

Caracterización Regional

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

NORTE DE SANTANDER





OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA

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



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

Caracterización Regional

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

NORTE DE SANTANDER

EQUIPO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Javier Andrés Flórez Henao
Director de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas

Martha Paredes Rosero
Subdirectora Estratégica y de Análisis

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

Apoyo técnico y temático

Alexander Rivera Álvarez
Carlos Andrés Mora González
Diana Katherine Velásquez Aguirre
Erika Yadira Padilla Rodríguez
Harold Agudelo Herrera
Herbert Augusto Infante Romero
Jéssica Cruz Alonso
Jenny Constanza Fagua Duarte
Marye Saenz Suazo
Viviana Gómez Forero

UNODC

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

Elaborado Por:

Miguel Serrano López, Especialista en investigación territorial
María Ximena Gualdrón, Ingeniera de Campo
Ángela María Zamora, Economista
Germán Gabriel Abaunza, Economista
Alejandro Enrique Triana, Político
Gonzalo Barreto, Asesor en Estudios de Drogas, área de reducción del consumo-UNODC
Germán Andrés Clavijo, Líder de área SIG
Laura Angélica Castro, Investigadora de Apoyo
Isaac Urrutia, Químico investigador
Lina Paola Arévalo, Analista e investigadora de apoyo
Nelson Rafael Palacios, Analista e investigador de apoyo
Daniel Oswaldo León, Ingeniero de Soporte Procesamiento Digital
Mauricio González Caro, Ingeniero Soporte PDI
Sandra Rodríguez, Experta en Procesamiento Digital.
Martha Liliana Martínez Velásquez, Diseñadora Gráfica
Diana Carolina Cortes, Diseñadora Web
Juliana Álvarez Villanueva, Desarrolladora Web
Jorge Alfonso Fonseca, Desarrollador SIG
Edgar Augusto Sierra, Desarrollador Web

Cielo Piñeros, Consultora

Apoyo Técnico:

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

Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
Todos los derechos Reservados
Diciembre de 2016, Bogotá - Colombia

El diseño y desarrollo de la presente investigación hace parte del Convenio 250 de 2015 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

| | |
|--|-----------|
| SIGLAS Y ABREVIATURAS | 13 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 15 |
| INTRODUCCIÓN | 19 |
| ANTECEDENTES | 21 |
| 1.1 ANTECEDENTES POLITICO INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILICITAS EN COLOMBIA | 21 |
| 1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS | 22 |
| 1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA..... | 22 |
| 1.3.1 Instancias del Orden Nacional..... | 22 |
| 1.3.2 Instancias del Orden Regional | 25 |
| 1.4 RETOS INSTITUCIONALES | 25 |
| JUSTIFICACIÓN | 27 |
| METODOLOGÍA | 28 |
| 3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DE LA CARACTERIZACIÓN..... | 28 |
| 3.1.1 Enfoque regional | 28 |
| 3.2 ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO: REDUCCIÓN DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES DEL TERRITORIO..... | 29 |
| 3.2.1 Enfoque de geografía | 31 |
| 3.2.2 Enfoque de política pública | 31 |
| 3.3 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES..... | 31 |
| 3.3.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables.. | 34 |
| CARACTERIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DE ORIGEN NATURAL EN NORTE DE SANTANDER | 35 |
| 4.1 LOCALIZACIÓN..... | 35 |
| 4.2 RASGOS SOBRESALIENTES DEL DEPARTAMENTO FRENTE A LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS | 37 |
| 4.3 PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER | 37 |
| 4.3.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca | 37 |
| 4.3.2 Análisis de Permanencia del Cultivo de Coca 2005 – 2014..... | 41 |
| 4.3.4 Distribución del cultivo de coca en Norte de Santander..... | 43 |
| 4.3.5 Análisis de la serie histórica de cultivos de amapola y marihuana | 45 |
| 4.4 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER | 45 |
| 4.5 ACCIONES DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER | 49 |
| 4.5.1 Aspersión aérea y erradicación manual forzosa | 49 |
| 4.5.2 Análisis de la Cronicidad en Norte de Santander | 51 |
| 4.5.3 Programas de Desarrollo Alternativo (DA) en Norte de Santander..... | 53 |
| PROBLEMÁTICA DE TRÁFICO Y ACCIONES DE CONTROL DE DROGAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS PRECURSORAS | 57 |
| 5.1 RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS EN NORTE DE SANTANDER | 57 |
| 5.2 INCAUTACIONES Y DESMANTELAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN | 59 |
| 5.2.1 Incautaciones de pasta básica y base de cocaína..... | 59 |
| 5.2.2 Incautación de clorhidrato de cocaína | 61 |
| 5.2.4 Incautaciones de heroína | 66 |
| 5.3 DINÁMICA DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS EN NORTE DE SANTANDER | 67 |

| | |
|---|------------|
| PROBLEMÁTICA AMBIENTAL ASOCIADA A LA PRODUCCIÓN ILÍCITA | 70 |
| 6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN..... | 70 |
| 6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA | 72 |
| 6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA..... | 72 |
| 6.4 EVIDENCIA DE EXPLOTACIONES DE ORO DE ALUVIÓN EN NORTE DE SANTANDER | 73 |
| | |
| DIMENSIÓN TERRITORIAL | 74 |
| 7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO | 74 |
| 7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO | 79 |
| 7.2.1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC - EP) | 81 |
| 7.2.3 Ejército Popular de Liberación (EPL)..... | 83 |
| 7.2.4 Grupos paramilitares que operaron en el Departamento | 83 |
| 7.2.5 Grupos Post Desmovilización | 84 |
| 7.2.6 Efectos de la disputa territorial sobre la población | 85 |
| 7.2.7 Posibles escenarios de reorganización de los grupos armados ilegales en el departamento tras un posible acuerdo de terminación definitiva del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP | 86 |
| 7.3 EVENTOS REGISTRADOS POR MINAS ANTIPERSONA (MAP) EN NORTE DE SANTANDER | 87 |
| 7.4 DINÁMICA DE LA CRIMINALIDAD EN EL TERRITORIO..... | 90 |
| | |
| DIMENSIÓN ECONÓMICA..... | 97 |
| 8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL | 98 |
| 8.2 CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO | 101 |
| 8.3 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DEL NBI..... | 104 |
| 8.4 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES | 106 |
| 8.5 DINÁMICA DE LOS PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS | 108 |
| 8.5.1 Precios de los derivados de la coca | 109 |
| 8.5.2 Precios de los derivados opiáceos..... | 110 |
| 8.6 OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL..... | 111 |
| 8.7 ALGUNOS FALLOS DE MERCADO EN EL DEPARTAMENTO: PROBLEMÁTICA DE CONTRABANDO EN LA FRONTERA | 112 |
| 8.7.1 El caso del combustible | 112 |
| 8.7.2 El caso de la carne | 113 |
| | |
| DIMENSIÓN SOCIAL | 114 |
| 9.1 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL DEPARTAMENTO | 115 |
| 9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO..... | 116 |
| 9.3 MOVILIZACIONES SOCIALES EN TORNO A LA COCA EN EL CATATUMBO..... | 121 |
| | |
| DIMENSIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL..... | 124 |
| 10.1 PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO | 125 |
| 10.1.1 Ejército Nacional | 125 |
| 10.1.2 Policía Nacional | 125 |
| 10.1.3 Policía Antinarcoóticos | 126 |
| 10.2 ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS: PLAN DEPARTAMENTAL DE DROGAS DE NORTE DE SANTANDER | 126 |
| 10.2.1 Plan Departamental de Drogas de Norte de Santander | 126 |
| 10.3 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA | 127 |
| 10.3.1 Problemáticas asociadas a la corrupción | 128 |

