Los narcotraficantes utilizan corredores como los ríos Guaviare e Inírida y algunos de sus principales afluentes para transportar la droga a los departamentos de Arauca y Vichada y desde allí sacan sus cargamentos hacia Brasil, Venezuela y el Caribe. Uno de los ríos de mayor tráfico de drogas y el más disputado entre los actores armados ilegales es el Meta, donde confluyen drogas y armas que desembocan al Orinoco y van a parar al vecino país de Venezuela. Además del río Meta, los ríos Muco y Guarrojo, así como la carretera Puerto López - San Pedro de Arimena han sido usados desde los años ochenta como corredores de tráfico. Es importante destacar que el río Vichada es usado en algunos de sus tramos como corredor, aunque lo que más transita por allí es el tráfico de gasolina.

Cabe mencionar que los aeródromos del departamento de Vichada, debido al bajo control policial existente, son utilizados para el microtráfico de los derivados de la hoja de coca (pasta base y clorhidrato de cocaína). Estos aeródromos y pistas permiten sacar la droga de regiones distantes de los centros poblados e integrarla a los corredores donde se transportan mayores cantidades de drogas que van al exterior o son transportados hacia los centros poblados del Meta, Cundinamarca y Bogotá.

133 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-maestro/45585-3>



- ➔ Drogas, sustancias químicas, armas
- ▬ Presencia de grupos armados ilegales
- ⋯ Corredor de grupos armados ilegales
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Cabecera municipal
- ▭ Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- ▭ Límite internacional

Mapa 12. Presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico

Fuente: Entrevista departamento de Policía de Vichada, Verdad Abierta, Revista Semana, Fundación Ideas para la Paz. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Es muy importante precisar que las rutas que se han mencionado son usadas en doble vía. No solo sirven para sacar la droga producida en la región, sino

también para ingresar armas e insumos químicos al departamento.

8

Dimensión económica

En 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 17. 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.

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 es un escenario dado, debe considerarse como fijo a 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 parte, 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 y considerando los factores limitantes, con el fin de que ese impulso genere un mejoramiento real.

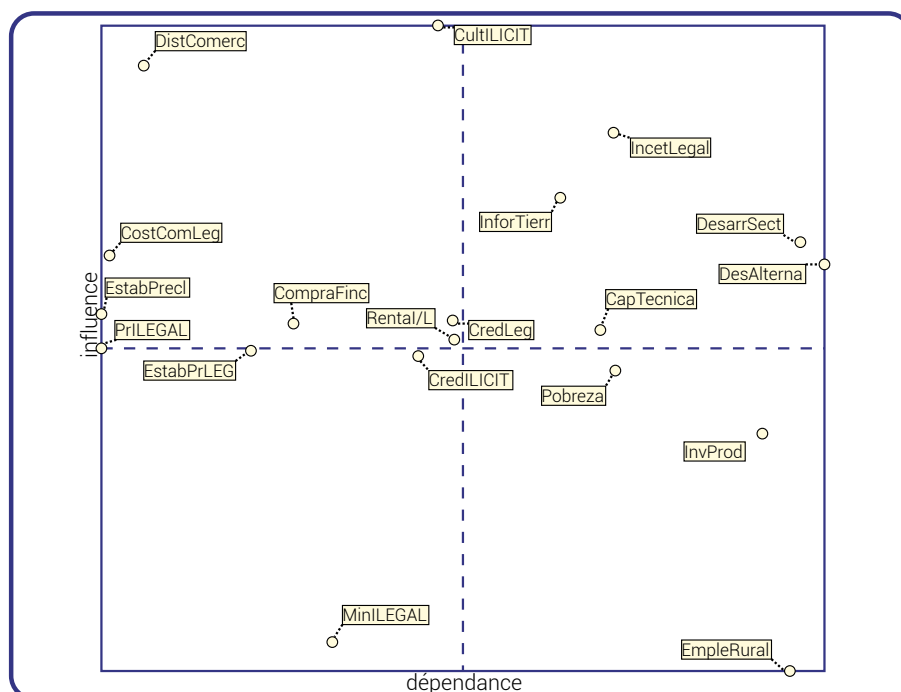


Gráfico 16. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita

En este capítulo se examinan las principales actividades económicas departamentales, se analizan las características de la tenencia de la tierra y se elabora un análisis de la dinámica reciente de la pobreza en el departamento, concentrándose en el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El capítulo concluye con un análisis comparativo entre la producción de coca y la producción agrícola tradicional.

8.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DEPARTAMENTO DE VICHADA

La economía del departamento de Vichada tiene como principales actividades la ganadería, el comercio y la agricultura. En la ganadería se destaca la vacuna, la cual se desarrolla en toda la superficie cubierta por sabanas naturales, principalmente en el municipio de La Primavera. La agricultura, incipiente, tiene como destino solo el autoconsumo a causa de las condiciones de aptitud del suelo, limitación de la mano de obra y altos costos de producción y transporte¹³⁴.

Se destacan en orden de extensión el algodón, maíz y plátano, cuyas producciones se logran con sistemas tradicionales y una mínima técnica en las vegas de los ríos Meta, Orinoco y Guaviare. La fibra de algodón, a pesar de su baja producción, recibe las mejores

calificaciones por madurez, resistencia y tamaño. La pesca constituye un importante renglón económico; se comercializan aproximadamente 30 variedades de peces ornamentales con destino a Bogotá y el exterior. El mimbres y el chiqui - chiqui son dos variedades forestales que se explotan por la población indígena¹³⁵.

En la explotación minera se tienen perspectivas para la extracción de titanio y la exploración petrolera. El comercio se dirige a abastecer el mercado interno con una pequeña porción que se realiza en el corregimiento de Casuarito y en Puerto Carreño destinada a la República de Venezuela. Los principales productos artesanales son las manufacturas en cuero, las confecciones textiles y las escobas de palma de chiqui - chiqui¹³⁶.

8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO

El IGAC hace la salvedad que dado que Vichada (junto con Amazonas, Guainía, Vaupés y Guaviare) pertenecía a los denominados antiguos Territorios Nacionales, solo hay información de catastros fiscales que se han formado con declaraciones voluntarias de los propietarios, por lo que no son confiables para examinar las estructuras de propiedad.

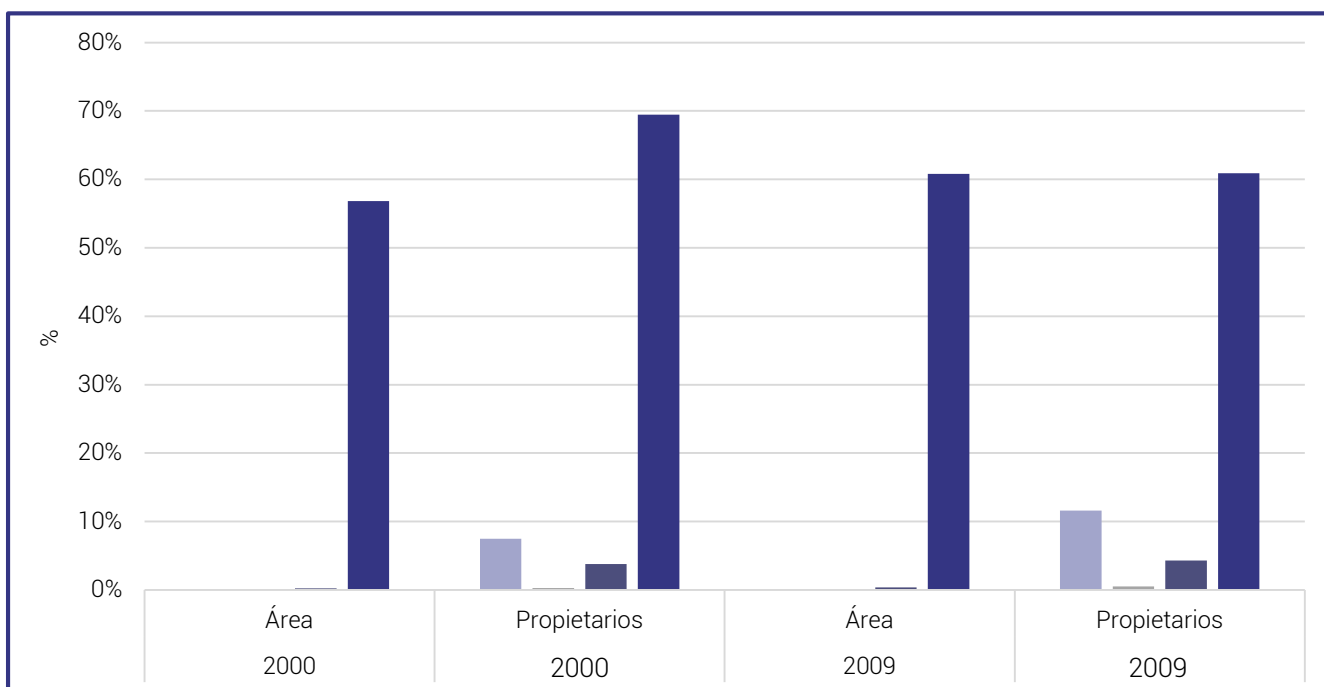


Gráfico 17. Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad (2000-2009). Porcentaje de área y predios
Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC, 2012.

134 <http://www.todacolombia.com/departamentos/vichada.html>

135 <http://www.todacolombia.com/departamentos/vichada.html>
136 <http://www.todacolombia.com/departamentos/vichada.html>

Dada esta aclaración, en este gráfico se puede observar que en el año 2009 en el departamento de Vichada el 11.6% de los predios de microminifundio, el 4.3% son de mediana propiedad y el 69.9% de los predios son de gran propiedad. Sin embargo, según los datos

suministrados en el informe de Incoder - Corporación Latinoamericana "Misión Rural"¹³⁷, estas estadísticas cambian de manera significativa dado los procesos acelerados de titulación creciente de baldíos que están ocurriendo en el Vichada desde el año 2009.

Titulaciones 1958-2012	No. de casos	Área ha
Titulaciones 1958 – 2011	ND	1.898.547*
Titulaciones 1958 – 2008	ND	1.591.443
Titulaciones 2009	213	25.536
Titulaciones 2010	311	72.684
Titulaciones 2011	593	211.884
Titulaciones 2012	357	181.156
Solicitudes de titulación 2012	339	162.219
Total de ha tituladas 1958 – 2015	ND	2.079.703

Tabla 13. Adjudicaciones y solicitudes de titulación departamento de Vichada

Fuente: Conpes de la Altillanura, DNP con base en INCODER 2012. Elaboración CLMR INCODER, 2012

El informe en referencia destaca que, según las bases de datos del Incoder 2012, a 2011 se habían titulado 1'898.547 ha, de las 10'024.200 ha que constituyen el área total del departamento. De ese 1'898.547 ha, se titularon, entre 2009 y 2011, 307.104 ha, lo que representa un 19,30% del área otorgada hasta ese momento desde 1958; es decir que en solo tres años se tituló cerca de la quinta parte de lo que se había entregado durante los cincuenta años precedentes.

Esta última cifra demuestra, dice el informe de Incoder y Misión Rural, que el fenómeno de presión sobre la tierra, que se viene dando recientemente en el departamento en torno de la propiedad de la tierra, evidencia la fuerte incidencia que están ejerciendo diferentes actores sobre la legalización de la propiedad y muestra también el alto nivel de respuesta que ha tenido el Incoder en el otorgamiento de títulos. Esto permite inferir que, de una o de otra forma, esta entidad tiene un importante interés en el otorgamiento de títulos y la legalización de predios.

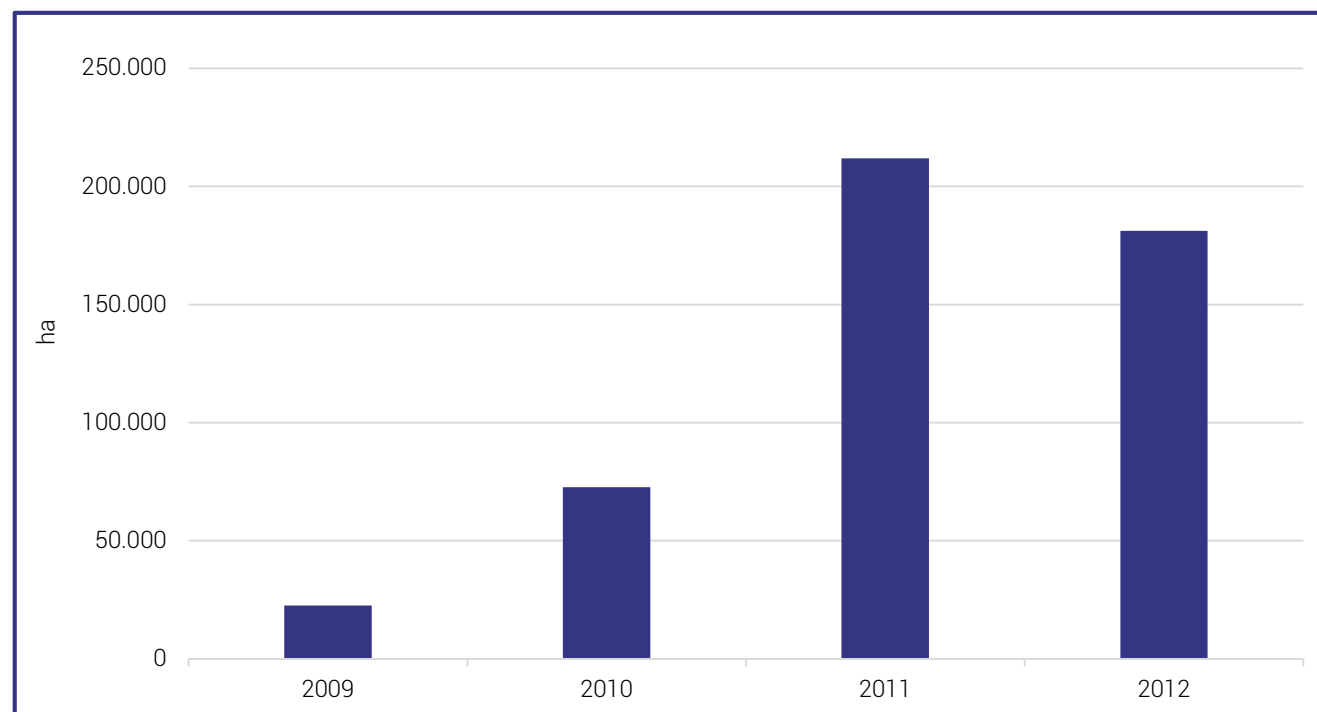


Gráfico 18. Área de titulación departamento de Vichada.

Fuente: Conpes de la Altillanura, DNP con base en INCODER 2012. Elaboración CLMR INCODER, 2012

137 Incoder - Corporación Latinoamericana, Misión Rural. (2011). Análisis de la tenencia de la tierra y de la propiedad en el municipio de la Primavera, Vichada. Convenio. 00637 - 3 de 2011.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, la titulación de baldíos se ha incrementado año a año desde el 2009, siguiendo una tendencia exponencial positiva con una correlación muy alta de 93%, lo que permite afirmar que la titularización de baldíos en el departamento se encuentra absolutamente disparada y con valores absolutos muy pero muy altos¹³⁸. En la tabla de "Adjudicaciones y Solicitudes de Titulación departamento de Vichada" se observa que mientras en 2009 en todo el departamento se asignaron terrenos por 22.537 ha, en 2011 se adjudicaron predios por 211.884 ha, lo que significa un aumento únicamente para ese año del 840% frente a 2009¹³⁹. Hasta comienzos de octubre

de 2012 la cifra iba en 181.156 ha, que corresponde a un incremento parcial de 704% frente a 2009¹⁴⁰.

El nivel elevado de titulaciones de baldíos del departamento se puede apreciar mejor si se mira esta tendencia por municipios. Según los datos suministrados por el informe en referencia, la tendencia más alta se reporta en el municipio de La Primavera, seguido por el municipio de Cumaribo, después Puerto Carreño y finalmente Santa Rosalía, donde la tendencia es mucho menos creciente que en los otros municipios¹⁴¹.

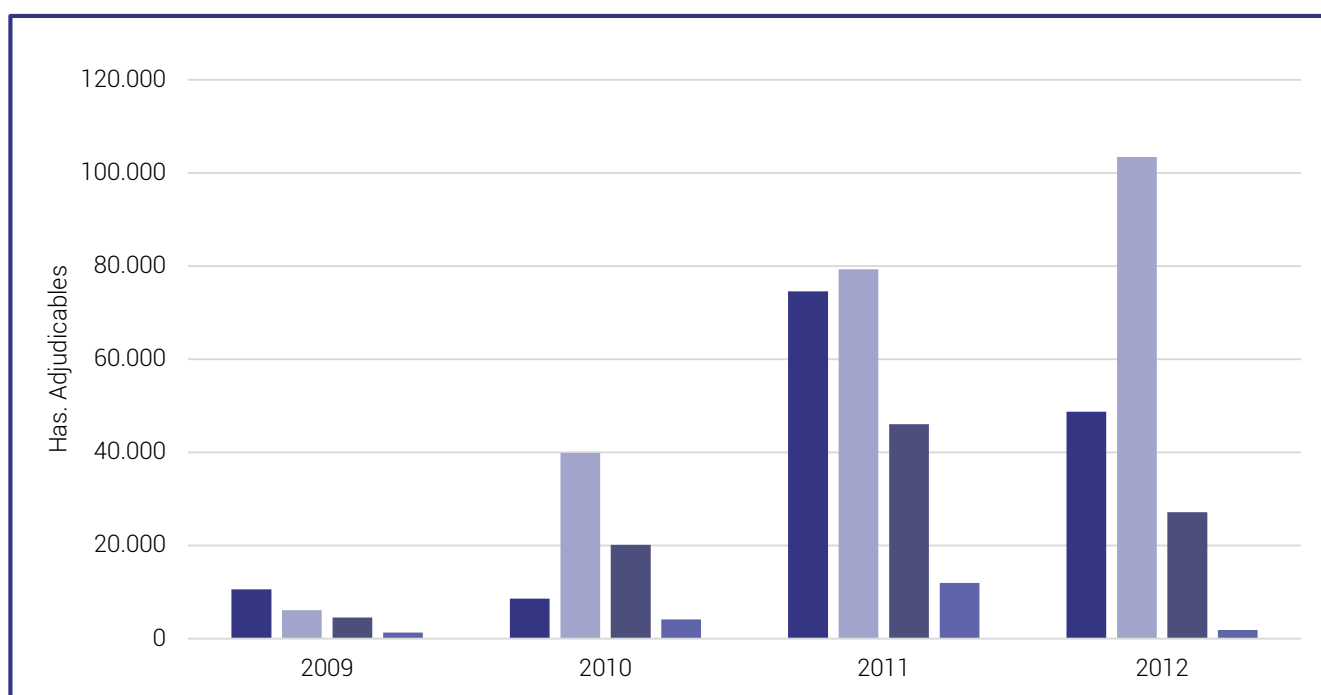


Gráfico 19. Adjudicaciones departamento del Vichada.
Fuente: Conpes de la Altillanura, DNP con base en INCODER 2012. Elaboración CLMR INCODER, 2012

Según el informe de Incofer y Misión Rural, este fenómeno de titulación acelerado y creciente de baldíos está acompañado de una fuerte especulación de precios de la tierra que se pueden entender si se tienen presentes los siguientes elementos:

Incrementos exagerados en los precios de la tierra durante los últimos cinco años. El precio de la hectárea pasó de entre \$30.000 y \$50.000 por hectárea en 2005 a \$1'000.000 y hasta \$2'000.000 en 2012, lo cual evidencia incrementos entre 3.166% y 3.900% con respecto a 2005, es decir, se evidencia una progresión casi geométrica de incrementos anuales cercanos al 50% y 60%, entre un año y otro.