| | |
|--|------------|
| CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN NORTE DE SANTANDER | 129 |
| 11.1 DINÁMICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS..... | 130 |
| 11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas población general..... | 130 |
| 11.1.2 Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar | 141 |
| 11.1.3 Registros individuales de prestación de servicios de salud | 143 |
| 11.1.4 Sistema de Vigilancia en Salud Pública –SIVIGILA- | 148 |
| 11.1.5 Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas | 149 |
| 11.1.6 Percepciones sobre el consumo de spa en el departamento | 151 |
| 11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA..... | 152 |
| 11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de Sustancias Psicoactivas | 153 |
| 11.2.2 Marco de la política | 153 |
| 11.2.3 Articulación interinstitucional..... | 153 |
| 11.2.4 Respuesta institucional al consumo de psicoactivas en el departamento | 154 |
| 11.3 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE CONSUMO DE DROGAS Y SU AFRONTAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO..... | 158 |
| | |
| LINEAMIENTOS DE POLITICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER..... | 160 |
| 12.1 REGIONALIZACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS AL NIVEL DEPARTAMENTAL..... | 160 |
| 12.2 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS | 160 |
| 12.3 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DEL CONSUMO DE SPA | 161 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 163 |
| | |
| ANEXO: PRINCIPALES ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE SPA | 168 |
| 14.1 PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE SPA DE ORIGEN NATURAL | 168 |
| 14.1.1 Descripción de las variables consideradas | 168 |
| 14.1.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta | 170 |
| 14.2 CONSUMO DE SPA LÍCITAS E ILÍCITAS | 171 |
| 14.2.1 Descripción de las variables consideradas | 171 |
| 14.2.3 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta | 174 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabla 1. | Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011 | 46 |
| Tabla 2. | Edad de los cultivos de coca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011 | 46 |
| Tabla 3. | Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en Catatumbo | 46 |
| Tabla 4. | Promedio en kilogramos de pasta básica de cocaína y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011 | 46 |
| Tabla 5. | Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en la región Catatumbo (Norte de Santander) y a nivel nacional..... | 48 |
| Tabla 6. | Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Norte de Santander, 2005 2014 | 51 |
| Tabla 7. | Rasgos de los programas de Desarrollo Alternativo implementados en Norte de Santander 2012 – 2015 | 53 |
| Tabla 8. | Incautación de pasta/base de cocaína en el Departamento de Norte de Santander en kilogramos | 59 |
| Tabla 9. | Potencial de producción estimado de hoja de coca y de alcaloides en Norte de Santander 2011 - 2014 | 61 |
| Tabla 10. | Incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander. 2011 - 2014 | 62 |
| Tabla 11. | Laboratorios de pasta/base de cocaína desmantelados en Norte de Santander. 2011 - 2014..... | 62 |
| Tabla 12. | Laboratorios de clorhidrato de cocaína desmantelados en Norte de Santander. 2011 - 2014..... | 63 |
| Tabla 13. | Laboratorios de clorhidrato de cocaína e incautaciones de clorhidrato Norte de Santander. 2011 - 2014 | 63 |
| Tabla 14. | Potencial de producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína (PBC), base de cocaína (BC) e incautaciones en Norte de Santander. 2011 - 2014 | 64 |
| Tabla 15. | Incautaciones de marihuana en Norte de Santander en kg. 2011 - 2014..... | 66 |
| Tabla 16. | Incautaciones de heroína en Norte de Santander en kg. 2011 - 2014..... | 67 |
| Tabla 17. | Estimativo cantidad de sustancias necesarias para procesar la hoja coca que se produce en Norte de Santander. 2011 - 2014 | 69 |
| Tabla 18. | Porcentaje del área departamental con acceso a ríos, Norte de Santander, 2016..... | 77 |
| Tabla 19. | Índice de Riesgo de Victimización (IRV) en Nariño | 85 |
| Tabla 20. | Desplazamiento (personas expulsadas en Norte de Santander)..... | 85 |
| Tabla 21. | Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes según departamento / municipio del hecho y sexo de la víctima, 2014..... | 92 |
| Tabla 22. | Pobreza Extrema en los municipios más afectados por coca en el departamento de Norte de Santander | 104 |
| Tabla 23. | Total de hectáreas sembradas por producto en el Departamento de Norte de Santander..... | 107 |
| Tabla 24. | Proporciones entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y transitorios sobre la cantidad de coca observada (2011-2014) | 108 |
| Tabla 25. | Precios nominales obtenidos de los derivados de la coca en el departamento de Norte de Santander, según año de referencia..... | 109 |
| Tabla 26. | Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Norte de Santander, según año de referencia..... | 110 |
| Tabla 27. | Núcleos de la comunidad indígena Motilón Barí | 118 |
| Tabla 28. | Resguardos en Norte de Santander con presencia de cultivos ilícitos, 2014..... | 121 |
| Tabla 29. | Acuerdos y el estatus de implementación entre los Campesinos del Catatumbo y el Gobierno Nacional | 123 |
| Tabla 60. | Matriz de financiación por objetivos y áreas de acción | 127 |
| Tabla 61. | Juzgados promiscuos municipales en Norte de Santander, 2014 | 128 |
| Tabla 62. | Comparativo incidencias tabaco, según sexo..... | 132 |
| Tabla 63. | Edad de inicio de tabaco, según sexo | 133 |
| Tabla 64. | Comparativo incidencias alcohol, según sexo | 133 |
| Tabla 65. | Edad de inicio de alcohol, según sexo..... | 134 |
| Tabla 66. | Comparativo incidencias cualquier sustancia ilícita, según sexo | 136 |
| Tabla 67. | Comparativo incidencias marihuana, según sexo..... | 137 |
| Tabla 68. | Edad de inicio de consumo de marihuana, según sexo | 138 |
| Tabla 69. | Edad de inicio de consumo de cocaína, según sexo..... | 139 |
| Tabla 70. | Trastornos mentales y del comportamiento asociados al uso de sustancias psicoactivas según municipio..... | 144 |
| Tabla 71. | Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento..... | 145 |
| Tabla 72. | Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de alcohol..... | 146 |
| Tabla 73. | Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al uso de múltiples drogas..... | 147 |
| Tabla 74. | Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas por municipio | 149 |
| Tabla 75. | Comparativo registros según CAD departamento Norte de Santander..... | 150 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Tabla 76. | Registros Suicad por municipio de procedencia | 150 |
| Tabla 77. | Comparativo registros según ocupación, departamento Norte de Santander..... | 151 |
| Tabla 78. | Comparativo registros según SGSSS, departamento Norte de Santander..... | 151 |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | | |
|-------------|---|-----|
| Gráfica 1. | Caracterización de las variables | 32 |
| Gráfica 2. | Cultivos de Coca en Norte de Santander vs Territorio Nacional (2001 – 2014) | 38 |
| Gráfica. 3 | Relación aspersión aérea y erradicación manual, área afectada y área sembrada en Norte de Santander (2001 – 2014) | 40 |
| Gráfica 4. | Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Norte de Santander..... | 41 |
| Gráfica 5. | Porcentaje de grillas intervenidas con programas de desarrollo alternativo según densidad de cultivos de coca en el territorio – Norte de Santander..... | 55 |
| Gráfica 6. | Relación entre incautaciones de pasta/base de cocaína y cultivos ilícitos en Norte de Santander. 2011 - 2014 | 60 |
| Gráfica 7. | Relación entre el área productiva de coca el potencial de producción y las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander Norte de Santander 2011 - 2014 | 64 |
| Gráfica 8. | Relación entre el potencial de producción de pasta/base de cocaína y las incautaciones en Norte de Santander. 2011 - 2014..... | 64 |
| Gráfica 9. | Incautaciones de marihuana en Norte de Santander. 2011 – 2014 | 65 |
| Gráfica 10. | Incautaciones de heroína en Norte de Santander. 2011 - 2014 | 66 |
| Gráfica 11. | Autorización del uso de Sustancias Químicas en Norte de Santander. CCITE vigentes 2014. | 67 |
| Gráfica 12. | Autorización del Sustancias Químicas Controladas en Norte de Santander. Control Nacional 2014..... | 68 |
| Gráfica 13. | Autorización del Sustancias Químicas Controladas en Norte de Santander. Control Especial 2014. | 68 |
| Gráfica 14. | Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita | 70 |
| Gráfica 15. | Deforestación acumulada por siembra directa de coca | 72 |
| Gráfica 15. | Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita | 74 |
| Gráfica 17. | Desplazamiento en Putumayo (expulsión de personas)..... | 86 |
| Gráfica 18. | Eventos de MAP en Norte de Santander, serie 2000-2014..... | 87 |
| Gráfica 19. | Víctimas por MAP según género en Norte de Santander, serie 2000-2015..... | 89 |
| Gráfica 20. | Heridos por MAP según género en Norte de Santander, serie 2000-2015 | 89 |
| Gráfica 21. | Hectáreas con coca vs. Eventos MAP en Norte de Santander, 2014. | 89 |
| Gráfica 22. | Hectáreas erradicadas vs. Eventos MAP en Norte de Santander, 2006-2014. | 90 |
| Gráfica 23. | Cantidad de homicidios registrados en Norte de Santander 2011-2014..... | 90 |
| Gráfica 24. | Cantidad de homicidios registrados según rango de edad en Norte de Santander 2011-2014 | 91 |
| Gráfica 25. | Porcentaje de Homicidios según zona en Norte de Santander durante 2014..... | 91 |
| Gráfica 26. | Delitos registrados por conservación o financiación de Plantaciones 2011-2014..... | 92 |
| Gráfica 27. | Delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según rango de edad 2011-2014. | 93 |
| Gráfica 28. | Porcentaje de delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según zona 2011-2014 | 93 |
| Gráfica 29. | Delitos registrados por Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes 2011-2014 | 93 |
| Gráfica 30. | Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según rango de edad 2011-2014 | 94 |
| Gráfica 31. | Porcentaje de delitos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes durante 2014..... | 94 |
| Gráfica 32. | Delitos registrados por Tráfico de Sustancias para Procesamiento de Narcóticos 2011-2014 | 94 |
| Gráfica 33. | Delitos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos según rango de edad 2011-2014..... | 95 |
| Gráfica 34. | Porcentaje de delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2011-2014..... | 95 |
| Gráfica 35. | Cantidad de delitos registrados en el municipio de Tibú 2011-2014..... | 96 |
| Gráfica 36. | Cantidad de delitos registrados en el municipio de Sardinata 2011-2014 | 96 |
| Gráfica 37. | Cantidad de delitos registrados en el municipio de El Tarra 2011-2014..... | 96 |
| Gráfica 38. | Análisis de influencia y dependencia de las variables económicas relacionadas con la producción ilícita. | 97 |
| Gráfica 39. | Tasas de crecimiento del PIB de Norte de Santander y nacional..... | 98 |
| Gráfica 40. | Valor Agregado de Norte de Santander por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (Precios constantes de 2005) | 99 |
| Gráfica 41. | Participación porcentual del Valor Agregado de Norte de Santander por ramas seleccionadas de actividad económica | 100 |
| Gráfica 42. | Tasas de crecimiento del valor agregado por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (2007-2013)..... | 100 |
| Gráfica 43. | Descomposición sectorial de las dos principales ramas de actividad económica del departamento..... | 101 |
| Gráfica 44. | Distribución de la tierra rural de Norte de Santander por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de predios y propietarios..... | 101 |
| Gráfica 45. | Índice de Gini de tierras de Norte de Santander municipios seleccionados (2009)..... | 102 |
| Gráfica 46. | Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia y Norte de Santander (2002-2014) | 104 |
| Gráfica 47. | Comparativo de la proporción de personas en NBI de los municipios más cocaleros vs. el resto de municipios de Norte de Santander- Cabecera y Resto (2011)..... | 104 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Gráfica 48. | Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y frutales en el departamento sobre la cantidad de coca observada (2010-2014)..... | 106 |
| Gráfica 49. | Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada (2010-2014)..... | 107 |
| Gráfica 50. | Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Norte de Santander a valores constantes de 2005..... | 110 |
| Gráfica 51. | Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Norte de Santander a valores constantes de 2005..... | 111 |
| Gráfica 52. | Total crédito agropecuario municipal en Norte de Santander - Banco Agrario (2011-2015)..... | 111 |
| Gráfica 53. | Distribución del crédito agropecuario municipal del Banco Agrario a pequeños productores en Norte de Santander (2011-2015)..... | 112 |
| Gráfica 54. | Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilícita..... | 114 |
| Gráfica 55. | Porcentajes de Participación Poblacional por Rango de Edades. Región Catatumbo, 1985 y 2015..... | 115 |
| Gráfica 56. | Población Indígena. Región Catatumbo. 2005..... | 116 |
| Gráfica 57. | Población Afrodescendiente. Región Catatumbo. 2005..... | 119 |
| Gráfica 58. | Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal..... | 124 |
| Gráfica 59. | Plan "Espada de Honor" para el Catatumbo..... | 125 |
| Gráfico. | Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al consumo de sustancias psicoactivas..... | 129 |
| Gráfica 60. | Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva..... | 131 |
| Gráfica 61. | Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia..... | 131 |
| Gráfica 62. | Prevalencias de consumo de tabaco según sexo..... | 132 |
| Gráfica 63. | Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad..... | 132 |
| Gráfica 64. | Prevalencias de consumo de alcohol según sexo..... | 133 |
| Gráfica 65. | Prevalencias de alcohol según grupos de edad..... | 134 |
| Gráfica 66. | Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo..... | 134 |
| Gráfica 67. | Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad..... | 135 |
| Gráfica 68. | Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes..... | 135 |
| Gráfica 69. | Número de tragos de personas con consumo habitual..... | 135 |
| Gráfica 70. | Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días..... | 136 |
| Gráfica 71. | Prevalencias de consumo de cualquier sustancia, según sexo..... | 136 |
| Gráfica 72. | Prevalencias consumo de cualquier sustancia según grupos de edad..... | 137 |
| Gráfica 73. | Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo..... | 137 |
| Gráfica 74. | Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad..... | 138 |
| Gráfica 75. | Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo..... | 138 |
| Gráfica 76. | Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad..... | 139 |
| Gráfica 77. | Comparativo prevalencia consumo de tabaco Norte de Santander, estudios 2008 y 2013..... | 139 |
| Gráfica 78. | Comparativo prevalencia consumo de alcohol Norte de Santander, estudios 2008 y 2013..... | 140 |
| Gráfica 79. | Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita Norte de Santander, estudios 2008 y 2013..... | 140 |
| Gráfica 80. | Comparativo prevalencia consumo de marihuana Norte de Santander, estudios 2008 y 2013..... | 140 |
| Gráfica 81. | Comparativo prevalencia consumo de cocaína Norte de Santander, estudios 2008 y 2013..... | 141 |
| Gráfica 82. | Prevalencias de consumo de tabaco en escolares..... | 141 |
| Gráfica 83. | Prevalencias de consumo de alcohol en escolares..... | 142 |
| Gráfica 84. | Prevalencias de consumo de marihuana en escolares..... | 142 |
| Gráfica 85. | Prevalencias de consumo de cocaína en escolares..... | 143 |
| Gráfica 86. | Comparativo registros asociados al uso de sustancias psicoactivas..... | 143 |
| Gráfica 87. | Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados al consumo de sustancias psicoactivas..... | 145 |
| Gráfica 88. | Principales diagnósticos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, 2014..... | 146 |
| Gráfica 89. | Valor del gasto relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas año 2014..... | 147 |
| Gráfica 90. | Comparativo del Valor total de la intervención por sustancia psicoactiva, años 2013-2014..... | 148 |
| Gráfica 91. | Distribución municipal del valor total de la intervención asociado al consumo de SPA 2014..... | 148 |
| Gráfica 92. | Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas años 2010-2013, Norte de Santander..... | 149 |
| Gráfica 93. | Comparativo registros, según sexo, departamento Norte de Santander..... | 150 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|-----------|---|
| ACPM | Aceite Combustible Para Motores |
| ADR | Agencia de Desarrollo Rural |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| ART | Agencia de Renovación del Territorio |
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| AUDIT | Alcohol Use Disorders Identification Test |
| AUV | Autodefensas Unidas de Venezuela |
| CAD | Centro de Atención a la Drogadicción |
| CCAI | Centro de Coordinación de acción integral |
| CCITE | Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes |
| CD | Cuentas Departamentales |
| COGANOR | Comité de Ganaderos de Norte de Santander |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| COP | Peso Colombiano |
| CSE | Consejo Seccional de Estupefacientes |
| DA | Desarrollo Alternativo |
| DAICMA | Dirección de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DARE | Programa Educar para resistir el uso y abuso de las drogas y la violencia |
| DAS | Departamento Administrativo de Seguridad |
| DICOD | Dirección Contra las Drogas de la Armada Nacional |
| DIRAN | Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DPS | Departamento para la Prosperidad Social |
| ELN | Ejército de Liberación Nacional |
| EPL | Ejército Popular de Liberación |
| EPS | Entidad Promotora de Salud |
| ESAG | Encuesta de Sacrificio de Ganado |
| EVA | Evaluaciones Agropecuarias - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| FARC – EP | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo |
| FINAGRO | Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario |
| FIP | Fundación Ideas para la Paz |
| GAI | Grupo Armado Ilegal |
| GME | Grupos Móviles de Erradicación |
| ha | Hectárea |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| ICER | Informe de Coyuntura Económica Regional |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IDS | Instituto Departamental de Salud |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural |
| INVIMA | Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor |
| IPS | Instituto Promotor de Salud |
| ITD | Índice Transparencia Departamental |

| | |
|----------|---|
| Kg | Kilogramo |
| LGTBI | Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales |
| Lt | Litro |
| MACO | Muerte A Comunistas |
| MIA | Mesa de Interlocución y Acuerdo |
| MICMAC | Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación |
| mmdp | miles de millones de pesos |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| ODC | Observatorio de Drogas de Colombia |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ORMET | Red de Observatorios de Mercado de Trabajo |
| OSREF | Observatorio Socioeconómico de la Frontera |
| OXY | Occidental Petroleum Corporation |
| PAC | Productores Agropecuarios de Coca |
| PBC | Pasta Básica de Cocaína |
| PCC - ML | Partido Comunista Colombiano – Marxista Leninista |
| PDVSA | Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PMS | Prevención, Mitigación y Superación |
| PNN | Parques Nacionales Naturales |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| POLFA | Policía Fiscal y Aduanera de Colombia |
| PONAL | Policía Nacional de Colombia |
| PPP | Programa Proyectos Productivos |
| RIPS | Registros Individuales de Prestación de Servicios de salud |
| SAO | Sociedad de Amigos de Ocaña |
| SGSSS | Sistema General de Seguridad Social en Salud |
| SIDCO | Sistema de Información de Drogas de Colombia |
| SIMCI | Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos |
| SIVIGILA | Sistema de Vigilancia en Salud Pública |
| SNCRPA | Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes |
| SPA | Sustancias Psicoactivas |
| SUICAD | Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas |
| SUISPA | Sistema Único de Indicadores del Consumo de Sustancias Psicoactivas |
| tm | Tonelada Métrica |
| TRM | Tasa de cambio representativa del mercado |
| UACT | Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial |
| UNODC | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| USD | Dólar Estadounidense |
| WTI | West Texas Intermediate |
| ZOU | Zonas de Orientación Universitaria |
| ZRC | Zona de Reserva Campesina |