Ampliación de la frontera agrícola: en la actualidad es común hablar de grandes proyectos agrícolas y forestales en el Vichada. Tierras tradicionalmente

usadas en ganadería extensiva y con muy poco impacto sobre los recursos naturales, hoy son proyectadas como "La última gran frontera agrícola", con el ingreso de grandes empresas, unas de tipo forestal y otras de tipo agroindustrial¹⁴².

El negocio de Biocombustibles, que si bien apenas está en su primera etapa (viveros y algunas áreas en establecimiento), sí permite visualizar que estas intervenciones apuntan al mercado externo de Biocombustibles, ya que Colombia tiene satisfecha

138 Óp. cit. Pág. 14.
139 Óp. cit. Pág. 13.

140 Óp. cit. Pág. 15.
141 Óp. cit. Pág. 18.
142 La multinacional estadounidense de cereales Cargill —según el estudio Tierras y Poder elaborado por Oxfam (2013) — compró y tiene en la actualidad 52.574 hectáreas en Vichada: en la Primavera: 22.464 ha; en Santa Rosalía: 22.274 ha en Cumaribo: 5.838 ha. Dice esta investigación que Cargill se hizo a estos baldíos, haciéndole esguinces a la Ley 160 de 1994, que establece topes a la adquisición de predios que alguna vez fueron baldíos de la Nación y que fueron luego adjudicados a campesinos. Ver: <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20acaparamiento%20de%20tierras%2001-%20sept%202011.pdf>; <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/4645-cuestionan-52-mil-hectareas-de-multinacional-cargill>; <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/CARGILL.pdf>.

el 100% de la demanda interna de aceite comestible, según datos de Fedepalma (www.fedepalma.org).

Cultivos de maíz y sorgo: en La Primavera y Santa Rosalía tienen presencia dos grandes empresas: Riopaila y Sugranel, ambas dedicadas a la producción a gran escala de maíz y soya. Cuentan con silos de almacenamiento y han incorporado al parque de maquinaria agrícola combinadas y tractores de alto caballaje, lo que permite suponer que el área de estos cereales seguirá incrementándose año a año en la región.

Ampliación de la infraestructura: "La Dirección Nacional de Infraestructura anunció la adjudicación del primer contrato del proyecto de pavimentación de la carretera que une a Puerto Gaitán con Puerto Carreño".

Exploración petrolera: actualmente hay 16 fuentes de exploración en La Primavera, y en Santa Rosalía ya existe

un pozo en explotación. La presencia del narcotráfico y el lavado de activos están presentes en la zona y pueden ser factores muy incidentes en la fijación del precio de la tierra en el departamento. De acuerdo con la información existente en el departamento, a pesar del altísimo nivel de titulación, no existen siembras que reflejen un elevado uso de la tierra titulada, mucho menos de la tierra ocupada.

Es importante señalar que el fenómeno de titulación y especulación de precios de la tierra ha propiciado un alto nivel de concentración de la tierra en todo el departamento. Si bien el IGAC, para el año 2009, informó que el Coeficiente de Gini de propietarios oscilaba entre el 0.49 y 0.65, en la actualidad puede haberse incrementado de manera significativa. Dice el Informe de Incofer y Misión Rural que este coeficiente podía superar, para el año 2012, el coeficiente de Gini nacional, que en el 2009 se estableció en 0.88¹⁴³.

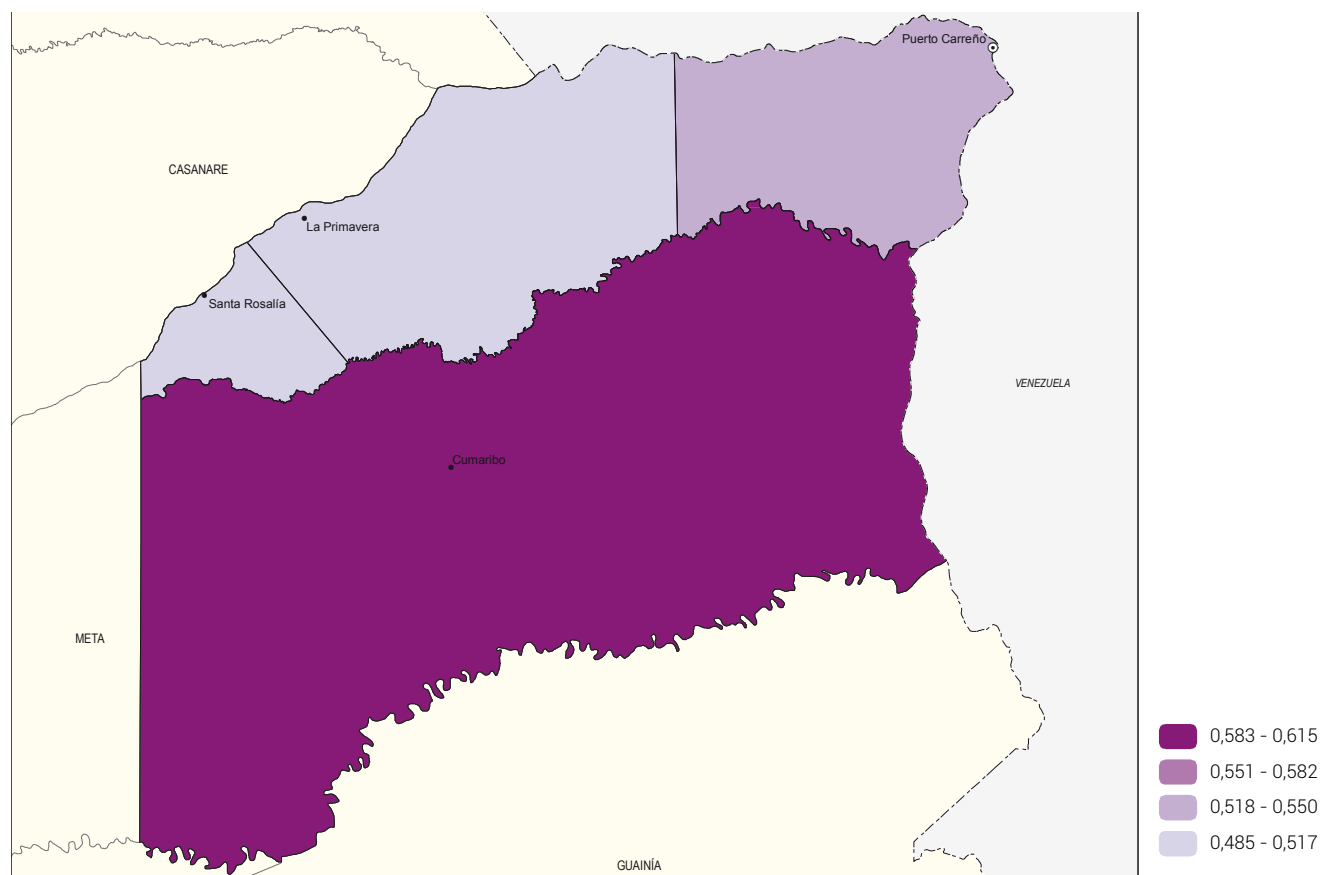


Figura 1. Concentración de la propiedad rural
Fuente: IGAC, Catastro Nacional, 2009.

8.3. DINÁMICA DE LA POBREZA RURAL: POBREZA, POBREZA EXTREMA Y NBI

El departamento de Vichada registra 66.95% de Necesidades Básicas Insatisfechas, 39.17 puntos porcentuales mayor al promedio nacional, siendo solo superado por el departamento del Chocó. Esto plantea que es uno de los departamentos con mayores carencias

en el acceso a vivienda, servicios y escolaridad en el territorio nacional.

En Vichada, tan solo 5.325 personas pertenecen al régimen contributivo, mientras 69.847 personas, la mayoría de la población, hacen parte del régimen subsidiado de salud, lo que coincide con las condiciones socioeconómicas descritas anteriormente.

143 Óp. cit. Pág. 32.

8.4. CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES

En el departamento de Vichada se han observado 2.264, 1.242 y 713 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.¹⁴⁴ En la tabla 14 se muestra de acuerdo con las Evaluaciones Agropecuarias, la

cantidad de hectáreas sembradas en estos años, con algunos productos principales. 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.

Producto	Área sembrada		
	2011	2012	2013
Palma de aceite	2.050	2.320	2.320
Yuca	868	857	985
Marañón	807	809	242
Plátano	462	481	497
Caucho	302		302
Cacao	168	128	143
Caña panelera	123	98	171
Naranja	112	113	113
Guayaba	75	75	75
Mango	59	61	62
Mandarina	50		58
Piña	20	22	22

Tabla 14. Hectáreas sembradas en los principales productos del departamento

En el gráfico 20 se muestra la razón para el 2011, el 2012 y el 2013. La línea oscura representa el valor de uno en la razón.¹⁴⁵ De manera global se observa que para el 2013 la razón es mayor que en los años anteriores, con excepción del marañón y la yuca. Esto implica que en el 2013 aumentó la cantidad de hectáreas sembradas en los diversos productos por cada hectárea de coca para este año con respecto a los años 2011 y 2012.

Podemos ver que la razón en palma de aceite y yuca es superior a uno para el 2012 y 2013. Para el 2012 la razón en palma de aceite es de 1,87 y en el 2013 es de

3,25. Esto quiere decir que por cada hectárea de coca observada hubo un 87% más de hectárea de palma de aceite sembrada en el 2012 y para el 2013 hubo más de tres hectáreas sembradas por cada hectárea de coca observada. Con relación a la yuca, la razón es de 1,38 para el 2013, lo que implica que por cada hectárea de coca observada hubo un 38% más de hectárea sembrada de yuca, mientras que para el 2011 y 2012 la razón es inferior a uno, lo cual significa que en estos años se observaron más hectáreas de coca que de yuca.

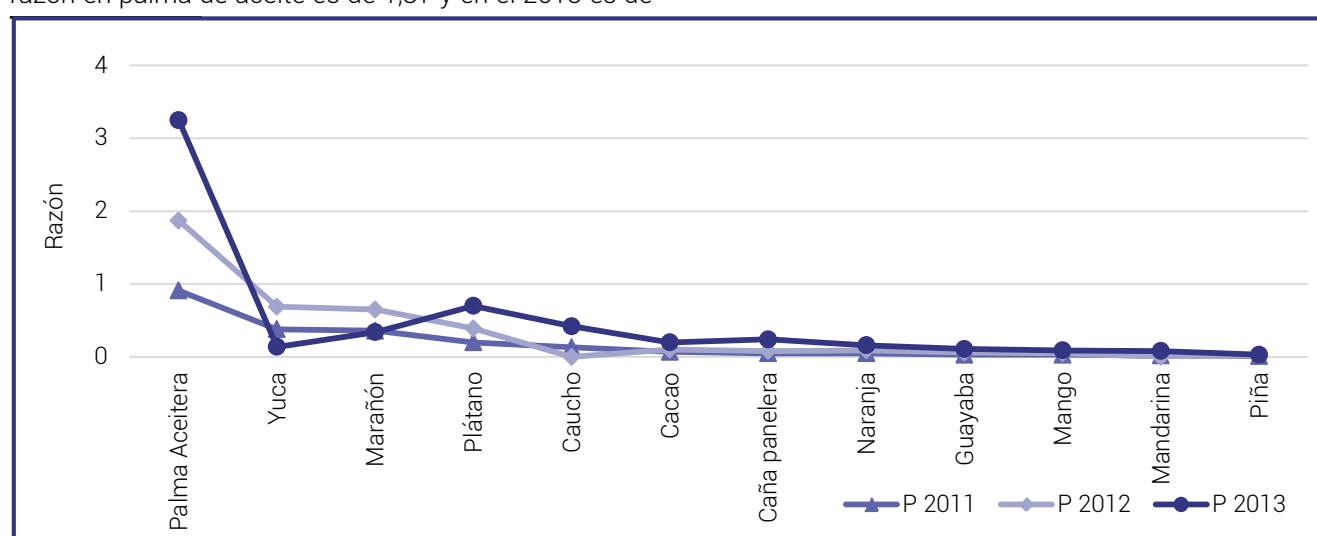


Gráfico 20. Razón entre área sembrada de cultivos permanentes con área de coca observada

144 Monitoreo de cultivos de coca 2013.

145 Se da la recomendación que el ejercicio contrasta la cantidad de coca a 31 de diciembre en cada año con la información recolectada en periodos de siembra.

	Razón		
	2011	2012	2013
Palma de aceite	0,91	1,87	3,25
Yuca	0,38	0,69	1,38
Marañón	0,36	0,65	0,34
Plátano	0,20	0,39	0,70
Caucho	0,13	0,00	0,42
Cacao	0,07	0,10	0,20
Caña panelera	0,05	0,08	0,24
Naranja	0,05	0,09	0,16
Guayaba	0,03	0,06	0,11
Mango	0,03	0,05	0,09
Mandarina	0,02	0,00	0,08
Piña	0,01	0,02	0,03

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

8.5. DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE VICHADA

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 en los flujos de comercialización y por ende en el comportamiento de los precios en las regiones.

Desde el 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 los 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. En tal sentido, 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 (UAECT)¹⁴⁶.

El Sistema de Información de Precios de Drogas se nutre con observaciones recolectadas en las diferentes zonas de cultivo capturadas por UNODC, así como 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 y por la oportunidad de la 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 ciudades¹⁴⁷. Es importante mencionar que desde el año 2012, no se cuenta con información proporcionada por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT).

Si bien el sistema de precios de drogas ha logrado proporcionar información de tendencias de comercialización, a partir de su 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

¹⁴⁶ La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT) proporciona información de precios que complementan los registros capturados en zonas de cultivo, siendo proporcionada a través de su personal de enlace y residentes en las diferentes regiones. Desde el 2012, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT).

¹⁴⁷ Esta información se obtiene a través de la indagación con personas vinculadas en el mercado así como información de inteligencia.

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 de la cadena, entre otras.
- La información entregada corresponde a una generalidad del territorio y no permite hacer diferenciaciones dentro este.
- No es identificable el punto de la cadena en que el producto se comercializa, ni la influencia de las variables de coyuntura de los territorios.
- Desde mediados del 2011, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UAECT).

A continuación se presentan las principales tendencias en los precios de los derivados cocaínicos en el departamento de Vichada, reportados en el Sistema de Precios de Drogas.

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 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 en el departamento de Vichada ha disminuido de 34 t en el año 2009 a 7 t en el año 2013. En este sentido, si bien puede existir una comercialización de productos como hoja de coca fresca, pastas básicas de cocaína y base de cocaína provenientes de la producción generada en el departamento, su orden de magnitud tendería a ser inferior.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca (fresca)	Kg	-	-	-	-	-	800	-	1.750	500
Pasta básica de cocaína	Kg	-	-	-	-	-	-	1.627.800	2.030.200	2.185.400
Base de cocaína	Kg	3.250.000	2.375.000	-	-	-	3.150.000	2.800.000	-	2.662.500
Clorhidrato de Cocaína	Kg	5.300.000	-	-	-	-	5.150.000	5.500.000	4.800.000	5.750.000

Tabla 16. Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Vichada, 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

Los precios de hoja de coca fresca pasaron de \$800/kg en el año 2010 a \$1.750/kg en 2012 para luego decrecer a \$500/kg en el 2013. Esta tendencia decreciente se podría explicar por la desaceleración en su comercialización ante la fuerte caída de la producción de este producto de 23.786 t en 2009 a 5.949 t en el año 2013. Si bien en 2009 los precios de hoja de coca registrados en el departamento registran un nivel bajo frente a los presentados a nivel nacional (en promedio se encuentra entre \$2.000/kg y \$2.800/kg).

Entre el 2005 y el 2013, el precio de la pasta básica de cocaína, con una tendencia que no es tan pronunciada, han permanecido en relativa estabilidad posiblemente dado a que es un producto en el cual su comercialización no se encuentra delimitada a la zona de cultivo. Para este mismo periodo, el precio de la base de cocaína En este sentido, los precios de pasta básica de cocaína han oscilado entre \$1.627.800/kg y \$2.185.400/kg, mientras que la base de cocaína se ha comercializado entre \$2.375.000/kg y \$3.250.000/kg.

El rango de precios de pasta básica de cocaína tiende a ser inferior en relación con los precios registrados en el resto del país; en promedio a nivel nacional, durante el periodo 2005-2014 (primer semestre) se comercializó pasta básica de cocaína entre \$1.844.300/kg y \$2.069.900/kg. Para el mismo periodo, los precios promedio nacional de base de cocaína se estimaron entre \$ 2.375.000/kg y \$3.250.000/kg.

Con respecto a los precios de clorhidrato de cocaína, estos han presentado fluctuaciones. En promedio, para los años en los cuales se cuenta con registro, han oscilado entre \$ 4.800.000/kg y \$ 5.750.000/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 disminuir. Lo anterior, en la medida en que los precios de la

base de cocaína han tendido a disminuir, no siendo consistentes frente a las variaciones de los precios en los demás productos lícitos, lo cual genera que se

obtengan menos ingresos que los percibidos en años anteriores.

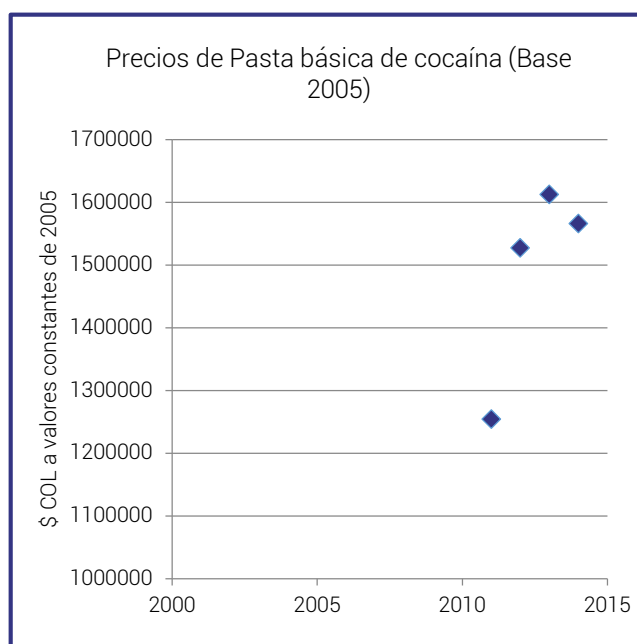
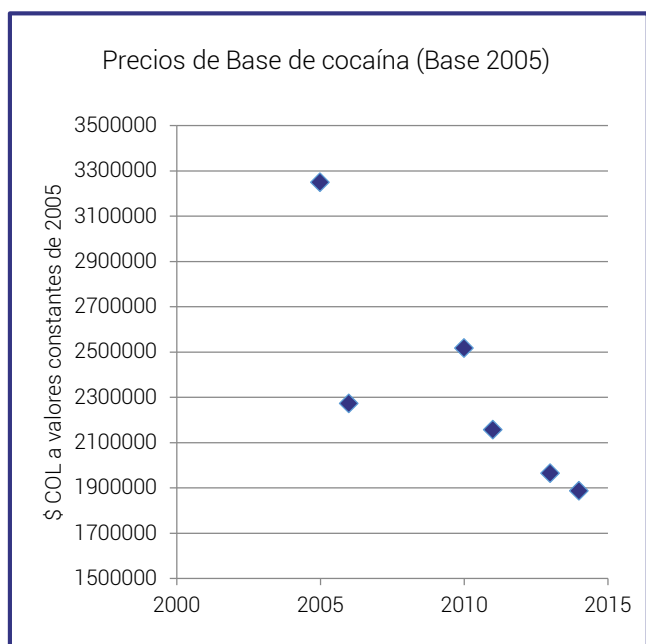
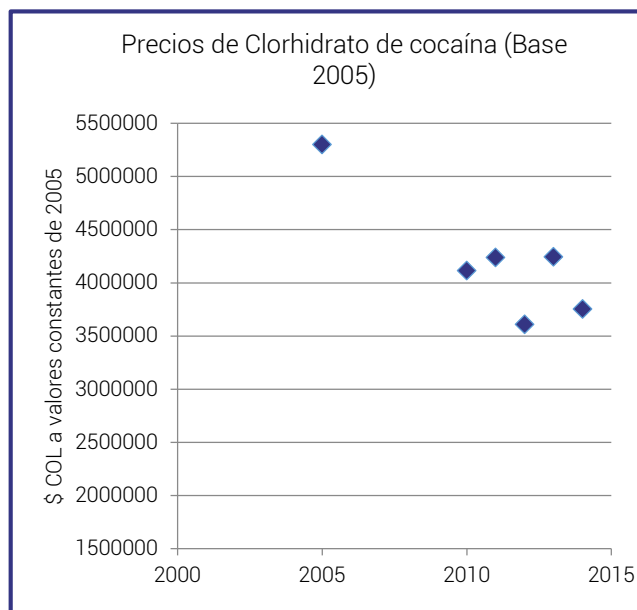
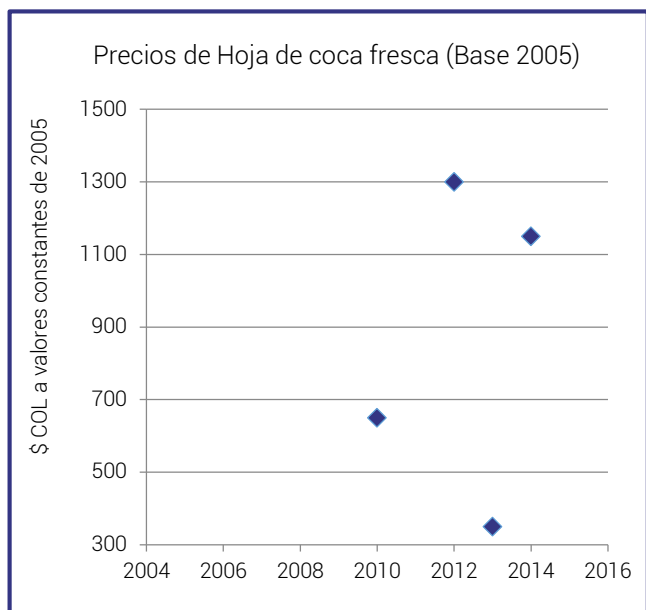


Gráfico 21. Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Vichada a valores constantes de 2005

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.

9

Dimensión social

Dentro del análisis de las variables de la dimensión social relacionadas con la producción ilegal, se muestra en el Gráfico que la producción ilícita (CultILICIT) constituye un elemento determinante del subsistema y que los factores más fuertemente asociados a esta variable lo constituyen los procesos migratorios dentro del territorio, con frecuencia asociados a la expansión de la producción ilegal en

zonas de frontera agrícola. Esta situación encuentra un punto de discusión al examinar la dinámica particular en el Vichada, en donde además existe una fuerte dinámica de migración forzada intermunicipal provocada por el conflicto armado y la disputa territorial entre los actores armados ilegales que han hecho presencia en este departamento.

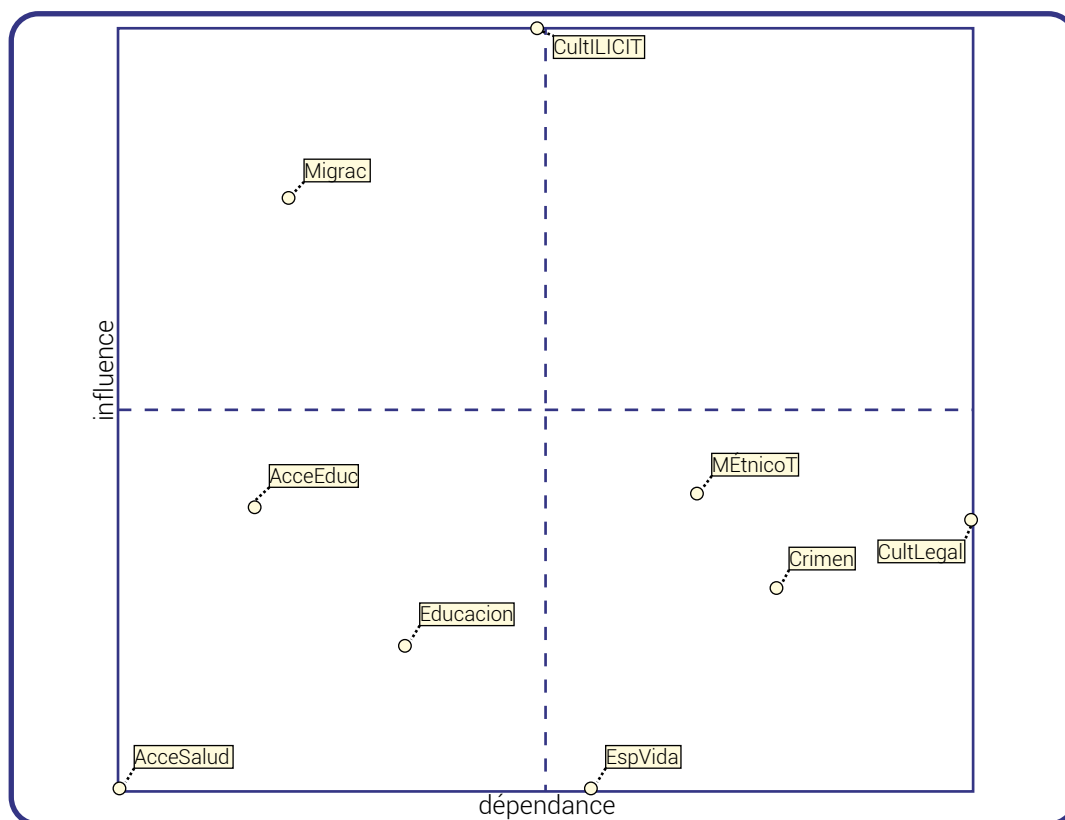


Gráfico 22. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal

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 impulsor del desarrollo a mediano y largo plazo, en una región dadas 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 Vichada, estas juegan un papel determinante

y constituyen un punto obligado de atención, dado que allí las comunidades indígenas están afectadas por la coca y los altos índices de violencia, y crímenes asociados a la producción de coca han deteriorado sensiblemente las normas de convivencia y legitimado prácticas productivas ilegales.

En este capítulo se analiza la dinámica de migraciones y se presenta una descripción de los factores asociados

al manejo étnico del territorio (aún no se presenta un análisis de la criminalidad dado la insuficiente información que se tiene en este momento sobre esta).

9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL

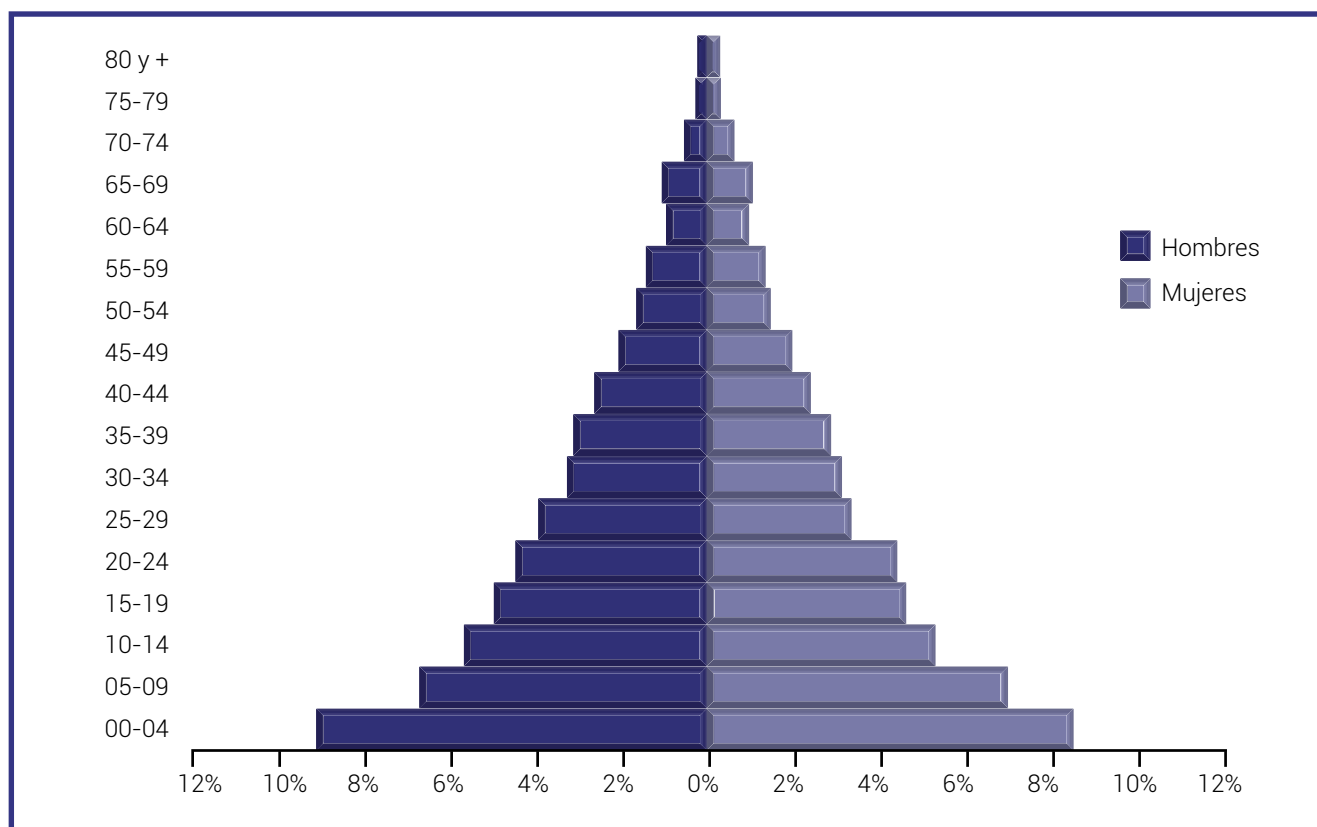


Gráfico 23. Estructura de la población por sexo y grupos de edad
Fuente: Dane, 2005

La estructura poblacional del departamento refleja una alta natalidad y mortalidad infantil (principalmente de 0 a 4 años), siendo la mayoría de la población niños, y una constante migración de la población, relacionada, principalmente, a la falta de oportunidades debido a la crisis socioeconómica de sus pobladores. En Vichada se registraron con el Censo de 2005, 2.710 inmigrantes interdepartamentales, frente a 3.126 emigrantes.

Según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas ¹⁴⁸, para el año 2012, Vichada es uno de los departamentos que menos personas desplazadas

recibió, así como uno de los departamentos con menor número de declaraciones de desplazamientos por persona.

Según puede inferirse de la Red Nacional de Información y el Registro único de Víctimas¹⁴⁹, desde el año 2000 ha sido creciente la expulsión de población en el departamento del Vichada, siendo bajo el registro de personas recibidas que ha venido disminuyendo desde 2007 en comparación al de personas expulsadas. Los años más críticos fueron 2006, 2007 y 2008.

¹⁴⁸ Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985-2012. Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas. Junio de 2013.

¹⁴⁹ Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Registro Único de Víctimas. Desplazamiento Caldas. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co>

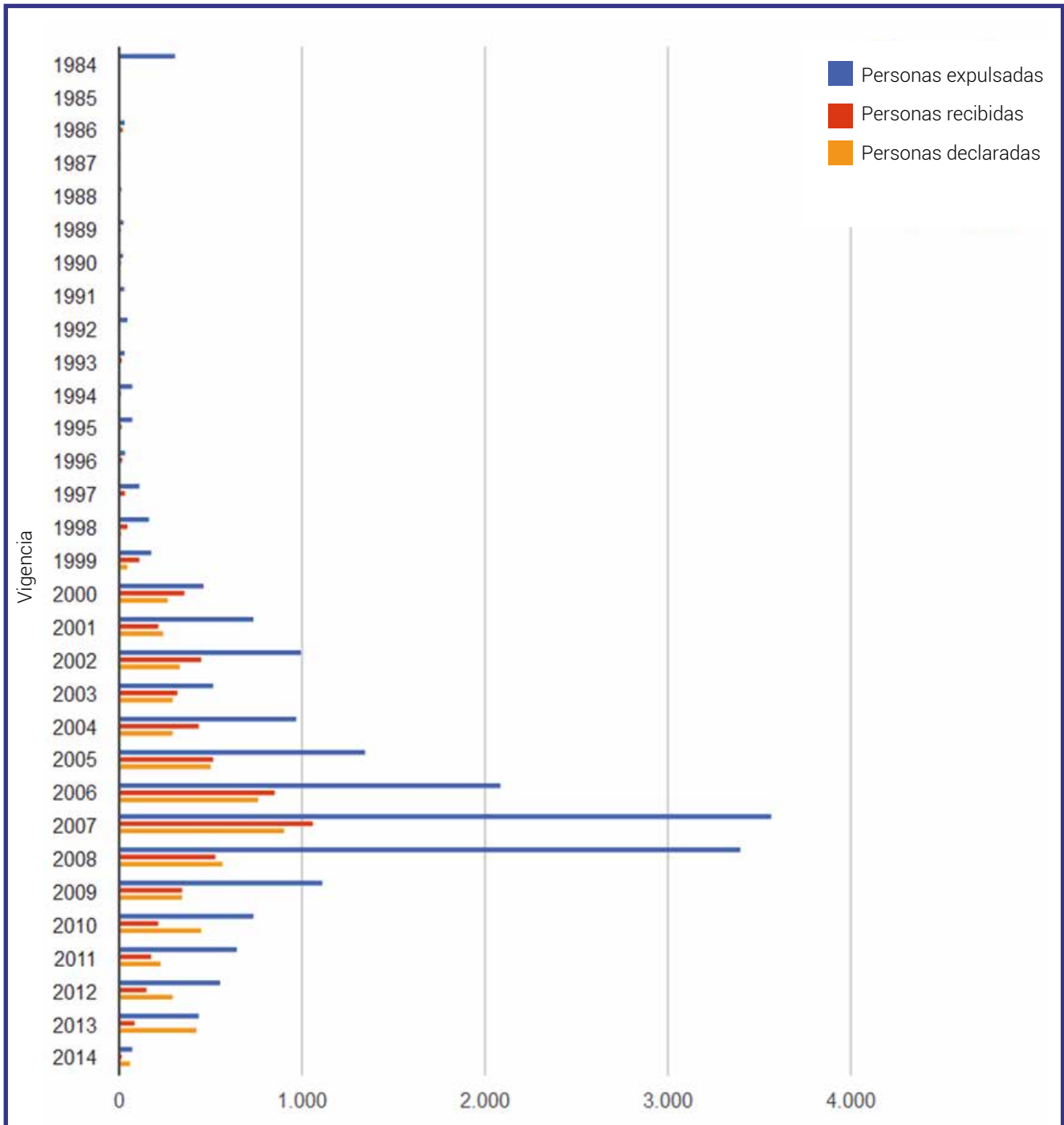
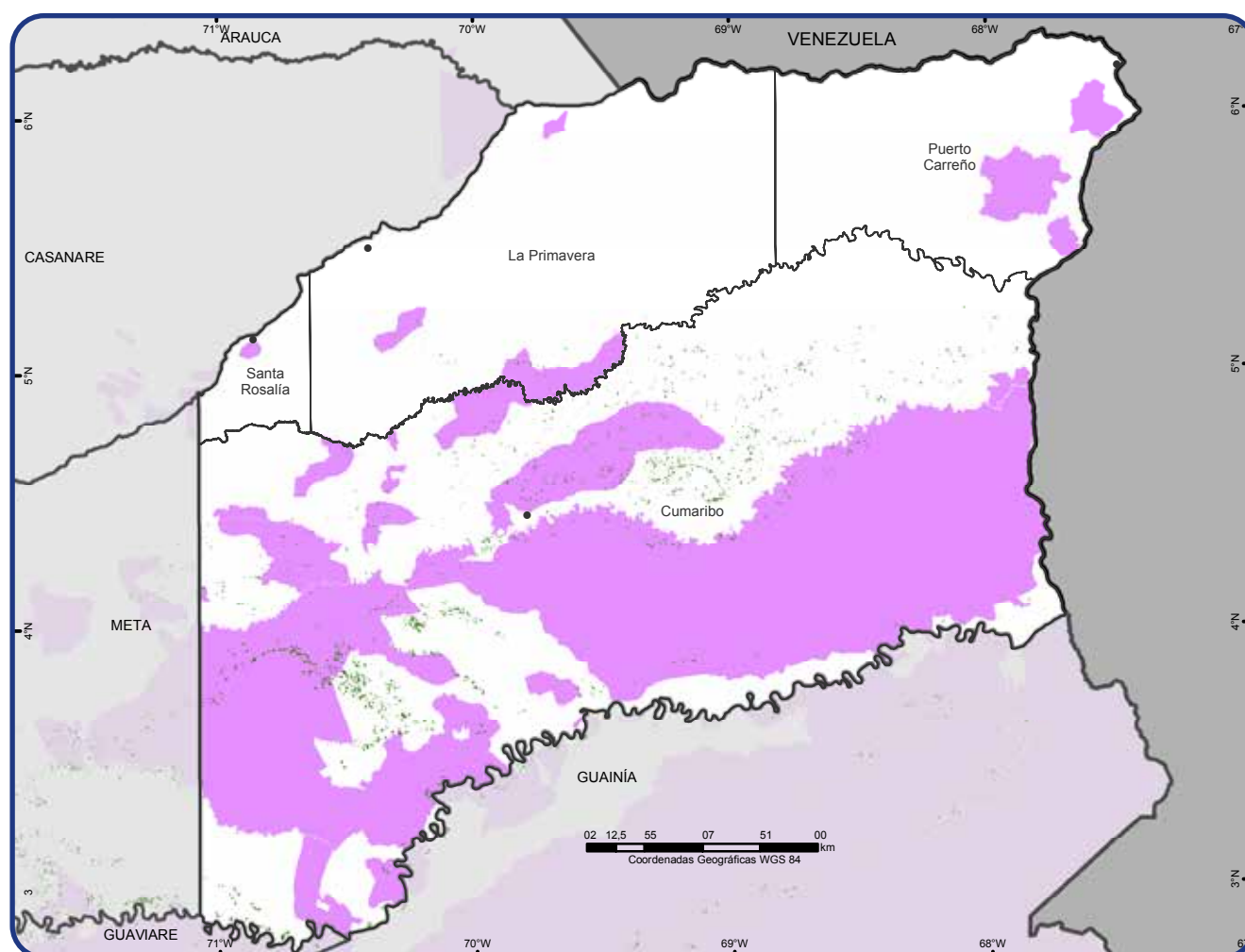