RESUMEN EJECUTIVO

El Ministerio de Justicia y del Derecho 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. El propósito fundamental de este documento es brindar información confiable para la toma de decisiones informadas en relación con el abordaje y afrontamiento de la problemática de drogas en el nivel departamental, de modo que se facilite la articulación necesaria entre los niveles nacional y territorial para realizar acciones conjuntas y coordinadas orientadas a este propósito común.

De acuerdo con los resultados de este estudio, los elementos más importantes a considerar en relación con la problemática de drogas en el departamento de Norte de Santander, son los siguientes:

1. Sobre la producción de cultivos ilícitos: La producción de cultivos de coca en Norte de Santander presenta una tendencia creciente sostenida desde 2010, registrando 6.944 ha en 2014. Los cultivos han migrado hacia la zona cordillerana, con un porcentaje de expansión del 14% en los últimos tres años. El 76% de la producción de los últimos tres años se concentra en Tibú, Sardinata y El Tarra. La expansión geográfica del cultivo se ha presentado principalmente en los municipios de El Carmen, Convención, San Calixto y Hacarí. Existe un segundo núcleo en los municipios de La Esperanza y Cáchira, donde también se ha registrado la presencia de cultivos de marihuana. Se estima que Norte de Santander aporta 63,9 tm de clorhidrato de cocaína pura.
2. Sobre la problemática de tráfico y las acciones de control: Se han identificado varias rutas de tráfico de drogas, así como 73 pasos informales en la frontera con Venezuela que se utilizan para el narcotráfico y la entrada de insumos para procesamiento de clorhidrato de cocaína. Entre 2011 y 2014 se incautaron 14,3 tm de pasta/base de cocaína, 27,6 tm de clorhidrato de cocaína, y se dismantelaron 968 laboratorios de pasta base y 185 de clorhidrato (cristalizaderos). Las incautaciones en este período corresponden sólo al 0,7% del potencial de producción de pasta básica y base de cocaína del departamento. Por otra parte, en el mismo período se han incautado 61 tm de marihuana, correspondientes al 4,4% de las incautaciones nacionales de esta sustancia. Desde 2010 no se realiza aspersión aérea en Norte de Santander. La erradicación manual presentó un pico de 4.089 ha en 2008, pero ha disminuido hasta 676 ha en 2014. La eficacia de abandono de las acciones de control (Área abandonada / Área intervenida) ha sido del 27%, por los altos niveles de resiembra.
3. Sobre la problemática ambiental asociada a la producción de cultivos ilícitos: Entre 1990 y 2010 se registró una pérdida de cobertura de bosque de 294.626 ha, concentrada en la región del Catatumbo. Entre 2005 y 2014 el 68% de la pérdida de bosque se presentó en zonas categorizadas como de producción ilícita intermitente. Un 15% del total del área deforestada se presenta en territorios en expansión de cultivos de coca, principalmente en El Carmen y Convención. En cuanto a la pérdida de cobertura causada directamente por la siembra de coca en Norte de Santander, entre 2001 y 2014 se acumuló una pérdida de bosque primario de 9.512 ha y de 6.782 ha de bosque secundario. La afectación de PNN por la siembra de cultivos de coca es marginal a la producción departamental. Por otra parte, no se registran evidencias de explotaciones de oro de aluvión a cielo abierto.
4. Sobre la situación del territorio en torno a conectividad vial, presencia de actores armados ilegales y afectación por minas antipersonales: En Norte de Santander el 71% del área departamental (1.548.315 ha), donde se sitúan los 96 centros poblados (100%), tiene acceso a vías a una distancia menor a cinco km, y el 58% del área departamental (1.269.680 ha) en donde se ubican 55 centros poblados (57,29%), se encuentra a menos de 5 km de una vía fluvial. El CONPES 3739 de 2013 prevé inversiones en vías por 1.2 billones de pesos para el departamento de Norte de Santander, principalmente en la región del Catatumbo. En

la actualidad opera en el departamento el Bloque Magdalena Medio de las FARC – EP compuesto por el frente 33 Mariscal Sucre, las columnas móviles Arturo Ruiz y Gildardo Rodríguez, las compañías móviles 29 de Mayo y Catatumbo, y la unidad Iván Ríos. El ELN hace presencia con el frente de guerra nororiental, compuesto por el frente rural Camilo Torres, Carlos Armando Cagua, Héctor Guerrero, Juan Fernando Porras y Luis Enrique León, los frentes Urbanos Carlos Germán Velasco y las compañías Capitán Francisco, Capitán Parmenio, Comandante Diego, Héroe de Catatumbo y Seguridad del COCE. El EPL opera en el territorio bajo el frente Libardo Mora Toro y, los grupos post desmovilización se concentran en Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Botalones. El departamento, y particularmente la región del Catatumbo, presenta una alta afectación por minas anti personal, registrando 1.298 eventos MAP entre 2000 y 2014, con fuerte aumento a partir de 2009; la localización de los eventos MAP coincide en buena medida con la zona afectada por presencia de cultivos ilícitos.