Gráfico 24. Desplazamiento personas
 Fuente: RNI, Red Nacional de Información, 2014

9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO



- | | |
|---|--|
| ■ Reservas Campesinas | Límite municipal |
| ■ Resguardos Indígenas | Límite departamental |
| ■ Cultivos de coca 2011 - 2013 | Límite internacional |

Mapa 13. Presión por cultivos de coca sobre áreas de reglamentación especial

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.

El departamento de Vichada cuenta aproximadamente con trece comunidades indígenas en los municipios de Santa Rosalía, La Primavera y Cumaribo, los cuales están relacionados con las etnias Cubeo, Piapoco, Amorua, Curripaco, Piaroa, Puanive, Guahibo, Sikuaní y Sáliba. Según el censo elaborado por el DANE al 2005, el 44.4% de la población residente en este departamento se auto-reconoce como indígena, lo cual afirma la incidencia y protagonismo de esta población en el departamento y en el territorio. Históricamente han sido sujetos y objetos de explotación, violación y maltrato, según la prensa y algunos trabajos revisados los

principales fenómenos experimentados en la región son el desplazamiento, el despojo, el abandono estatal, el incremento de actividades productivas a gran escala, la privatización de los territorios, la culturización forzosa, entre otros.¹⁵⁰

En este sentido, el departamento y en especial los resguardos indígenas, son un referente de la problemática de la ruralidad colombiana. Históricamente estos territorios se han constituido en escenarios claves

¹⁵⁰ Chonchol, Jacques. Revalorización de las sociedades campesinas del tercer mundo. En: El campesinado contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos. Editor. CEREC. Tercer mundo edit. Bogotá 1990.

para actividades ilegales, actualmente esta región es atravesada por cinco grandes rutas de narcotráfico que se proyectan hacia Brasil y hacia Venezuela, siendo a su vez, uno de los mayores centros de producción de base de coca.

Pero esta violencia que determina la realidad del departamento, se incrementa con la presencia o el posicionamiento de mega proyectos. Uno de ellos, "La Recuperación del río Meta", es una iniciativa de Integración de la infraestructura de sudamericana (IIRSA), la cual nace en el 2000 en el marco del intento de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y cuyo objetivo es buscar, por medio de un conjunto de infraestructuras, posibilitar el flujo de libre comercio. Para ello, es necesario adecuar el río Meta y convertirlo en un vía fluvial que permita la comunicación del Caribe venezolano y el pacífico colombiano y garantizar una infraestructura vial que articule el Pacífico-Bogotá-Meta-Orinoco-Atlántico. Sin embargo, el proyecto debido a su extensión afectará más o menos 145 resguardos indígenas de al menos 18 comunidades. Problemas, como el incremento del cauce del río, el desborde en el invierno, el potencial daño a la fertilidad del suelo ribereño, al igual, que la potencial privatización del río, las pocas garantías para alimentación y transporte de la comunidad, son serias consecuencias a las cuales se verán sometidas las comunidades que habitan la región.¹⁵¹

Proyectos como este, permitirán que a la región lleguen nuevas iniciativas económicas. Una de estas iniciativas es la petrolera. Durante 1996 esta iniciativa petrolera fue rechazada por el Ministerio de Medio Ambiente por el alto nivel contaminante del crudo pesado, sin embargo, han cambiado en los últimos años las leyes que reglamentan el uso y la vocación del suelo, permitiendo la concesión de tierras a empresas petroleras a través de contratos de Evaluación Especial. Por ejemplo, la parte norte del Resguardo Caño Mochuelo, fue concedida a la empresa Meta Petroleum LTD. El suroeste es explotada por Ecopetrol S.A. y el sureste a la Exxon Mobil and Production Colombia (Vichada) LTD.¹⁵²

Otro proyecto que fue en su momento potencialmente peligroso para la región y que actualmente podría incidir, es el proyecto "El renacimiento de lo Orinoquía". Este proyecto busca en un plazo de 20 años utilizar las sabanas de la Orinoquía para la cosecha de palmas aceiteras y similares. Ese proceso de implementación forzada de cultivos foráneos para la región, atentaría directamente con la seguridad y la soberanía alimentaria¹⁵³ y, como se ha mencionado anteriormente,

151 Colombia: Los megaproyectos a la caza del indígena de la Orinoquía: obtenido en: <http://servindi.org/actualidad/6737>

152 Ibid.

153 Benítez Vargas, Manuel. "La seguridad alimentaria en crisis". Economía colombiana 269, 269: 72-83 (Bogotá) 2003.

permitiría el posicionamiento de actores armados ilegales. El objetivo del proyecto sería la cultivación de 450.000 hectáreas de palma y 101,700 de caña con el propósito de producir 952 toneladas de biodiesel y más de 900 millones de litros de etanol. El proyecto en su totalidad afectaría a más de 29 resguardos indígenas.¹⁵⁴ Articulado a ello, el paramilitarismo, el auge guerrillero y los cultivos ilícitos han dejado al departamento del Vichada con grandes problemáticas de violencia de difícil resolución que están relacionadas con la acumulación de territorios y el despojo¹⁵⁵. Los proyectos como Recuperación del Río Meta, el renacimiento de la Orinoquía; o la fiebre petrolera de los últimos años o la presencia de estructuras narcotraficantes en el departamento, generan fuertes impactos dentro de los resguardos indígenas¹⁵⁶.

Es por ello, que la apertura de la guerra y la intensificación de la misma, ha afectado al habitante rural modificando sus relaciones con la tierra y con sus contemporáneos. El aparato militar de diferentes grupos armados, al igual que la diversidad de luchas regionales, han creado un conjunto heterogéneo de conflictos y dinámicas tan cambiantes y diversas, que imposibilitan el fin del problema. En esta coyuntura, la violencia ha sido la principal herramienta de control y coerción, tanto para detener reformas, protestas o manifestaciones sociales, como para imponer controles regionales, soberanías estatales y monopolios económicos. De esta forma, se evidencia la gran debilidad estatal para solucionar de forma eficiente la problemática de la distribución de la tierra y por ende, garantizar condiciones de vida digna a los pobladores del campo.

Es decir, la pobreza rural en el departamento del Vichada va en aumento y las condiciones de marginalidad se refuerzan como resultado del desempleo, de las políticas neoliberales de desarrollo y los altos costos sociales que éstas provocan. En esta medida, la visión global de progreso no garantiza mejores condiciones de vida, siendo el acceso a la tierra, la migración de los jóvenes, el conflicto armado, los cultivos ilícitos y la presencia de agentes armados las principales variables en esta discusión.¹⁵⁷

Los indígenas del departamento del Vichada, entonces, se han caracterizado por continuas disputas territoriales que han dejado profundas huellas en sus estructuras sociales y culturales. El acelerado proceso de mestizaje

154 Colombia: Los megaproyectos a la caza del indígena de la Orinoquía: obtenido en: <http://servindi.org/actualidad/6737>

155 Violencia y despojo territorial contra Pueblos Indígenas en el departamento del Vichada: Obtenido en: <http://cms.onic.org.co/2013/07/violencia-y-despojo-territorial-v-contra-pueblos-indigenas-en-el-departamento-del-vichada/>

156 34 resguardos indígenas, en riesgo por guerra de narcos: Obtenido en: <http://cms.onic.org.co/2013/06/34-resguardos-indigenas-en-riesgo-por-guerra-de-narcos/>

157 Machado Absalón. "La cuestión agraria frente al neoliberalismo". En: La falacia Neoliberal: Crítica y alternativas. p., 269-282. Universidad Nacional. Colombia, 2003.

y la pérdida del territorio condujeron al desequilibrio de su unidad social y al abandono de muchas de sus prácticas culturales, lingüísticas, productivas y rituales. Sin embargo, el conservar una estructura familiar extensa y una fuerte endogamia entre las partes, les ha brindado la posibilidad de cierta sobrevivencia cultural. Parfraseando a Chonchol, es fundamental dentro de los procesos de desarrollo rural que se reconozca el tejido socio-cultural de las comunidades en relación con la incorporación de nuevas tecnologías que llevan consigo principios y valores diferentes.

La vida cotidiana de estas poblaciones está expuesta a considerables amenazas, siendo el comercio y la economía internacional la principal responsable. Es preciso forjar una reforma rural que sea de orden estructural, es decir, que permita un cambio sustancial en las relaciones de poder y en la normatividad institucional, reconocimiento e integrando al Estado, a los sectores privados y al mercado con los diferentes actores sociales. Este tipo de reformas, deben integrar todos los sectores económicos y políticos de la sociedad promoviendo participación y socialización de los conocimientos y saberes.¹⁵⁸

Si bien desde la Constitución de 1991 se ha posibilitado y potenciado la reconfiguración de las tierras de los antiguos resguardos, esto no implica que se han solucionado los problemas de degradación de la tierra y del medio ambiente; tampoco ofrecen alternativas frente a los programas educativos y de salud que no responden a las realidades sociales y culturales de los pueblos indígenas del Vichada y no detienen la discriminación y el rechazo social del cual son víctimas las comunidades indígenas y tampoco les otorga reales garantías de no repetición de acciones violentas contra sus gentes y sus territorios.¹⁵⁹

158 Restrepo, Gloria Inés, Dinámicas e interacciones en los procesos de resistencia civil en Revista Colombiana de Sociología, No 27 2006 Bogotá, Universidad Nacional

159 Violencia y despojo territorial contra Pueblos Indígenas en el departamento del Vichada: Obtenido en: <http://cms.onic.org.co/2013/07/violencia-y-despojo-territorial-v-contra-pueblos-indigenas-en-el-departamento-del-vichada/>



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 Vichada 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 conectan, 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.

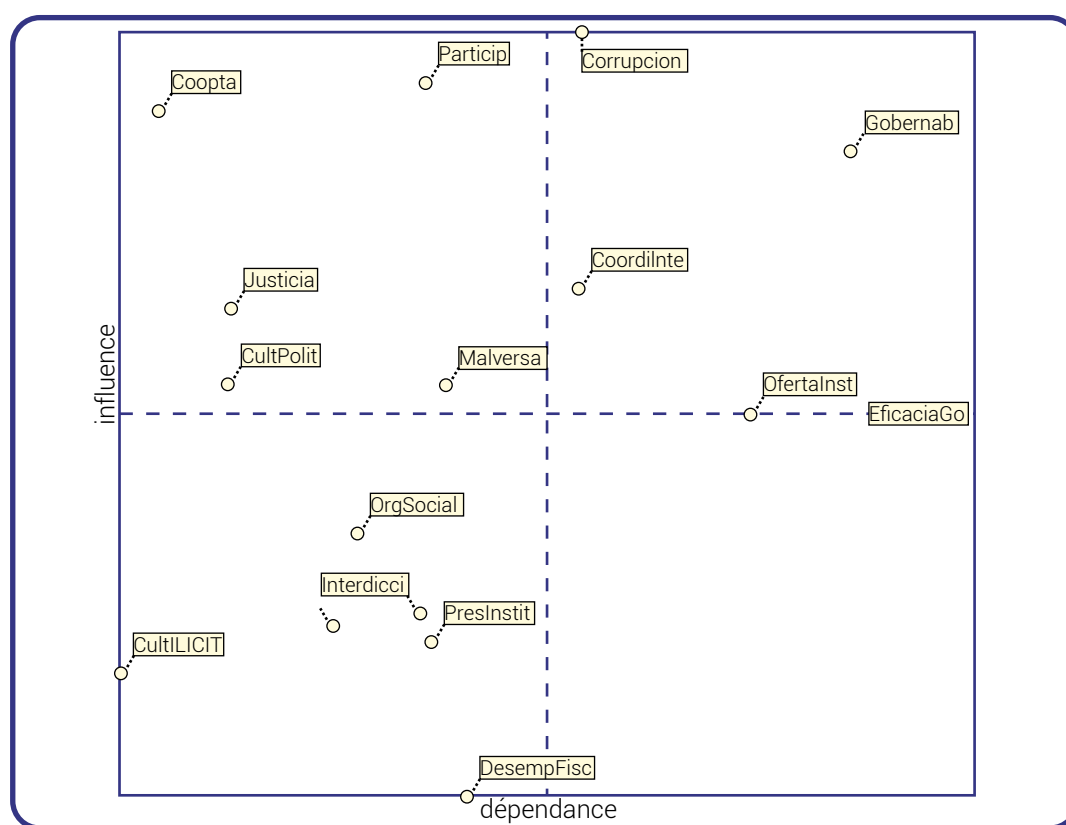


Gráfico 25. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio

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 Vichada, 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, donde la acción de la guerrilla de las FARC permanentemente intenta acceder al control territorial. Debe prestarse especial atención 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 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: el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes.

Vale la pena mencionar que bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia 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. En el departamento de Vichada, en junio de 2013, el Gobernador (e), Samuel Rodríguez, instaló el primer Consejo Seccional de Estupefacientes del Departamento para establecer un punto de encuentro entre las diversas

entidades que tienen competencia a nivel territorial frente al tema de las drogas y especialmente, fortalecer el trabajo interinstitucional ante la preocupación por las manifestaciones del problema en la población adolescente del departamento, la cual muestra evidencias de incremento en el consumo de sustancias psicoactivas¹⁶⁰.

En esa sesión del Consejo se logró la integración de la Armada Nacional en las campañas de promoción y prevención que adelanta la Secretaría de Salud Departamental en los sectores donde habitan comunidades indígenas. Así mismo, Corporinoquía manifestó su interés en apoyar formación de adolescentes desde el componente ambiental con salidas ecológicas y conversatorios sobre el medio ambiente. El ICBF dispuso también su personal de psicólogas para apoyar las acciones de prevención que adelanta la Policía en los colegios del departamento¹⁶¹.

Uno de los grandes avances, reportados por el Ministerio de Justicia en el departamento de Vichada, es la reactivación del Comité Departamental de Drogas¹⁶² en concurso con las entidades del departamento, liderados por la Secretaría de Gobierno. En el marco del Consejo Seccional de Estupefacientes, en el 2013, se estableció un plan de capacitaciones del Ministerio de Justicia a los miembros de esta instancia. Sin embargo, en el trascurso del 2014 no se realizaron sesiones de ninguna de las dos instancias, lo que repercute en la baja capacidad de coordinación del departamento sobre el tema de drogas.

El Comité de Drogas es liderado por la Secretaría de Salud y está volcado a temas de consumo; sin embargo, es necesario mayor liderazgo por parte de la Secretaría de Gobierno para articular los aspectos institucionales en materia de oferta. Dos de los cuellos de botella que se evidencian en las instancias de coordinación son: la politización del tema de drogas en la Gobernación que no permite el avance en las instancias y la falta de contratos para los funcionarios que están encargados del tema en la Gobernación¹⁶³. Otro de los aspectos críticos en el Vichada es la inexistencia de cifras confiables en temas de consumo; la Secretaría de Salud departamental, el ICBF y medicina legal tienen datos distintos sobre la afectación y la atención. Esto evidencia un problema más profundo y es la falta de datos para hacer un diagnóstico de la afectación del tema de drogas, denominado por alguno de los entrevistados como "ausencia de cultura de la información" que la justifican

160 Ministerio de Justicia y del Derecho. Minjusticia avanza en la consolidación de estrategias territoriales contra las drogas. Bogotá, junio 16 de 2013. Recuperado en enero 10 de 2014. Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/32/Minjusticia-avanza-en-la-consolidación-de-estrategias-territoriales-contra-las-drogas.aspx>

161 *Ibíd.*

162 *Ibíd.*

163 Entrevista a contratista del Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, diciembre 2 de 2014.

por la falta de recursos económicos. A nivel general, el departamento cuenta con una baja capacidad y presencia del Estado para enfrentar los temas de oferta de drogas dada la extensión del departamento¹⁶⁴.