5. Sobre la dinámica económica departamental: La economía del Norte de Santander presentó una reducida pero relativamente estable participación en el desempeño económico Nacional, al promediar 1,7% en el periodo 2000-2013. La dinámica económica departamental se encuentra fuertemente influenciada por la inestabilidad de las relaciones comerciales con Venezuela, y por el impacto del contrabando, que actualmente se concentra en la gasolina y la carne. El sector agropecuario registra un estancamiento en su crecimiento desde 2009, y ha reducido su participación del 12,6% al 10,5% entre 2000 y 2013. El índice de Gini de tierras departamental pasó de 0,719 en 2000, a 0,725 en 2009, siendo inferiores estos valores en los municipios afectados por presencia de cultivos ilícitos. La pobreza se encuentra en un 40%, y la pobreza extrema en 11%; la proporción de personas en situación de NBI en zonas rurales en El Tarra (87,1%), Sardinata (70,7%), Tibú (67,2%), Convención (62,4%) y Teorama (60,10%) son claramente superiores al registro del resto de municipios de Norte de Santander (54,46%). La participación del cultivo de coca respecto al resto de los cultivos ha ido en aumento desde 2010.
6. Sobre los precios de los subproductos de la coca: Los precios de hoja de coca fresca disminuyeron vertiginosamente de un máximo de \$ 3.200/kg en el año 2005 a \$ 1.350/kg en 2014, en términos nominales; igualmente, la pasta básica pasó de \$ 2'525.000/kg a \$1'990.000/kg entre 2005 y 2013. Los precios de base de cocaína entre el año 2005 a 2014, disminuyeron de un máximo de \$ 3.500.000/kg en 2005 a un mínimo de 2.537.000/kg en 2013, y nuevamente un aumento a \$2.608.300 en 2014. El precio del clorhidrato de cocaína ha permanecido estable, alrededor de \$ 4.500.000 por kg.
7. Sobre algunas variables sociales relacionadas con la problemática de ilegalidad: Los territorios indígenas de la comunidad Barí han mostrado

resistencia frente a la producción ilícita. La dinámica reciente de protesta social campesina dio lugar al establecimiento de una Mesa de Interlocución y Acuerdo que gestiona las alternativas de solución; hasta el momento, los logros más significativos corresponden a la implementación de un programa de desarrollo alternativo; se ha previsto la ejecución de varios proyectos viales, de salud y servicios, que no se han implementado hasta el momento. Persiste la discusión en torno al establecimiento de una Zona de Reserva Campesina.

8. Sobre el consumo de sustancias psicoactivas: El Estudio Nacional de Consumo de SPA registra que en Norte de Santander el 79,6% de los habitantes ha consumido alcohol alguna vez en la vida, 34,3% cigarrillo, y tranquilizantes 1,1%. El 8% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita en algún momento de su vida, de las cuales el mayor consumo lo presentó marihuana con el 7%, seguido por cocaína 2,4% y basuco 1,1%. Las sustancias Opioides, éxtasis, LSD, estimulantes, inhalables, GHB y 2CB presentaron porcentajes inferiores al 1%. Los registros individuales de prestación de servicios de salud (RISP) relacionados con trastornos mentales y del comportamiento registran 1.992 ingresos en el departamento durante el periodo 2009 a 2014; el mayor número de registros fue en 2014 con 605, y se registra una tendencia de aumento en los últimos tres años. El mayor número de trastornos mentales registrados fue por síndrome de dependencia con 484, seguido por intoxicación aguda con 466 registros; las principales sustancias asociadas a estos registros son el alcohol, opiáceos, sedantes, cocaína, alucinógenos y disolventes volátiles. El sistema de vigilancia en salud pública, SIVIGILA, registra 348 intoxicaciones por SPA entre 2010 y 2013.
9. Sobre el arreglo institucional para el afrontamiento del problema de las drogas: No se cuenta con un estudio específico sobre la dinámica de consumo en el departamento de Norte de Santander, por lo que las autoridades responsables tienen limitadas opciones de realizar intervenciones basadas en evidencias. El departamento cuenta con un Plan Departamental de Reducción del consumo de sustancias psicoactivas aprobado, que constituye la hoja de ruta del Comité Departamental de Drogas, pero el Plan Departamental de Drogas no ha sido aprobado. El Consejo Seccional de Estupefacientes de Norte de Santander está formalmente constituido, y la secretaria técnica de esta instancia está a cargo del Instituto Departamental de Salud. Existen Comités Municipales para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas en 29 de los 40 municipios del departamento.

Lineamientos para el diseño de política pública para la gestión de la oferta de cultivos ilícitos en el departamento:

1. Fortalecimiento de la interdicción, con el fin de reducir al máximo posible el tráfico de sustancias psicoactivas en el territorio, aumentando la

- capacidad de control fronterizo, los operativos de carreteras, y los medios de detección de cocaína entre las autoridades, de manera que las incautaciones del producto procesado afecten de manera más contundente las finanzas de los traficantes.
2. Intensificar las medidas para asegurar el control estatal del territorio, tanto por la vía de la intervención de las fuerzas armadas como por medio de la intensificación de la presencia institucional en la región del Catatumbo y en el núcleo de producción Ábrego – Cáchica – La Esperanza. Particularmente en el caso del Catatumbo, se llama la atención sobre el hecho de que la posible desmovilización de las FARC – EP no dará como resultado la superación de las problemáticas de orden público en el territorio, debido a la importante presencia del ELN y del EPL.
 3. Fortalecer las capacidades del pueblo Barí en lo relativo a la protección de su territorio, favoreciendo las acciones de soberanía que han permitido a estas comunidades mantener sus resguardos libres de cultivos ilícitos a pesar de la presión ejercida por el entorno.
 4. Establecer un mecanismo de seguimiento a la implementación de lo definido en el documento CONPES 3739 de 2013, aumentando la participación de los gobiernos departamental y municipales, de manera que se generen incentivos de buen gobierno que incluyan entre los objetivos la superación de la problemática asociada a la producción ilícita.
 5. Fortalecer el cumplimiento de los pactos establecidos con las organizaciones campesinas del Catatumbo en el marco de la MIA, y gestionar la incorporación de una instancia independiente para la valoración de los progresos alcanzados, con el fin de reducir el conflicto Comunidades – Estado.
 6. Aprovechar los aprendizajes de experiencias notables de desarrollo alternativo implementadas en la región del Catatumbo. Algunas de estas experiencias han dado como resultado el fortalecimiento de estrategias de integración social y económica de pequeños productores agropecuarios con alto nivel de resultados favorables.
 7. Fortalecer la capacidad productiva agropecuaria regional, eliminando las restricciones a la producción y la comercialización; en particular en relación con la ganadería, generar condiciones para la eliminación de las restricciones de comercio al interior del país (zona de protección), con un aumento de la acción del ICA en la región.
2. Implementar una estrategia de comunicación sobre los riesgos del consumo de SPA orientada tanto a niños y jóvenes, como padres y docentes.
 3. Elaborar un diagnóstico departamental cuatrienal sobre la problemática del consumo de sustancias psicoactivas, que incluya además factores de riesgo y capacidad de respuesta institucional en lo local y departamental. En este ejercicio resulta clave, indagación de la situación específica a nivel municipal con el fin de cualificar el acompañamiento y asistencia técnica.
 4. Articulación de una red de información tanto de la problemática como de las acciones que cada una de las entidades lidera desde su competencia.
 5. En el marco del Comité Departamental de Drogas, impulsar un ejercicio piloto de priorización en el que se garantice una intervención integral que permita poner a prueba las rutas de atención y los mecanismos de respuesta, con el fin de definir estrategias de trabajo conjunto y contar con insumos para el ajuste de las decisiones de política.
 6. Establecer un canal de comunicación con las EPS e IPS que operan en el departamento y definir un esquema de capacitación, coordinación y respuesta efectiva para los pacientes afectados por consumo de SPA que requieren la atención oportuna.
 7. Buscar alternativas que permitan la continuidad de los procesos impulsados desde la administración departamental por medio del establecimiento de alianzas estratégicas con las universidades del departamento, con el fin de establecer prácticas de estudiantes de últimos semestres o pasantías, con personal que fortalezca los procesos.
 8. Impulsar desde el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes la necesidad de contar con un centro de rehabilitación especializado y de fortalecer los servicios que viene prestando el departamento.