10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL

Como se observó, los retos institucionales del departamento se centran en la falta de posicionamiento del tema de drogas en la agenda política de Vichada, aunque la Fuerza Pública resalta la colaboración de la Gobernación en el suministro de bienes en apoyo de las unidades¹⁶⁵. La falta de convocatoria de la Gobernación a las instancias de decisión en temas de drogas, hace que las entidades de manera autónoma coordinen entre ellas. En el caso del Comité, el liderazgo lo lleva la Secretaría de Salud y eso hace que el tema más relevante sea el de demanda a pesar de que el departamento es tanto consumidor como productor.

En lo referente a la oferta, el liderazgo lo lleva la Fuerza Pública y la Fiscalía, pero no hay articulación en el marco de las instancias creadas para este fin. El resultado se expresa en la falta de conocimiento de 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”¹⁶⁶.

En la política de droga 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 eso crea cuellos de botella para la coordinación que a veces ni siquiera son considerados como parte del problema.

A continuación se describen las entidades que lideran el esfuerzo institucional para contrarrestar la oferta de drogas y que tienen jurisdicción en el departamento.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Gobernación de Vichada. Gobernación de Vichada Fortalece la Seguridad ciudadana “Gobernación entregó a la Fuerza de Tarea ARES, una camioneta 4x4, doble cabina con platón, con destino a mejorar la movilidad de esta Fuerza Militar contribuyendo al fortalecimiento de las labores de vigilancia y seguridad donde esta organización opera”. Recuperado en enero 11 de 2015. Disponible en http://vichada.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=329:gobernacion-de-vichada-fortalece-la-seguridad-ciudadana&catid=55:noticias-antiguas&Itemid=136

¹⁶⁶ Dirección Nacional de Planeación. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Bogotá, 2014.

10.2.1 Fuerzas Militares y Ejército Nacional

En el departamento de Vichada opera la Brigada 28 adscrita a la Octava División del Ejército¹⁶⁷ y cuenta con las siguientes unidades:

- Batallón de Infantería No. 43 Gr. Efraín Rojas Acevedo, con sede en Cumaribo, Vichada.
- Batallón de Ingenieros Militares No. 28 Cr. Arturo Herrera Castaño, con sede en La Primavera, Vichada.
- Batallón de Infantería No. 45 Gr. Próspero Pinzón, con sede en Puerto Inírida, Guainía.
- Batallón de ASPC No. 28 Bochica, con sede en Puerto Carreño, Vichada.
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 28 Ignacio de Herrera y Vergara, con sede en Carimagua Meta.
- Batallón de Combate Terrestre No. 58 TC. Carlos Maldonado Gutiérrez, con sede en Cumaribo, Vichada.

Adicionalmente, la Fuerza Aérea cuenta con el Grupo Aéreo del Oriente que conduce operaciones aéreas en su área de responsabilidad para mantener la soberanía del espacio aéreo y la integridad territorial, contribuyendo al desarrollo sostenible de la región¹⁶⁸. En el departamento opera la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Narcotráfico –Ares–, conformada por 150 hombres que fue creada en marzo de 2012 con el propósito de diezmar el tráfico ilegal de estupefacientes, erradicar los cultivos ilícitos y disminuir el accionar de los grupos armados ilegales que delinquen en el oriente del país.¹⁶⁹ En su primer año de activación, la Fuerza de Tarea Conjunta –Ares– logró en el Vichada la neutralización de seis cristalizadores para la elaboración de clorhidrato de cocaína, 29 laboratorios al servicio del narcotráfico, la incautación de 12.983 kilos de hoja de coca, 7.5 kilos de pasta base de coca, 20.444 galones de combustible y 4.714 galones de insumos líquidos para el procesamiento de alcaloides¹⁷⁰.

10.2.2 Policía Nacional

El departamento de Vichada pertenece a la Región de Policía No. 7 y opera a través de la Policía Departamental creada en 1992. Esta unidad cuenta con cuatro (4) estaciones ubicadas en Puerto Carreño, La Primavera,

¹⁶⁷ Ejército Nacional. Vigésimo octava Brigada-Puerto Carreño. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=240198>

¹⁶⁸ Grupo Aéreo del Oriente. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en <http://www.gaori.mil.co>

¹⁶⁹ Webinfomil.com. Se activa la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Narcotráfico –Ares–. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en <http://www.webinfomil.com/2012/03/se-activa-la-fuerza-de-tarea-conjunta.html>

¹⁷⁰ Fuerza Aérea. ARES Comprometida con la Comunidad de Vichada. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en: <http://www.emavi.edu.co/ares-comprometida-con-la-comunidad-del-vichada>

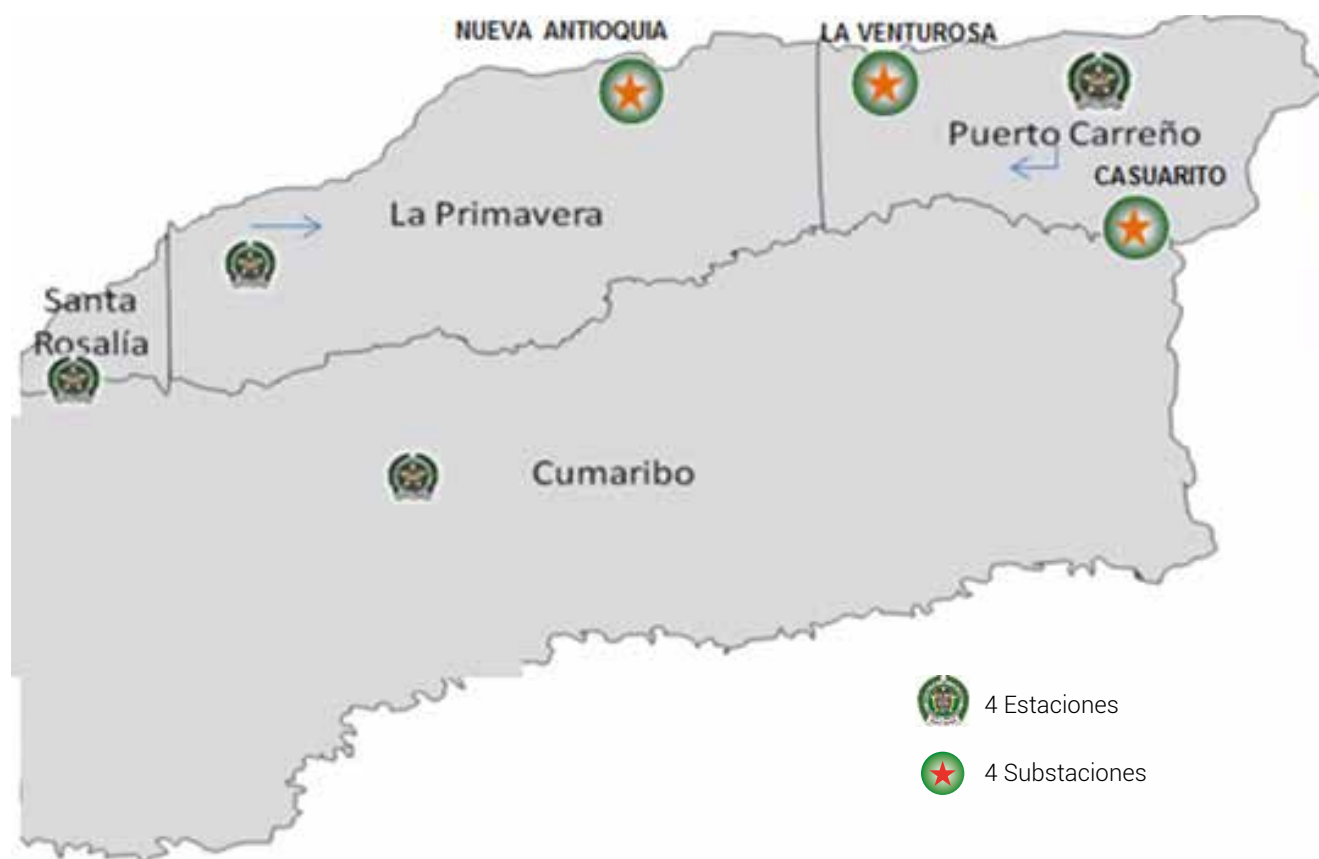


Gráfico 26. Estaciones y subestaciones de Policía Nacional en el departamento de Vichada.

Santa Rosalía y Cumaribo y tres (3) subestaciones ubicadas en Casuarito, La Venturosa y Nueva Antioquia.

Dentro de las acciones concernientes al tema de drogas, la Policía Nacional implementa el Programa DARE concebido como un programa educativo de colaboración entre la Policía Nacional y diferentes centros educativos, con el objeto de prevenir el uso y abuso de drogas entre los jóvenes, enseñarles a ser miembros productivos de su comunidad y proporcionarles la información necesaria que les permita llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia; de esta manera, se establecen relaciones positivas entre la familia, su entorno social y las autoridades¹⁷¹.

Los objetivos del programa son: 1) reducir la oferta y demanda de drogas ilegales y psicotrópicas mediante la prevención y represión de consumo en los menores de edad. 2) desarrollar procesos y estrategias orientadas a la prevención integral de las diferentes manifestaciones del problema de las drogas y 3) enseñar los conocimientos necesarios relacionados con las drogas y efectos, consecuencias y la forma de prevenir su uso y abuso. Este programa se ha implementado en coordinación con algunos colegios y centros educativos del departamento.

171 Policía Nacional. DARE. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_vichada/Programas_desarrollados

10.2.3 Fiscalía

En Puerto Carreño se encuentra la Dirección Nacional de Fiscalía del departamento y tiene unidades de Fiscalía seccionales y locales. Así mismo, cuenta con oficina del CTI y la Unidad de Policía Judicial.

La Fiscalía actúa de manera coordinada con el Ejército Nacional para la incautación de drogas ilícitas¹⁷², con la Armada Nacional y con la Policía. Sería necesario reactivar los espacios del Comité y del Consejo para que las entidades departamentales pudieran acompañar el esfuerzo de la Fuerza Pública y la Fiscalía en el ataque frontal contra el fenómeno de las drogas ilícitas.

10.2.4 Unidad Administrativa de Consolidación Territorial

En el departamento de Vichada, la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT) viene implementando varias estrategias para la sustitución de cultivos ilícitos a través de proyectos productivos y titulación de tierras. El programa consiste en un modelo de atención directo a las familias ubicadas en territorios con presencia de este tipo de cultivos para generar, a

172 En el sector conocido como Puerto Colombia en la comunidad indígena Kanalitojo del municipio de Puerto Carreño, Vichada se logró la incautación de 225 kilogramos de marihuana gracias a la acción coordinada entre el Ejército y el CTI. Ejército Nacional. El Ejército incauta marihuana en el Vichada. Recuperado en enero 10 de 2015. Disponible en <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=373231>

nivel local, oportunidades de ingresos alternativos, capacidades y mejorar las condiciones de vida de las familias atendidas y sus comunidades a través del fortalecimiento del tejido social¹⁷³.

El programa focaliza no solamente territorios con presencia de cultivos sino también zonas que corresponden a corredores estratégicos de movilidad del narcotráfico y territorios colectivos de comunidades étnicas que presentan altos niveles de amenaza por presencia de cultivos ilícitos. Las acciones del programa corresponden a acciones de poserradicación, por lo cual, antes de entrar a recibir los beneficios del programa, la vereda, resguardo o consejo deben haber adelantado la erradicación de dichos cultivos¹⁷⁴.

El programa comprende:

- Contraprestación económica condicionada, que consiste en la entrega de recursos condicionados al cumplimiento de actividades específicas de los compromisos de la comunidad.
- Seguridad Alimentaria: entrega de insumos, herramientas y/o materiales para establecimiento de huertas caseras, cultivos para flujo de caja y/o especies menores, que contribuyan con la seguridad alimentaria de las familias.
- Acompañamiento integral: en los ámbitos productivo, social, organizacional y ambiental.
- Seguimiento y monitoreo: el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los compromisos establecidos entre el gobierno y las comunidades en el marco del modelo de atención directa a familias es adelantado por la UNODC¹⁷⁵.

10.2.5 Elecciones

En los departamentos que pertenecieron a los antiguos territorios nacionales se evidencia la debilidad estatal en cuanto a cobertura, infraestructura y atención a la población. A pesar de la creación de los departamentos en 1991, hace más de dos décadas, buena parte de la planeación para el departamento de Vichada se hace desde Bogotá y Villavicencio. Siguiendo a la Misión de Observación Electoral, las elecciones de mandatarios locales y de congresistas de esta zona sigue decidiéndose en el Meta caracterizada por una fuerte corriente del Liberalismo¹⁷⁶ a excepción de Cumaribo donde tiene fuerza la Alianza Social Indígena.

173 Unidad de Consolidación. Acta Foro Municipal Dirección de Programas contra cultivos ilícitos. Villavicencio, Meta. Agosto 21 de 2014.

174 Unidad de Consolidación. *Ibid.*

175 Unidad de Consolidación. *Ibid.*

176 Corporación Nuevo Arco Iris, Monografía Político Electoral de Vichada 1997-2007. Misión de Observación Electoral, Universidad de los Andes y CERAC.

El municipio de Cumaribo tiene buena parte de su territorio con presencia de población indígena¹⁷⁷, organizada en 36 resguardos y es allí donde se ubican la mayor parte de los cultivos de coca del departamento, especialmente en Puerto Príncipe, Palmarito y Güerima.¹⁷⁸ Como lo afirma la Alcaldía del Municipio, "muchos son los indios (sic) que han aprendido a sembrar y procesar la hoja, con destrucción de su cultura milenaria. Estos cultivos han atraído igualmente oleadas de migrantes que destruyen el medio ambiente sin ninguna consideración dada la fugacidad de su permanencia".¹⁷⁹

Así mismo, la Alcaldía menciona:

La alianza entre narcotraficantes y guerrilla rebasa sus intereses meramente económicos y alcanza un enorme valor estratégico en términos territoriales. La guerrilla consolida su estrategia de poder militar y político sobre territorios definidos y la apoya creando mecanismos ideológicos, pero también coercitivos, para movilizar masivamente a campesinos, colonos, indígenas, raspachines y otros grupos articulados a la economía ilícita. (subrayado fuera de texto)

En ese sentido, si bien es importante anotar que electoralmente la Alianza Social Indígena se ha fortalecido como fuerza política en el municipio, no es menos cierto que la capacidad de coerción de los grupos armados ilegales en las elecciones es mucho más alta dada la baja presencia institucional en el territorio. Al respecto, llama la atención que el programa de Gobierno 2012-2015 de la Alcaldía de Vichada¹⁸⁰ no incluya la siembra, cultivo y tráfico de drogas en ningún aspecto del diagnóstico ni de los aspectos críticos dentro del municipio, como tampoco la presencia de grupos armados ilegales. La Fiscalía, por su parte, ha abierto indagaciones preliminares sobre la relación de miembros del partido ASI y las FARC.¹⁸¹ De acuerdo con información de la SillaVacía.com, la ASI en el 2011 avaló a Andrés Espinosa Flórez, candidato de Cambio Radical, quien estuvo involucrado en una pelea con su partido por una polémica sobre presuntos vínculos

177 Resguardo Indígena Unificado Selva de Matavén que reúne los siguientes 16 resguardos: Caño Cawasi, Aiwa Kuna Tsepajibo, Bajo Río Vichada, Atana Pirariami, Caño Zama, Matavén Fruta, Berrocal Ajota, Laguna Negra y Cacao, Sedalito San Benito, Laguna Anguilla - La Macarena, Caño Bocón, Cumaral, Yuri, Giro, Morocoto - Buenavista - Manajure y Cali - Barranquilla. Los restantes 20 resguardos son: Chocón, río Siare - barranco Lindo, Carpintero Palomas, Unuma, Saracure Río Cada, Kawanerruba, Río Muco y Guarrojo, Cholólobo Matatu, Guacamayas Mamiyare, Valdivia, La Esmeralda, San Luis del Tomo, Merey - La Veradita, Río Tomo y Wberi, Santa Teresita del Tuparro, Egua Guariacana, Muco Mayoragua, Flores Sombrero, Guaco, Punta Banderas. Además se sabe que los resguardos Santa Inés, Marimba del Tuparro y Arizona Cupepe están en proceso Constitución. CORPOICA, Fundamentos biofísicos y socio-económicos para la formulación de propuestas productivas para la orinoquía alta colombiana.

178 Municipio de Cumaribo. Plan de desarrollo municipal.

179 Municipio de Cumaribo. Plan de desarrollo municipal.

180 Alianza Social Indígena

181 IPC, Fiscalía relaciona al Polo y a la Alianza Social Indígena con las FARC. Disponible en: http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=1433&Itemid=301

suyos con el narcotráfico que opera en la zona¹⁸². El actual gobernador del departamento, Sergio Andrés Espinosa, según lo denunciado por la Corporación Nuevo Arco iris, recibió financiación en su campaña electoral por parte de “los narcotraficantes Álvaro León y Luis Carlos Álvarez. Su cuñado es alias “Gochornea”, jefe de finanzas del frente 16 de las FARC. El nombre de Andrés Espinosa ha sido relacionado con el comercio de pasta de coca entre el Vichada y el Meta”¹⁸³.

Sin embargo, estos casos no son nuevos; el departamento ha estado envuelto en escándalos de corrupción relacionados con la presunta vinculación del Gobernador Álvaro Londoño Aristizábal por cargos de peculado donde se entregaron 2 mil millones en favor de sus familiares¹⁸⁴. Así mismo, la Contraloría dio apertura de proceso e imputación de responsabilidad fiscal en contra de la IPS Indígena Banakale y en contra de Jairo Carmona García como secretario de salud y gobernador encargado¹⁸⁵.

En ese sentido, los retos institucionales del departamento de Vichada no solo se deben entender desde las falencias que tiene el Estado para manejar el territorio y contener la oferta de drogas como fuente de financiación de la guerrilla, sino también desde el impacto que tienen los grupos armados ilegales en la política departamental. Este tipo de relaciones de corrupción y cooptación pueden considerarse como algunas de las razones por las cuales los mecanismos de coordinación no funcionan de manera permanente. En ese sentido, el Gobierno debe repensar los instrumentos de coordinación de la política cuando se da en escenarios tan complejos como el que tiene lugar en el departamento de Vichada.

182 Medina, P., ASI, Afrodes y AICO. Fábrica de avales. Recuperado en enero 11 de 2015. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/asi-afrovides-y-aico-fabricas-de-avales-28163>

183 Corporación Nuevo Arco Iris. (2013, 5 de febrero). ¿Qué pasó con los alcaldes y gobernadores de la lista negra de Arco Iris? Recuperado enero 11 de 2015. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2013/02/que-paso-con-los-alcades-y-gobernadores-de-la-lista-negra-de-arco-iris/>

184 Bluradio.com, Capturan a exgobernador de Vichada por escándalo de corrupción. Recuperado en enero 11 de 2015. Disponible en: <http://www.bluradio.com/55899/capturan-exgobernador-del-vichada-por-escandalo-de-corrupcion>

185 Contraloría General de la República. Auto n.º 005. Apertura de proceso e imputación de responsabilidad fiscal. Gerencia Departamental Vichada. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/72584229/77561078/AUTO+005.pdf/0de67ccf-057e-4c99-b8d4-2ae1a9190cbb>



11

Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Vichada

El 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 Vichada que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013¹⁸⁶ y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011¹⁸⁷.

El objetivo de la caracterización es brindar un panorama general del consumo de SPA y de variables asociadas en el departamento de Vichada. 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.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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 DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA

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 Vichada, se construyó a partir de las bases de datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 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

En el Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013, la región de la Amazonía y Orinoquía es una de las particiones geográficas¹⁸⁸ a partir de la que se diseñó el tamaño muestral. Para esta región se incluyeron datos de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada con un total de 925 encuestas que representan el 2,1% del total de las encuestas aplicadas en todo el país.

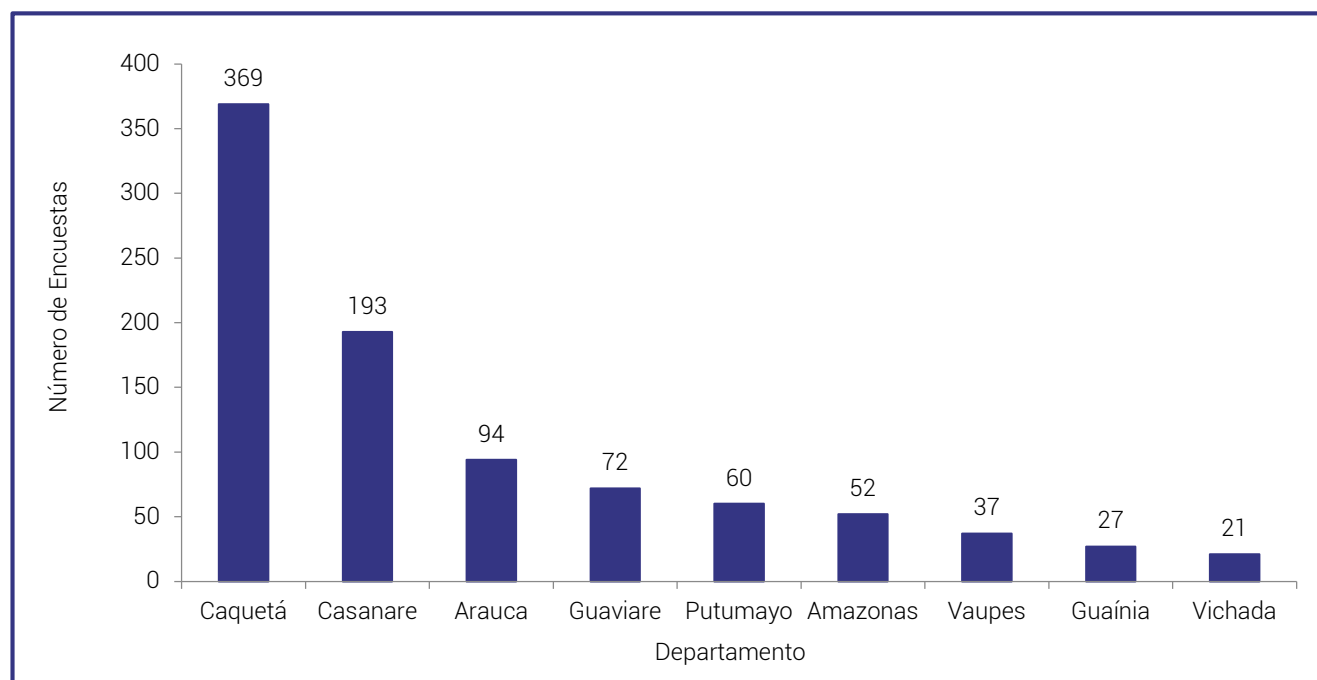


Gráfico 27. Número de encuestas por departamento para la región de la Orinoquía y Amazonía
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

¹⁸⁸ "En el diseño de muestreo, se previeron estimaciones Globales para 27 particiones geográficas, las cuales incluyen los 22 departamentos más poblados, el conjunto de la Orinoquía y la Amazonía, las áreas Metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali, y las Islas de San Andrés y Providencia". Estudio Nacional de Consumo 2013. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, UNODC, CICAT.

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Vichada una muestra de 21 personas, habitantes del municipio de Puerto Carreño que representan a de 9.223 personas.

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos. 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 ¹⁸⁹.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 74,2% han consumido alcohol alguna vez en la vida, 31,1% cigarrillo y 14,2% bebidas energizantes. En el caso de sustancias ilícitas solo se registró consumo alguna vez de marihuana con el 4,6%.

De acuerdo con el estudio de consumo de SPA, el 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 18 años, no obstante el 3% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo.

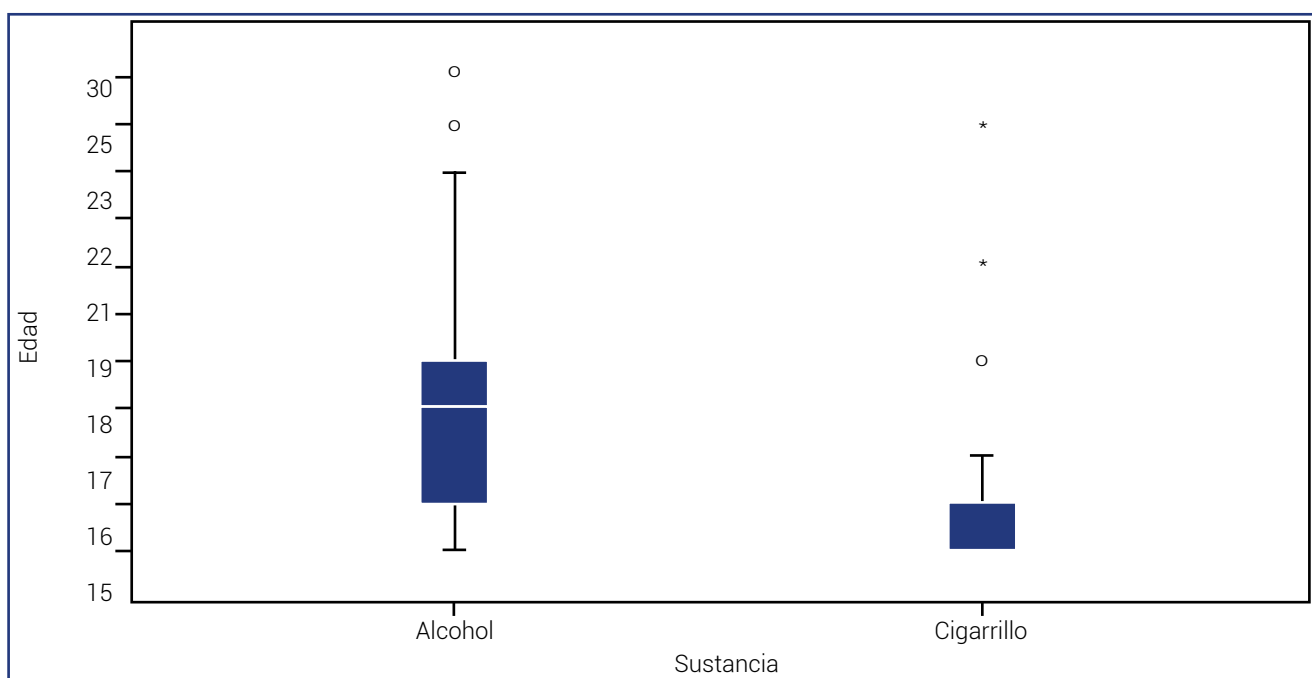


Gráfico 28. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

A. SPA lícitas

De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol debido a que no se registró consumo de tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica.

Tabaco

El 31,1% de los encuestados en Vichada, declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con un porcentaje del 52% para los hombres y del 13% para las mujeres. En el caso de los hombres no se registró consumo en el último año. Con relación a las mujeres, menos de la cuarta parte de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reporta consumo actual. El porcentaje de

quienes consumieron el último año y el último mes es el mismo 3,2%.

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 superiores en los tres indicadores que el promedio del país.

El consumo de tabaco alguna vez en la vida más alto lo presentó el grupo de edad de 45 a 65 años con una prevalencia de 53,1%. Con relación al consumo actual (último mes) solo se registró consumo en el grupo de edad de 35 a 44 años con el 12,7%, superior a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (11,2%).

En Vichada el promedio de la edad de inicio del consumo de tabaco está alrededor de los 20 años, considerando la mediana como indicador. Se evidencia gran diferencia en la edad de inicio de tabaco con relación al sexo, puesto que para hombres es de 16 años y para mujeres es de 25 años.

¹⁸⁹ Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento alrededor del 40%, 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.

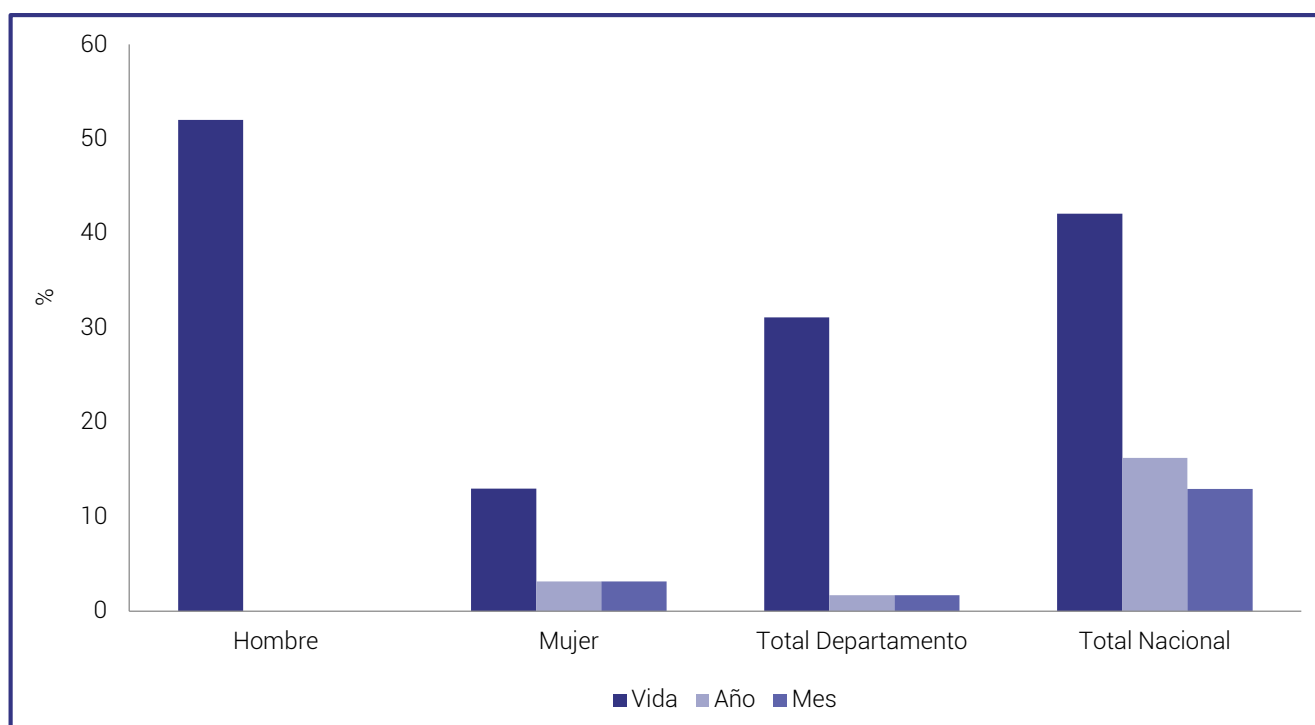


Gráfico 29. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Se encuentra que el 25% (percentil¹⁹⁰ 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 16 años. El 75% (percentil 75) de los hombres

que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 18 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 25 años o antes, siendo el valor de mujeres en el departamento muy superior al dato Nacional (17).

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16	16	15	18
Mujer	24	25	21	25
Total Vichada	20	20	16	25
Total Nacional	16,8	16	14	18

Tabla 17. Edad de inicio del consumo de tabaco según sexo.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Alcohol

El 74,2% de los encuestados en Vichada declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres de 74,8% en relación con las mujeres 73,7%.

Respecto a las prevalencias del último año estas se reducen en 49 puntos porcentuales en el caso de las mujeres y en 14 puntos porcentuales para los hombres respecto al dato de consumo alguna vez en la vida. El 10,9% de las personas encuestadas en el departamento declaró haber tomado alguna bebida alcohólica en los últimos 30 días previos a la encuesta, registrándose consumo solo en hombres. Estos valores se encuentran por debajo del dato nacional.

El consumo actual (último mes) de bebidas alcohólicas en el departamento es inferior a 22 puntos porcentuales al dato de la región de la Orinoquía y Amazonía (33,2%) y en 25 puntos porcentuales al dato nacional.

El mayor consumo de alcohol en el último mes se presenta en el grupo de edad de 45-65 años con una prevalencia del 17% inferior en más de 10 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (27,6%).

En segundo lugar se encuentra el grupo de 35 a 44 años con una prevalencia de consumo de último mes de 12,7% inferior en más de 24 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (37,6%).

No se registró consumo de esta sustancia en el grupo de edad 12 a 17 años.

¹⁹⁰ El percentil refiere cómo está posicionado un valor respecto al total de observaciones ordenadas.

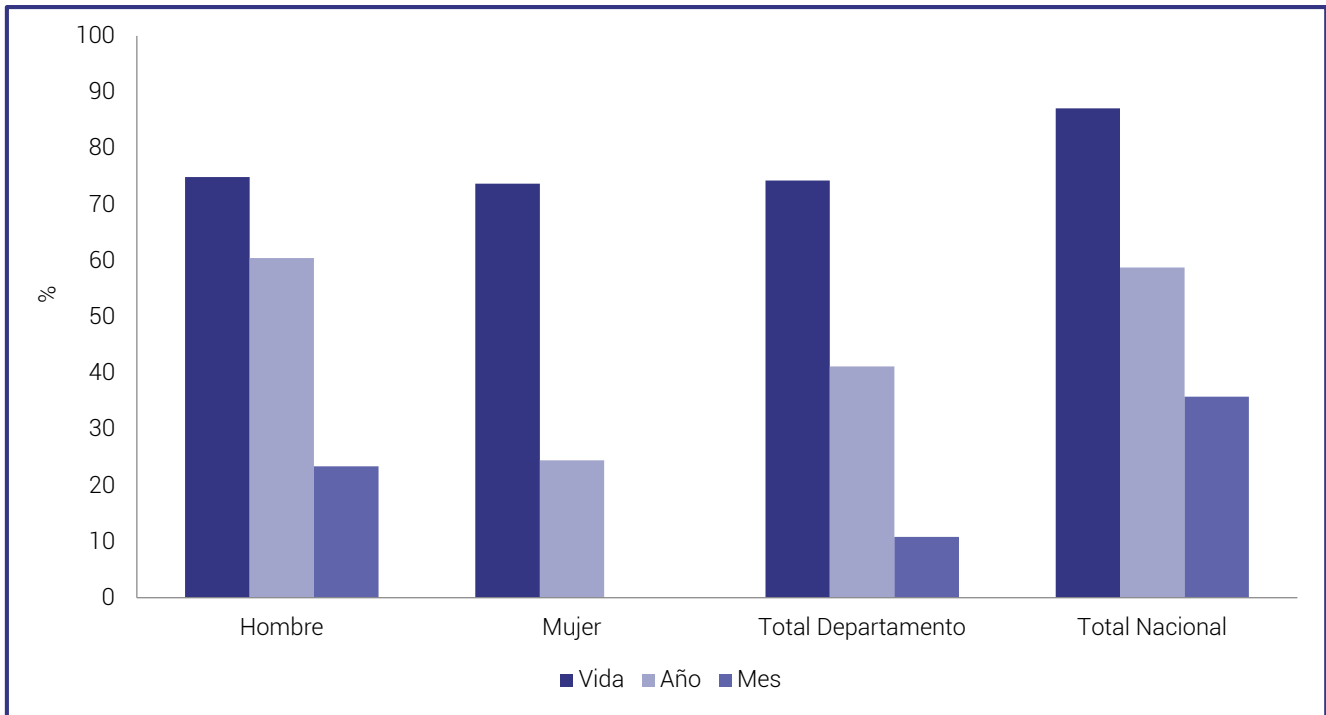


Gráfico 30. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

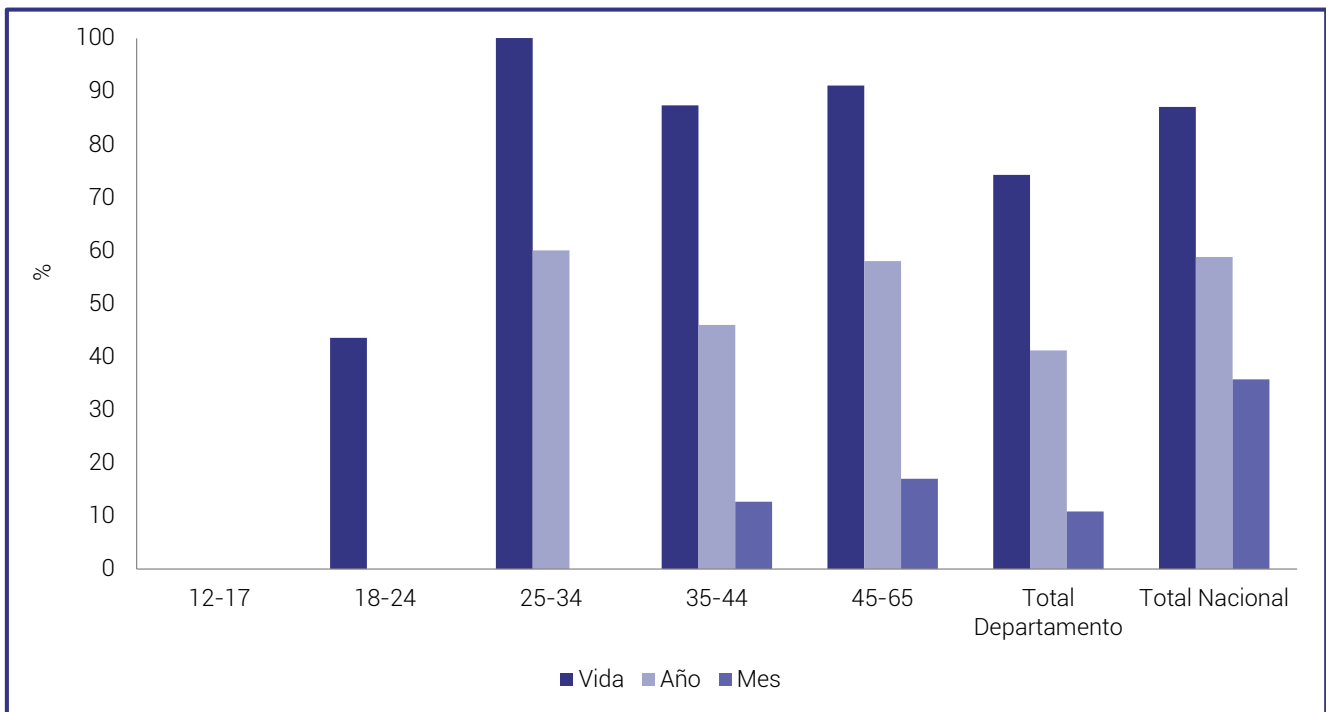


Gráfico 31. Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de alcohol para el departamento de Vichada está alrededor de los 18 años, siendo 17 años para hombres y 19 años para mujeres, considerando la mediana como indicador.