Lineamientos para el diseño de política pública para la gestión del consumo de SPA en el departamento

1. Fortalecer las acciones de respuesta como las Zonas de Orientación Escolar, la Estrategia de Familias Fuertes y las acciones de base comunitaria.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Justicia y del Derecho 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 la problemática asociadas a las drogas ilícitas en diferentes departamentos de Colombia. Estas dos instituciones han unido esfuerzos para adelantar estas 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; en este sentido, el propósito fundamental de este documento es brindar información confiable para la toma de decisiones informadas en relación con el abordaje y afrontamiento de la problemática de drogas en el nivel departamental, de modo que se facilite la articulación necesaria entre los niveles nacional y territorial para realizar acciones conjuntas y coordinadas orientadas a este propósito común.

Las caracterizaciones regionales analizan las interacciones más relevantes entre las diferentes variables que inciden de manera directa sobre la dinámica de las drogas ilícitas, su compleja evolución sobre el territorio, y 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, 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 aborda desde el enfoque de gestión del riesgo, entendido como el producto de la interacción de factores sociales, económicos y políticos que están en 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 del territorio, 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 variables claves de alta influencia y dependencia, que actúan dentro del sistema de las variables asociadas a la producción y al consumo de sustancias psicoactivas. En esta metodología se examina el conjunto de variables y sus interrelaciones, por medio de una matriz de impactos cruzados.

La primera parte del documento se ocupa de producción ilícita de sustancias psicoactivas (SPA) 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 fuertes 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 la producción en este documento se trabajan las siguientes dimensiones de análisis:

- Producción de cultivos ilícitos
- Tráfico de sustancias e incautaciones
- Dimensión ambiental
- Dimensión territorial
- Dimensión económica
- Dimensión social
- Dimensión política e institucional

La segunda parte del documento se ocupa del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en el ámbito departamental. Considerando el impacto que tiene la problemática del consumo de SPA en el territorio nacional, por su magnitud y tendencia expansiva, en

esta caracterización se consideró imprescindible incluir el uso de SPA legales (alcohol, tabaco, etc.), ya que su uso viene acompañado de problemáticas sociales importantes, y en algunos casos se considera precursor de las PSA ilícitas.

Para la caracterización del eje de consumo de SPA se consideraron los siguientes elementos principales:

- Consumo de sustancias psicoactivas en la población en general, incluyendo las sustancias lícitas y las ilícitas.
- Comparativo de los estudios de consumo realizados en 2008 y 2013
- Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar.
- Análisis de la información Sistema único de indicadores de pacientes atendidos en Centros de Atención para la Drogadicción y del Sistema de Vigilancia en Salud Pública –SIVIGILA-
- Registros individuales de prestación de servicios de salud

En el eje de política y gestión pública se analizaron los siguientes elementos principales:

- Estudios locales de la dinámica del consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA)
- Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA
- Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación y Superación (PMS)
- Articulación interinstitucional en torno al control, prevención, mitigación y superación del consumo de SPA

Este documento no presenta una caracterización del microtráfico, debido a que las dinámicas asociadas a este fenómeno requieren de un análisis a escala municipal, dadas las grandes variaciones que se presentan en cada municipio.

Finalmente, pero no menos importante, este documento quiere aportar a la construcción de paz en el territorio colombiano. La problemática de producción de cultivos ilícitos y su estrecha asociación con el narcotráfico, el microtráfico y el consumo de sustancia psicoactivas, configura un universo de criminalidad que ha estado estrechamente asociado con el conflicto colombiano; el proceso de paz impulsado por el Gobierno de Colombia incluye la solución al problema de las drogas como uno de los puntos claves para la finalización del conflicto, por lo que este trabajo aspira también a hacer parte de las herramientas que podrán usarse para encontrar caminos de solución duradera y sostenible a esta problemática.

ANTECEDENTES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, y 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 estas acciones 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 gestión de la amenaza y la vulnerabilidad, y teniendo 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 con base en evidencias.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, lidera la generación de conocimiento en torno a esta temática en asocio con UNODC; en este marco, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI– de UNODC, ha desarrollado un sistema de información con énfasis en la geografía del fenómeno de los cultivos ilícitos. Este sistema ofrece opciones de análisis de gran utilidad en el diseño de política pública. Además, el SIMCI viene desarrollando fortalezas para la incorporación de variables geográficas en el proceso de descripción de los fenómenos delictivos, en particular los relacionados con el problema de las drogas ilícitas.

En respuesta a estos esfuerzos, 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 una primera fase se adelantaron estudios en 16 departamentos del país, y actualmente se está realizando la actualización de la caracterización regional en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Meta, Nariño y Quindío.

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 POLITICO INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILCITAS EN COLOMBIA.

Al nivel mundial, la problemática de las drogas ilícitas comprende los aspectos relativos al cultivo, la producción, la fabricación la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, y la desviación de precursores y actividades delictivas conexas.¹ Las drogas ilícitas se podrían considerar como un factor crítico que ha frenado el desarrollo del país con mayor énfasis en las áreas rurales, especialmente por el impacto en las tasas de criminalidad, en la situación de Derechos Humanos, en las amenazas que significa para la gobernabilidad, la democracia y el medio ambiente, así como en el impacto sobre la salud y como principal obstáculo al desarrollo económico y social.²

La complejidad del problema de las drogas ilícitas requiere de una institucionalidad dinámica y compleja que permita atender todas las aristas del fenómeno, coordinar de manera interinstitucional y desde el nivel nacional y local. En ese orden de ideas, este

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 Justicia. Op cit.

aparte busca enunciar los antecedentes de los aspectos político institucionales de las 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 homogenizan los territorios donde el problema de las drogas ilícitas tiene lugar, y por ello el análisis político institucional estará presente en cada una de las caracterizaciones regionales.

Política contra las Drogas

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, Todos por un nuevo país, incluye como cuarta la estrategia de Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la Paz³, y ubica dentro de ésta el mandato de enfrentar el problema de las drogas con un presupuesto de 396.000 millones de pesos para el cuatrienio. En este marco, se han definido seis frentes para el Plan Integral de sustitución de cultivos ilícitos, el cual operará con la Agencia para el Desarrollo Alternativo en zonas de Cultivos Ilícitos, en proceso de constitución⁴.

Los objetivos de la estrategia son los siguientes:

1. Reducir el delito asociado al narcotráfico. Los esfuerzos de política criminal del Estado se orientarán prioritariamente hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena (procesamiento, tráfico y lavado de activos, entre otros), que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.
2. Incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas, mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y de seguridad de los territorios y su población.
3. Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano.

Los seis frentes del Plan serán:

1. Inversión social, para garantizar la provisión de bienes públicos tales como la construcción de vías (red terciaria), la dotación de energía y acueductos, la garantía de acceso a la salud y educación de sus pobladores.
2. Sustitución, que se realizará en fases. Las comunidades implicadas serán participes de procesos y acciones de transición, con una de estabilización socio económica y con una apuesta productiva en una modalidad de acuerdos de confianza colectivos (comunidades) e individuales que partirán de la erradicación voluntaria inmediata, con apoyo del Gobierno durante la fase de transición, o erradicación forzosa cuando no pueda establecerse acuerdo. Se establecerán

3. LEY 1753 DE 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

4. http://wp.presidencia.gov.co/SitePages/DocumentsPDF/6FrentesPlanIntegralSustitucionCultivos_20150922.pdf

comercializadoras sociales rurales y se proveerá asistencia técnica y apoyo financiero para el desarrollo e implementación de alternativas productivas sostenibles. Igualmente se crearán incentivos para quienes persistan en la economía de la legalidad. En zonas de reserva forestal se implementarán acuerdos productivos compatibles con las reservas, restauración y contratos especiales de uso para sus pobladores.