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 16 años, observándose tres años 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 23 años o antes, siendo inferiores a los datos nacionales.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17	17	15	18
Mujer	21	19	18	23
Total departamento	19,0	18	16	21
Total nacional	17,3	17	15	19

Tabla 18. 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 2013, a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año se les aplicó el cuestionario AUDIT de la Organización Mundial de la Salud. Este cuestionario consta de diez preguntas con valores de 0 a 4 por lo que la suma total fluctúa entre 0 y 40. Esta escala permite identificar personas que presentan conductas con tendencia a la adicción o dependencia al alcohol.

De acuerdo con las cifras del estudio, el 4,8% de la población del departamento de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol. No se registraron personas con comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

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 AUDIT¹⁹¹ 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 1,7% de la población de Vichada de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol dato inferior en más de nueve puntos porcentuales al dato nacional (11,1%). No se registraron personas con comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

Con relación a las cifras del estudio, es importante notar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, solo se registro en hombres con un porcentaje del 3,6%.

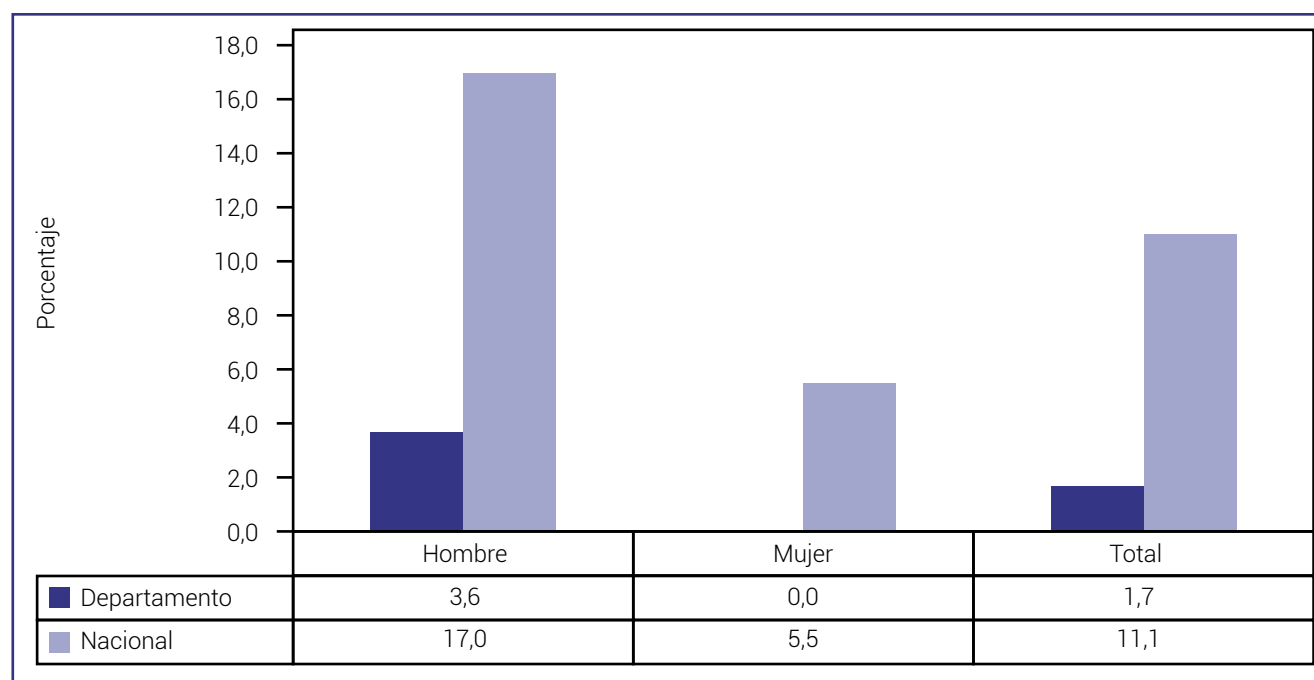


Gráfico 32. Porcentaje de consumo de riesgo y/o perjudicial de alcohol, según sexo.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

191 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.

Solo se registró uso perjudicial de bebidas alcohólicas entre los adultos de 35 a 44 años con el 12,7% superior en dos puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (10,5%).

Respecto a la frecuencia del número de tragos que consumen las personas habitualmente, más del 66% consume cinco tragos o más cuando salen a tomar.

De acuerdo con la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido, el consumo referido es de cerveza, especialmente los fines de semana.

B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias psicoactivas ilícitas para el departamento solamente se registró consumo de marihuana. (Ver gráfico 31).

Marihuana

El 4,6% de los encuestados en Vichada declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, este registro incluye únicamente consumo en hombres y en el grupo de edad de 45 a 65. No se registró consumo de esta sustancia en el último año.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Vichada está alrededor de los 20 años considerando

la mediana como indicador, presentando una edad de inicio superior en tres años el dato nacional.

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 Vichada, la muestra es de 78 personas con 34 hombres y 44 mujeres, en edades de 12 a 18 años, la totalidad de las encuestas se realizaron en Puerto Carreño.

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 debido a que no se registraron datos.

Tabaco

El 23,1% de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida inferior en un punto porcentual al valor nacional (24,3%). El 3,8% contestó haber fumado en el último mes presentando una prevalencia inferior en seis puntos porcentuales al valor nacional (9,8%).

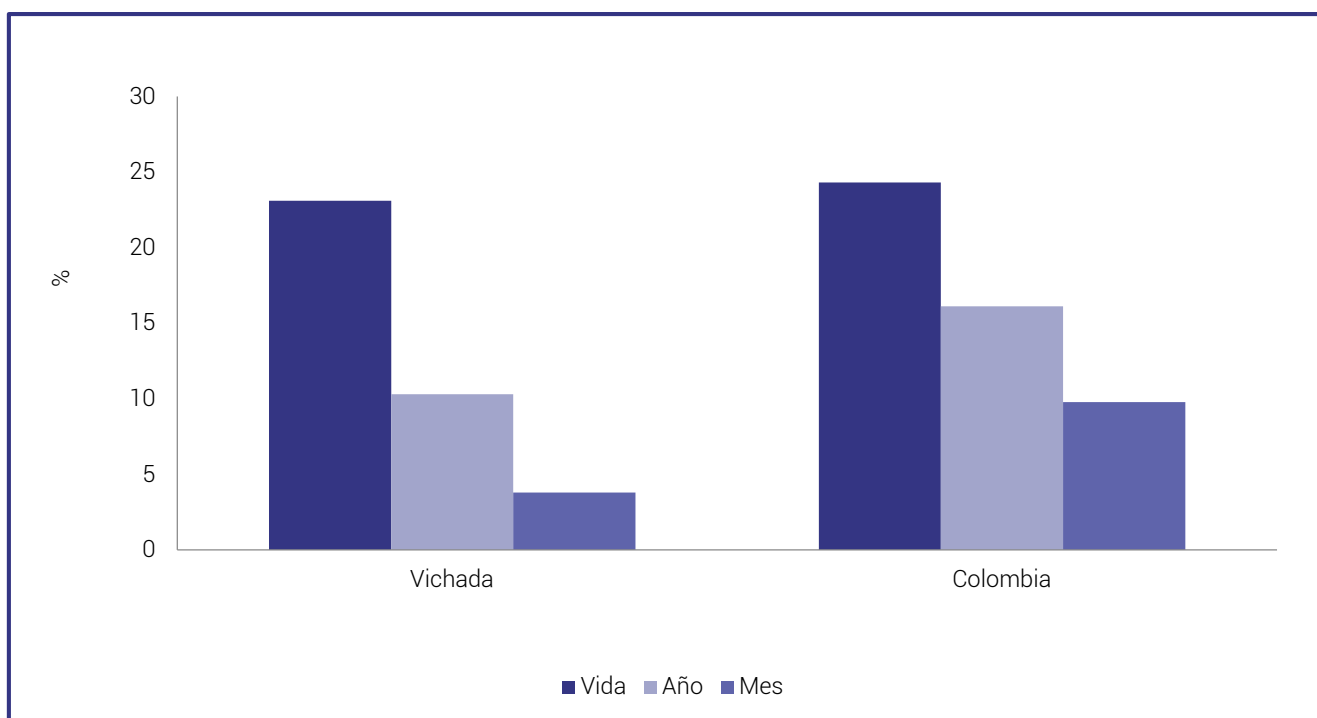


Gráfico 33. Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Escolares 2011. Cálculos propios.

Alcohol

El 60,3% de los escolares encuestados en Vichada declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 28,2% lo hizo durante el último mes

(consumo reciente), presentando una prevalencia inferior en 11,6 puntos porcentuales al valor nacional (39,8%). Este departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias.

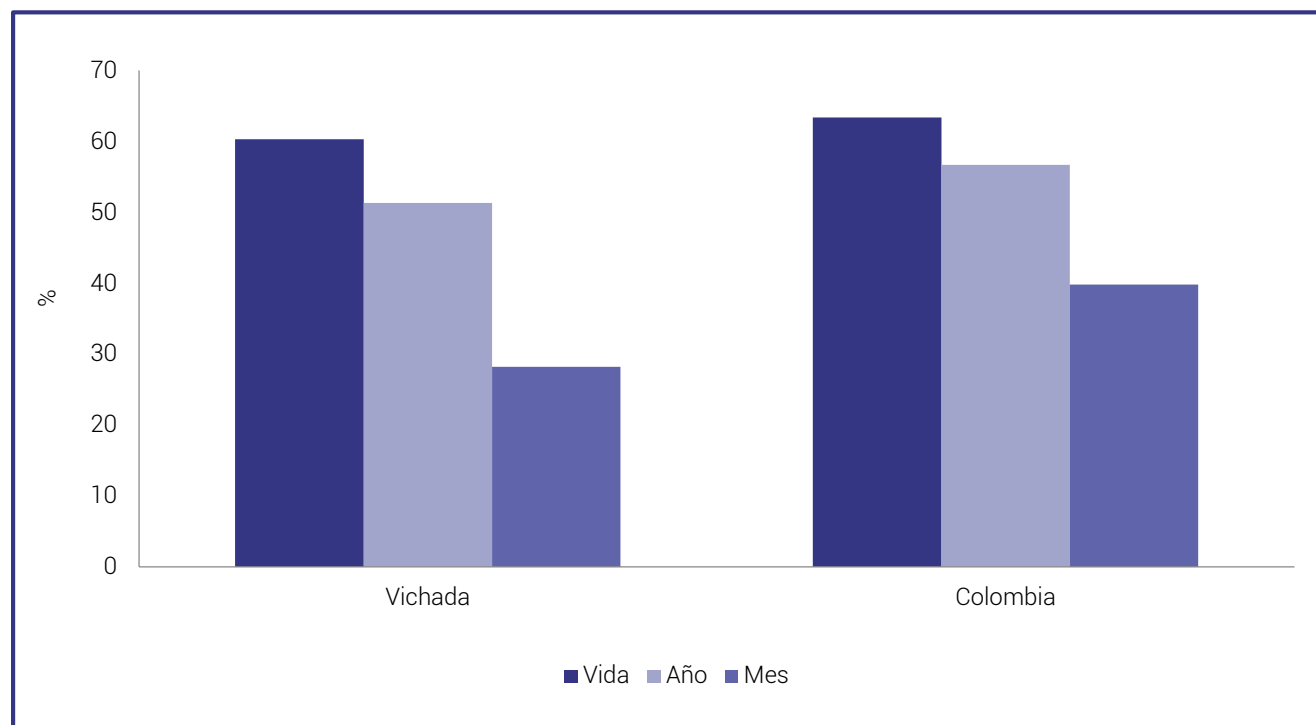


Gráfico 34. Comparativo prevalencias de consumo de alcohol
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Escolares 2011. Cálculos propios.

B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas, se analizarán marihuana y cocaína, ya que no se registró consumo de otras sustancias psicoactivas ilícitas.

Marihuana

El 9% de los escolares en el departamento, declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, superior en dos puntos porcentuales al valor nacional (7%). El 6,4% de los menores en Vichada registró consumo reciente de esta sustancia, superior en 1,2 puntos porcentuales al valor nacional (5,2%).

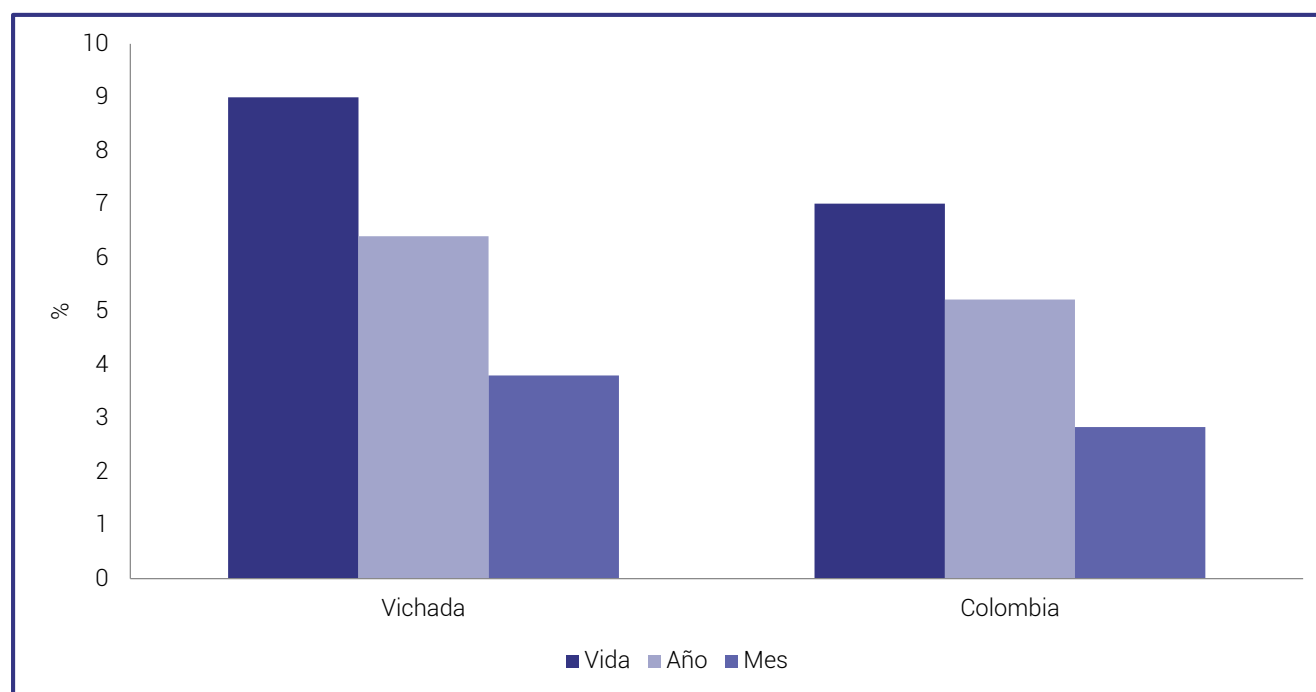


Gráfico 35. Comparativo prevalencias de consumo de marihuana
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Escolares 2011. Cálculos propios.

Cocaína

El 3,8% de los escolares en el departamento, declaró haber probado o usado cocaína alguna vez en la vida, superior en un punto porcentual al valor nacional. El

1,3% de los menores en Vichada registró consumo de esta sustancia en el último año. La prevalencia de toda la vida es superior al valor nacional. No se registró consumo en el último mes de esta sustancia.