3. Interdicción, que mantendrá su acción de control al flujo de SPA en el territorio y actuará en el desmantelamiento de infraestructura de procesamiento, adicionando el plan estratégico Comunidades Seguras y en Paz, cuyas prioridades serán las comunidades y los campesinos.
4. Investigación y judicialización, en la que se privilegiará la política criminal para los eslabones intermedios y superiores de la cadena del narcotráfico.
5. Prevención y atención del Consumo, bajo la coordinación del Ministerio de Salud, y que incluirá acciones de promoción de la convivencia social y la salud mental, la prevención para evitar el contacto temprano con las drogas y la progresión hacia consumos problemáticos, la reducción de riesgo y daños por medio de atención a personas que no quieren o no pueden dejar el consumo de drogas, y el tratamiento.
6. Reforma institucional, relativa al ajuste del arreglo institucional que llevará a cabo el plan.

Institucionalidad de la Política Anti Drogas en Colombia

La institucionalidad se divide en instancias y entidades del nivel nacional que dan lineamientos de política a nivel estratégico, e instancias del orden local que vuelven operativos dichos lineamientos, los adoptan y hacen seguimiento. La estructura se caracteriza más por la coordinación concertada a través de instancias, que por la responsabilidad asignada a entidades; esto sin duda genera un reto de articulación interinstitucional que da lugar a esquemas con mayor capacidad de rendición de cuentas sobre los aspectos clave de la intervención, pero también puede dar lugar a fallas de implementación por problemas de sincronización y coordinación.

INSTANCIAS DE ORDEN NACIONAL

Consejo Nacional de Estupefacientes

El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) fue creado como órgano asesor del Gobierno nacional para formular las políticas, los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas, mediante el Decreto 1206 del 26 de junio de 1973 y reglamentado con el Decreto 1188 de 1974, el cual fue el primer Estatuto de Estupefacientes. El CNE tiene la siguiente composición:

- El Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo preside.
- El Ministro de Defensa Nacional.

- El Ministro de Educación Nacional.
- El Ministro de Salud y Protección Social.
- El Ministro de Relaciones Exteriores.
- El Procurador General de la Nación.
- El Director General de la Policía Nacional.
- El Fiscal General de la Nación o su delegado.

La secretaría técnica de las sesiones la hace la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia

Ministerio de Justicia y del Derecho

Es la cabeza del sector administrativo de Justicia y del Derecho y la entidad responsable de la temática de drogas ilícitas al interior del Estado, encargada de diseñar, coordinar, adoptar y ejecutar la política pública en materia de lucha contra la criminalidad, prevención y control del delito, promoción de la cultura de la legalidad y el respeto a los derechos, entre otras.

En el marco de sus funciones formula, adopta, promueve y coordina las políticas y estrategias de lucha contra las drogas ilícitas y las actividades relacionadas como el lavado de activos, enriquecimiento ilícito y financiación del terrorismo. (Decreto 2897, 2011)⁵

Dirección de Política de Drogas

Al interior del Ministerio de Justicia y del Derecho es la Dirección encargada de consolidar la gestión sobre la temática y proponer los lineamientos para la formulación de la política de lucha contra las drogas relacionada con los componentes de reducción de la oferta, reducción de la demanda, gestión internacional y fortalecimiento jurídico, así como la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, en coordinación con las instancias correspondientes.

La Dirección ejerce de forma permanente la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes y articula las directrices emitidas por éste con las funciones de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, así como el seguimiento y evaluación de los planes ejecutados por las regiones.

De igual forma realiza el seguimiento a la normatividad vigente en materia de lavado de activos, financiación del terrorismo y sugiere los ajustes pertinentes para mejorar su efectividad.

En coordinación con las demás entidades y dependencias del Ministerio de Justicia, propone los proyectos de ley o de acto legislativos en materia de policía de drogas y actividades relacionadas. (Decreto 2897, 2011)

Subdirección Estratégica y de Análisis

Al interior de la Dirección de Políticas del Ministerio de Justicia y del Derecho, apoya el diseño y la implementación de los planes de acción sectoriales de oferta, demanda, gestión internacional y fortalecimiento jurídico en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes.

5. Decreto 2897 de 2011, "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho", Diario Oficial No. 48.158, 11 de agosto de 2011.

Se encarga también de coordinar las sesiones de los Consejos Seccionales de Estupefacientes en las que se adoptan los Planes Departamentales de Drogas y apoya la estructuración y seguimiento de estos Planes en los Comités Técnicos Departamentales. También promueve las estrategias de comunicación y capacitación de las administraciones regionales, en apoyo de las administraciones regionales.

La Subdirección administra el Sistema de Información de Drogas de Colombia. (SIDCO) y mantiene actualizado el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), para tal fin establece y mantiene contacto permanente con las entidades ejecutoras de la política de drogas y lleva a cabo análisis sobre el fenómeno de las drogas en sus diferentes manifestaciones.

En el ámbito de la producción de conocimiento, adelanta estudios e investigaciones relacionados con el problema mundial de drogas ilícitas y la dinámica del uso de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas. (Decreto 2897, 2011).

Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes

Tiene por objetivo establecer lineamientos que permitan controlar la producción ilícita de drogas, mediante un modelo de control dinámico basado en información técnica y científica, cuyos mecanismos y estrategias se focalicen en evitar y disminuir el flujo de las sustancias y productos químicos controlados hacia los centros de producción ilegal de drogas sin afectar las necesidades legítimas del país.

Entre sus funciones más importantes se encuentra el desarrollo de procedimientos administrativos y la coordinación de las gestiones necesarias para asegurar la oportuna expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes (CCITE); en este mismo ámbito, es la responsable de la expedición de los actos administrativos que culminen la actuación relacionada con el CCITE y los relacionados con su anulación unilateral, trámites clave en el control del flujo de precursores y sustancias químicas relacionadas con el procesamiento de SPA.

La subdirección es también responsable del trámite de las autorizaciones extraordinarias para el manejo de sustancias químicas controladas, de conformidad con la normatividad vigente, y realiza seguimiento a los controles establecidos a las sustancias o precursores químicos que se utilicen en la extracción o procesamiento de estupefacientes. Al nivel del control de las sustancias químicas, se encarga de coordinar las operaciones nacionales e internacionales.

En el ámbito de la gestión del conocimiento, dirige los estudios que sirvan de base para la adopción de políticas por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes y proponer acciones preventivas en relación con el control y fiscalización a las operaciones y sustancias psicoactivas, para consideración del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Fiscalía General de la Nación

Bajo la nueva estructura de la Fiscalía (Decreto 016 de 2014) la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas está a cargo de siete (7) direcciones, dentro de las que se encuentran la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el crimen organizado, otra en Antinarcóticos y Lavado de Activos, y otra en Extinción del Derecho de Dominio, que adelantan los principales esfuerzos en materia de judicialización contra el problema de drogas ilícitas en Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio formula y adopta las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Defensa Nacional para la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.

Ejército Nacional

El Ejército Nacional tiene el Plan Resplandor emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares enfocado en la lucha contra el Narcotráfico, principalmente en erradicación y aspersión. Este Plan hace parte del Plan Espada de Honor III en el componente N.1, Finanzas como centro de gravedad de los grupos armados ilegales.⁶ El Ejército cuenta con la Brigada Especial contra el Narcotráfico perteneciente a la División de Asalto Aéreo creada "a partir del 1 de Enero del 2014 hasta el 31 de Diciembre de 2014, en todo el territorio nacional que conduce Operaciones de Combate Irregular y Operaciones Especiales Contra el Narcotráfico (aspersión, interdicción), 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"⁷ Adicionalmente a estos temas hacen interdicción, incautación, destrucción y control de sustancias químicas.