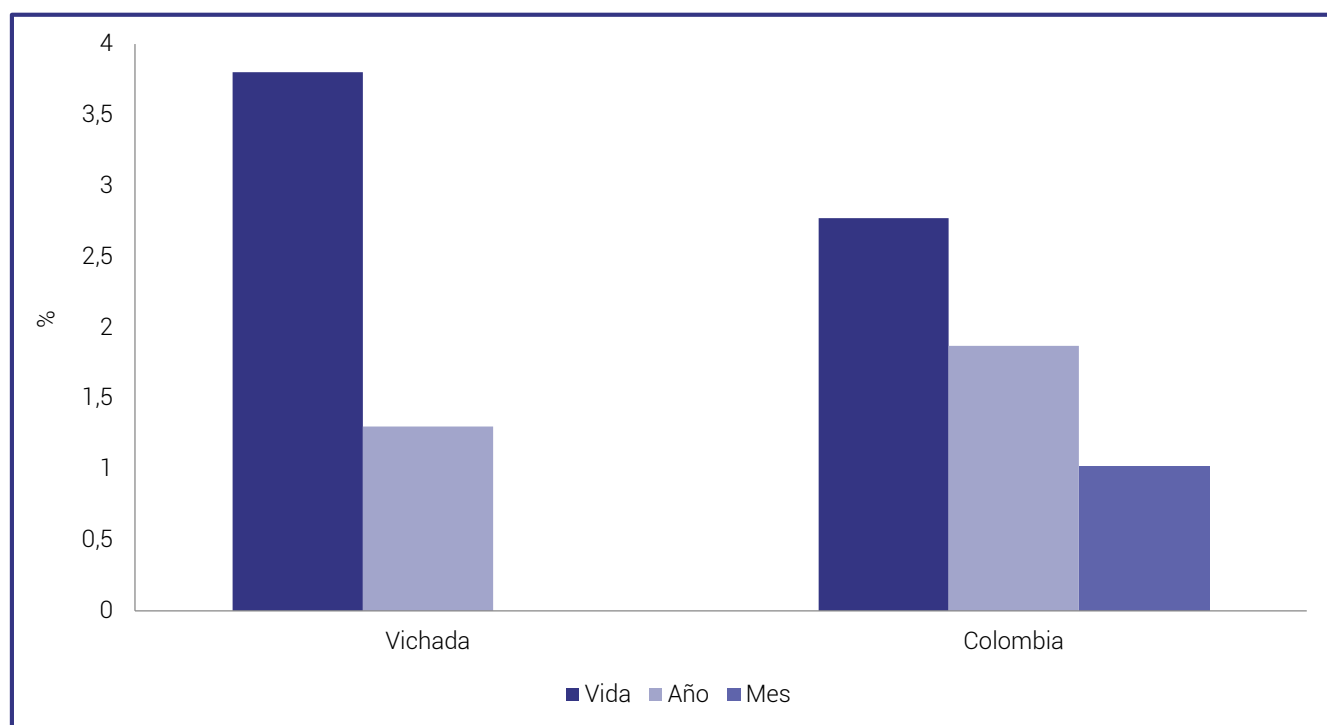


Gráfico 36. Comparativo prevalencias de consumo de cocaína
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Escolares 2011. Cálculos propios.

11.1.2 Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud –RIPS–

Según los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento, debido al consumo de psicotrópicos, durante el año 2013 se registraron

11 ingresos, siendo la mayor causa –con 7 casos– el consumo de alcohol.

En segundo lugar se encuentran los diagnósticos asociados al consumo de cocaína, en contraposición, con los resultados del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013, que no registraron consumo en la población del departamento.

Trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de sustancias psicotrópicos		2013		
		Hombre	Mujer	Total
Alcohol	Intoxicación aguda	2	3	5
	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	1	0	1
	Trastorno psicótico	1	0	1
Sedantes o hipnóticos	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	0	1	1
Cocaína	Intoxicación aguda	0	1	1
	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	0	1	1
Disolventes volátiles	Intoxicación aguda	1	0	1
Total		5	6	11

Tabla 19. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento.

Fuente: Secretaría de Salud, departamento Vichada, periodo 2013.

11.1.3 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.

Aunque en el Estudio Nacional de Consumo 2013 no se registró consumo de sustancias inhalables, existe preocupación en varios actores departamentales por el aumento de inhalación de pegamento y consumo de alcohol que se presenta en niños y jóvenes indígenas, en algunos casos acompañado de prostitución y mendicidad. La mayoría de estos niños y jóvenes se encuentran desescolarizados y padecen desnutrición. En el caso de los adultos se ha identificado problemas de alcoholismo por el consumo de restos de cerveza, lo que ha traído como consecuencia en algunos casos el abandono de sus deberes como padres.

Si bien no se tienen estadísticas precisas de esta situación, sí resulta alarmante teniendo en cuenta que alrededor del 46% de la población del departamento es indígena. Uno de los factores que se referencia como causante de esta situación es el desplazamiento de estas comunidades, en épocas de invierno, desde sus asentamientos a la orilla de los ríos, ubicados en la capital del departamento.

11.2. 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 de 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: información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; políticas públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; cobertura y continuidad de los programas que permitan dar cuenta de la población beneficiaria, los procesos de focalización y las dinámicas de implementación; 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 articulación interinstitucional (instancias y niveles). También en

este eje se incluyó la respuesta a los contextos de violencia, por cuanto la variable referida a 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 incluye 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 identificar los puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA.

No existen en el departamento estudios o diagnósticos específicos sobre el consumo de SPA, por lo que no se cuenta con una línea de base que sirva de insumo para la toma de decisiones en este sentido. No obstante, en el 2010 se realizó un Diagnóstico de Salud Mental en el municipio de Puerto Carreño, elaborado por el Hospital San Juan de Dios (2009), en el cual se utilizó un instrumento tipo encuesta dirigida a personas de 12 a 26 años.¹⁹² En este trabajo se indagó por consumo de sustancias psicoactivas arrojando un panorama general del consumo.

En el marco del estudio se aplicaron 500 encuestas cuyo resultado evidenció que el 53% de los encuestados ha consumido bebidas alcohólicas, con una distribución por sexo de 75% en hombres y el 25% mujeres. La edad de inicio de consumo de alcohol, se sitúa con mayor frecuencia en el rango de 9 a 13 años.

De acuerdo al estudio, los escenarios de mayor consumo son las cantinas, las tiendas, las discotecas y las ferias locales que se realizan en el municipio. Entre las motivaciones manifestadas por los encuestados para consumir bebidas alcohólicas se encuentran, el gusto por la bebida o la pertenencia a un grupo.¹⁹³

De acuerdo con este diagnóstico, el 6,4% de la población encuestada reporta haber consumido otras sustancias psicoactivas, exclusivamente hombres. Las sustancias de mayor consumo en orden descendente son, marihuana, chimú, pegante y cocaína, y la edad de inicio se concentra en la adolescencia. El 55% de los jóvenes que reportan consumo de sustancias psicoactivas, manifiestan como motivo de inicio la curiosidad, seguido del aburrimiento con un 27% y la presión de grupo con un 18%. El departamento cuenta con un Diagnóstico Comunitario de Salud Mental, realizado en

192 Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Puerto Carreño. Diagnóstico de Salud Mental Municipio Puerto Carreño. Puerto Carreño, 2010.

193 Ibid.

2010 con los integrantes de la Red del Buen Trato y con agentes comunitarios indígenas.

En este estudio se indaga sobre los factores que inciden en la salud mental de los individuos, las familias, los grupos y la comunidad en su conjunto, constituyendo

el elemento base para la planificación estratégica a nivel de prioridades alta, media y baja. Los problemas identificados con prioridad alta se relacionan con consumo de sustancias psicoactivas¹⁹⁴:

PROBLEMA	FRECUENCIA	PRIORIZACIÓN
Consumo de alcohol como forma de socialización incrementa los índices de accidentalidad, conductas agresivas y dispersa el recurso económico familiar.	3	Alta
Consumo de SPA	3	Alta

Tabla 20. Problemas identificados con prioridad alta, diagnóstico comunitario salud mental.

Fuente: Plan de Salud Mental Puerto Carreño, Vichada.

Los resultados de este diagnóstico de comunitario -que percibe un alto consumo de SPA en el municipio de Puerto Carreño, contrastan con los resultados del Estudio Nacional de Consumo de Psicoactivas de 2013, en el cual el consumo es bajo, principalmente de las ilícitas.

Por lo anterior, la Secretaría de Salud Departamental tiene prevista la realización de un estudio piloto en 2015 sobre el consumo de SPA en Vichada.

Algunos actores departamentales refieren que debe contemplarse la posibilidad de habilitarse como Centro de Tratamiento y Rehabilitación, la infraestructura de una institución -ubicada a orilla del río Orinoco, en cercanías al PPN El Tuparro- denominada Ciudad Tambora que a la fecha se encuentra abandonada. Esta brindaba tratamiento a personas con problemas de abuso de sustancias que, según aluden los funcionarios, venían procedentes de otras zonas del país- y era dirigida por el Padre Javier de Nicoló.

11.2.2 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.

Plan Departamental de Drogas

El departamento cuenta con un Comité Departamental de Drogas, pero aún no tiene un Plan Departamental de Drogas. Se tiene proyectado avanzar en este sentido a partir de noviembre de 2014, para lo cual se han realizado acercamientos con el Ministerio de Justicia.

Atención en Salud

Por las características del departamento, sus condiciones de acceso y densidad poblacional, no se cuenta en el departamento con centros especializados para la atención a la problemática ni públicos, ni privados. En los casos en los que se requieren dichos tratamientos, las EPS remiten los pacientes a las ciudades de Villavicencio y Bogotá, situación que dificulta una atención integral al no poder involucrar a la familia y el entorno social en el proceso.

La atención de urgencia se presta en el hospital departamental, que es de segundo nivel por lo que cuenta con servicio de psiquiatría, sin embargo, no tiene las condiciones para atender este tipo de situaciones.

Acciones de prevención

Las acciones frente al consumo se concentran en la realización de talleres y charlas en las instituciones educativas en el municipio de Puerto Carreño; estas actividades fueron incluidas en el Plan de Intervenciones Colectivas -PIC. No se cuenta con información a este respecto en el caso de los municipios restantes.

En el departamento se viene implementando el programa DARE en el municipio de Puerto Carreño tanto en el área urbana como en el corregimiento de Casuarito -zona rural de este-. Se tiene previsto que para 2015 se desarrollen algunas acciones en el municipio de Cumaribo.

El agente responsable del DARE trabaja en el departamento desde hace 29 años, lo que le ha permitido generar lazos de confianza con algunos niños y adolescentes del municipio. Teniendo en cuenta que el agente está próximo a su retiro, uno de los agentes de la estación se está capacitando en la temática.

En el 2013, el programa atendió un total de 1.397 personas: 925 entre niños, niñas y adolescentes, y 472 padres de familia. En el 2014, la cobertura ascendió a

¹⁹⁴ *Ibíd.*

1.535 personas de las cuales 985 eran niños, niñas y adolescentes, y 550 corresponden a padres de familia.

Uso del tiempo libre

A nivel departamental, la Gobernación viene adelantando el Proyecto Transversal de Arte y Cultura para vivir en Paz, que es operado por la Casa de Cultura "Indio Venancio" de Puerto Carreño y está orientado a la educación artística. Este programa está dirigido a niños, adolescentes y adultos y a la fecha atiende a 350 personas e incluye formación en baile, música y arte. Entre los cursos que dictan están la danza llanera, danza folclórica, arpa, cuatro, bandolas, maracas, bajo eléctrico, canto llanero, dibujo y pintura. Adicionalmente, este programa apoya la formación artística de cuatro de los colegios del municipio de Puerto Carreño dentro del pénsum de la institución educativa.

Otras instituciones que brindan alternativas para el uso del tiempo libre en el municipio de Puerto Carreño son BATUTA, que se dedica a la formación musical sinfónica, y la Caja de Compensación COMCAJA, que ofrece programas artísticos de danza y música y formación deportiva.

Los municipios de Cumaribo, La Primavera y Santa Rosalía cuentan cada uno con Casa de la Cultura y Biblioteca en la que se brinda formación en folclor y otras actividades culturales.

Oportunidades educativas

Respecto a la presencia de oferta educativa en el municipio, esta se concentra en Puerto Carreño, municipio que cuenta con cuatro colegios, jardines infantiles, SENA, Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–, Corporación Universitaria Remington, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) a distancia, el programa CERES de la Universidad Minuto de Dios, la Fundación Universitaria Católica del Norte (educación virtual como parte de un convenio con el Vicariato Apostólico de Puerto Carreño) y la Universidad de Pamplona.

En cuanto a la oferta para población indígena, existen varios internados indígenas; sin embargo, es necesario ampliar los cupos y fortalecer su operación, especialmente el que se ubica en la Hormiga. Lo anterior garantizaría el acceso a la educación de esta población.

11.2.3 Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación, Superación -PMS-

En el departamento se evidencian programas y actividades dirigidas especialmente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas para el abordaje de esta temática.

La Secretaría de Salud para 2013 tuvo asignado un presupuesto relacionado con el desarrollo de programas y actividades de salud mental de \$ 120.000.000¹⁹⁵, de los cuales el 22,5% (\$27.000.000) es destinado a actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas, porcentaje bajo teniendo en cuenta que en el diagnóstico comunitario de salud mental las problemáticas priorizadas como altas están relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Secretaría de Salud Municipal Puerto Carreño

La Secretaría de Salud Municipal para el año 2014 presenta un presupuesto asignado¹⁹⁶ de \$ 562.134.000, de los cuales el 18% es destinado a salud mental (\$99.910.000) y el 1,8% (\$10.000.000) es destinado a actividades relacionadas directamente con la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, porcentaje bajo teniendo en cuenta que en el diagnóstico comunitario de salud mental las problemáticas priorizadas como altas están relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Las actividades relacionadas con la prevención del consumo de SPA van dirigidas a la implementación del plan para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y la estrategia de espacios libres de humo.

Secretaría de Salud Municipal Cumaribo

La Secretaría de Salud Municipal para 2014 presenta un presupuesto asignado¹⁹⁷ de \$ 1.119.893.811, de los cuales el 13,3% son destinados a salud mental (\$149.000.000) y el 4,2% (\$47.000.000) es destinado a actividades relacionadas con la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Entre las actividades relacionadas con la reducción del consumo de SPA, están la sensibilización, capacitación e implementación de la estrategia de mitigación "Reducir el uso y abuso de sustancias lícitas sí es posible", dirigido a personal propietarios y/o empleados

195 Secretaría de Salud Departamental. Plan operativo anual institucional. Puerto Carreño, Vichada, 2014.

196 Secretaría de Salud Puerto Carreño. Plan operativo anual. Puerto Carreño, 2014.

197 Secretaría de Salud Cumaribo. Plan operativo anual. Cumaribo, 2014.

de discotecas, bares y establecimientos de consumo y venta de alcohol del área urbana¹⁹⁸.

Secretaría de Salud Municipal de La Primavera

La Secretaría de Salud Municipal para el año 2014 presenta un presupuesto asignado¹⁹⁹ de \$912.200.000, de los cuales el 11,2% son destinados a salud mental (\$102.500.000) y el 6,2% (\$56.500.000) es destinado a actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Las actividades programadas para la reducción del consumo de SPA son sensibilización, capacitación e implementación de la estrategia de mitigación “Saber beber saber vivir” dirigido a personal propietarios y/o empleados de discotecas, bares y establecimientos de consumo y venta de alcohol del área urbana²⁰⁰.

Secretaría de Salud Municipal Santa Rosalía

La Secretaría de Salud Municipal para 2014 presenta un presupuesto asignado²⁰¹ de \$173.982.627, de los cuales el 5,2% es destinado a salud mental (\$9.000.000) y el 2,6% (\$4.550.000) es destinado a actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Entre las actividades relacionadas con la reducción del consumo de SPA, se identificaron jornadas de sensibilización y cine al parque.²⁰²

11.3. RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO

Se requiere un estudio de consumo SPA en el departamento que brinde información sobre la magnitud, características, dinámica y afectación de los distintos grupos poblacionales frente al consumo de SPA. Esta información servirá de insumo para la definición de políticas y acciones de respuesta a la problemática. Teniendo en cuenta la complejidad y el alto costo de este tipo de estudios, se sugiere se adelante de manera articulada entre los entes departamental y locales, con el fin de optimizar recursos y posibilitar una mirada integradora del fenómeno.

Según los datos de los Estudios Nacionales (general

198 Ibid.

199 Secretaría de Salud Primavera. Plan operativo anual. Puerto Carreño, 2014.

200 Ibid.

201 Secretaría de Salud Rosalía. Plan operativo anual. Puerto Carreño, 2014.

202 Ibid.

y escolares), el Diagnóstico de Salud Mental y la percepción de los diferentes actores locales, el alcohol es la sustancia de mayor consumo en el departamento, donde el mayor índice se presenta en el municipio de Puerto Carreño. Por lo anterior, se requiere focalizar acciones frente a este tipo de consumo, especialmente en lo referido al control de la venta en establecimientos públicos, así como el desarrollo de campañas de prevención y mitigación.

Teniendo en cuenta que una de las problemáticas críticas —referidas por los actores territoriales— en relación al consumo, es la afectación de la población indígena que es cerca del 46% de la población total²⁰³—, es prioritario tomar acciones diferenciadas para esta población.

Lo anterior, requiere la elaboración de un diagnóstico que indague sobre, el número de personas afectadas y sus características; además, la elaboración de un plan de trabajo que articule a las entidades competentes en el orden local, departamental y nacional. Estos procesos deben contar con la participación activa de las comunidades y sus autoridades, en los tiempos y procedimientos acordes a su cosmovisión. Las acciones que se definan deben garantizar una atención diferenciada en los servicios de salud de acuerdo con sus costumbres y requerimientos.

Es necesario fortalecer y dinamizar la actuación del Comité de Prevención y Control de SPA de Vichada, ya que este se constituye en un espacio clave para socializar la oferta institucional y las acciones que vienen adelantando las entidades competentes. Potenciar la articulación interinstitucional e intersectorial, a partir de esta instancia, permitirá desarrollar acciones más efectivas, brindar mayor cobertura, focalizar acciones y evitar la dispersión y duplicidad de esfuerzos.

203 De acuerdo con proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— de la población indígena, para el año 2011 el departamento Vichada tiene una población proyectada de 10.267 personas que corresponde al 46% de la población del departamento.



MINJUSTICIA



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Calle 53 No. 13 - 27
Bogotá D.C., Colombia
PBX (+57)(1) 444 31 00 (exts.
1532/1519)
odc@minjusticia.gov.co
www.minjusticia.gov.co

Calle 102 No. 17A-61
Edificio Rodrigo Lara Bonilla
Bogotá, Colombia
TEL: +57 64670000
www.biesimci.org
fo.colombia@unodc.org