Armada Nacional

En el 2014 la Armada Nacional lanzó la nueva estrategia 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"⁸

La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea Poseidón y busca crear la Fuerza de Tarea Neptuno como Fuerza de Tarea contra el narcotráfico en el Caribe.⁹ 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, por medio 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".¹⁰ Por otro lado, 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 por medio de la erradicación de cultivos Ilícitos, la interdicción y la prevención.¹¹

La estrategia contra las drogas ilícitas de la Policía busca mejorar las acciones operativas e investigativas para el control de sustancias químicas, la desarticulación de organizaciones dedicadas al expedito de estupefacientes, visibilizar la lucha antinarcóticos, fortalecer el sistema de control fronterizo, crear una escuela antidroga, la reducción permanente y progresiva de cultivos ilícitos y fortalecer la capacidad interactiva en las regionales de Policía.¹²

Nueva institucionalidad para el sector rural y la atención de la problemática de producción ilícita y consumo de SPA

En el año 2004, el Gobierno Nacional creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) como una estrategia de coordinación interagencial con presencia de 14 entidades del Estado. Su objetivo era garantizar la gobernabilidad, legitimidad, presencia y confianza de los ciudadanos en el Estado, a través de acciones sociales y económicas en 11 regiones del país afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos, además de una débil presencia institucional. Este objetivo contribuía a la Recuperación Social del Territorio (RST).

Desde el 2008, esta estrategia sirvió de base para la configuración del Plan Nacional de Consolidación Territorial cuya puesta en marcha se estableció a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009. Para fortalecer la acción integral e interinstitucional, se expidió el Decreto 2933 de agosto de 2010, con el cual se creó el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, y adicionalmente la Ley 1450 de 2011 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció que el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional.

En este marco, la Directiva Presidencial 06 de 2011

6. Entrevista Oficial Superior del Ejército Nacional. Diciembre 4 de 2014.

7. Consultado en: <http://www.brcna.mil.co/?idcategoria=189543>.

8. Armada Nacional de Colombia. Políticas Institucionales Proyectando el futuro. Mayo de 2014.

9. *Ibid.*

10. Policía Nacional de Colombia. Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural. P.54

11. Policía Nacional de Colombia. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. P. 51

12. *Ibid.* p. 59

ordenó la revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Como resultado se establecieron acuerdos interinstitucionales sobre el concepto, estrategias y planes de acción sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), así como su incorporación en los temas prioritarios de la agenda gubernamental y la creación de una entidad para su coordinación.

De esta forma, el Gobierno Nacional creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) por medio del Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2011, con el fin de coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como de la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos ilícitos para cumplir los objetivos de la PNCRT. La UACT hizo parte del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación, liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, se ha iniciado la reconfiguración del arreglo institucional para el sector rural. Entre los cambios más sobresalientes se encuentra la supresión del INCODER, y la liquidación de la UACT, cuyas funciones fueron recogidas por el Ministerio de Agricultura.

Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura juega un papel crucial en la política de acción integral sobre el problema de las drogas. Al nivel institucional, las modificaciones se realizaron en el INCODER y en la UACT tuvieron como contrapartida el establecimiento de tres agencias especializadas, las cuales tendrán competencias que contribuirán a impulsar el desarrollo agrario del país. Estas agencias serán:

- **Agencia Nacional de Tierras, ANT**, cuyo objeto será "ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación"¹³.
- **Agencia de Desarrollo Rural, ADR**, cuyo objeto será "ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con énfase territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país"¹⁴.
- **Agencia de Renovación del Territorio, ART**, cuyo objeto será "coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas

13. Decreto 2363 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

14. Decreto 2364 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país"¹⁵.

Ministerio de Salud y protección social

El Ministerio de Salud y Protección Social tiene como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Dentro de sus funciones el Ministerio contempla: Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. (Decreto 4107, 2011)¹⁶. Esta función se encuentra inmersa en la dirección de Promoción y Prevención.

Dirección de Promoción y Prevención

Desde esta Dirección se busca proporcionar a las poblaciones los medios necesarios para mejorar la salud y ejercer un mayor control sobre la misma, mediante la intervención de los determinantes de la salud y la reducción de la inequidad. Esto se desarrolla fundamentalmente a través de los siguientes campos: formulación de política pública, creación de ambientes favorables a la salud, fortalecimiento de la acción y participación comunitaria, desarrollo de actitudes personales saludables y la reorientación de los servicios de salud¹⁷.

Grupo de Convivencia Social y Ciudadanía

Mediante la Resolución 1067 de abril de 2014, se estableció el Grupo de Convivencia Social y Ciudadanía como grupo interno de trabajo de la Dirección de Promoción y Prevención¹⁸. Este grupo es el encargado de las políticas y acciones transectoriales, sectoriales y comunitarias que permiten el despliegue de recursos individuales y colectivos para el disfrute de la vida cotidiana, a través de estrategias enmarcadas en los siguientes componentes:

- Promover la salud mental y la convivencia

15. Decreto 2366 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

16. Decreto 4107 de 2011, "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social", Diario Oficial No. 48241, 02 de noviembre de 2011.

17. Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Promoci%C3%B3nyPrevenci%C3%B3n.aspx>

Organización Panamericana de la Salud. Consultado en: www.paho.org/col/index.php?option=com_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1813%26Itemid%3D&cd=1&hl=es&clnk=es&gl=co

18. Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/dimension-convivencia-social.aspx>

- Prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y a diferentes formas de violencia¹⁹

Desde este grupo se lidera el Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas 2014 – 2021. El objetivo del Plan es reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido, dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.

El Plan consta de cinco componentes:

- Fortalecimiento institucional: Entendido como el conjunto de políticas públicas, estrategias y acciones institucionales tendientes al fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para la reducción del consumo de SPA.
- Promoción de la convivencia social y la salud mental: Tiene por objetivo fortalecer entornos que promuevan el desarrollo de habilidades, vínculos afectivos, redes de apoyo, y capacidades que potencien la salud mental y la convivencia social en la población colombiana, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.
- Prevención del consumo de sustancias psicoactivas: Busca disminuir la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas, y las afectaciones al bienestar y desarrollo y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia.
- Tratamiento: Intenta mejorar la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas.
- Reducción de daños: Por reducción de daños se entiende la prevención de afectaciones de los consumidores de sustancias psicoactivas que no tienen la voluntad o la capacidad para dejar el uso de drogas; este componente aplica a diferentes ámbitos, especialmente al comunitario, particularmente a espacios públicos, aunque tiene implicaciones para el ámbito de prestadores de servicios.

El Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Epidemiología y Demografía, ha priorizado los Observatorios, Registros, Sistemas de Seguimiento y Sistemas de información, para que cumplan con roles estratégicos en función de la gestión del conocimiento en salud. Se ha fortalecido la oportunidad y calidad de información en Salud a partir del desarrollo del Sistema Integral de Información de la Protección Social –SISPRO-, donde se encuentran los registros individuales de prestación de servicios salud (RIPS), que brindan un panorama sobre los principales motivos de consulta al sistema de salud por tipo de atención, y permite desagregación por variables como sexo, etnia, departamento y municipio.

19. Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/dimension-convivencia-social.aspx>

Se cuenta además con el Observatorio Nacional de Salud Mental y Drogas con el objeto de tener información generada sobre los temas de Salud Mental y consumo de sustancias psicoactivas, que permita mantener la información oportuna, confiable, válida y adecuada, para la formulación de planes y políticas: así como para el mejoramiento de la capacidad para organizar y evaluar la situación de salud mental y de los servicios ofrecidos. Con la Ley 1566 de 2012 se da un cambio en el manejo de consumo de sustancias psicoactivas al tratarlo también como un tema de salud pública.

En asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social es también una de las entidades líderes del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, el cual constituye el referente más importante en el país para la evaluación de la problemática de consumo al nivel departamental y nacional.

INSTANCIAS DEL ORDEN REGIONAL

El Consejo Seccional de Estupefacientes²⁰

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 las funciones más importantes es la adopción de los Planes Departamentales de Drogas en donde se señalan la finalidad, los objetivos estratégicos y resultados esperados de cada departamento. Por cada uno de estos resultados, se definen las actividades, las entidades, los responsables, la estrategia de implementación, la población objetivo, los indicadores, la duración y el presupuesto asignado.²¹ En ese sentido, se puede afirmar 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.²²

Además del Gobernador, quien preside el Consejo, hacen parte el Secretario de Salud, Educación y Agricultura del departamento, el Procurador Regional, el Comandante de Policía Nacional, el Director Regional 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.

El Comité de Drogas

Es un grupo interinstitucional y multidisciplinario de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales destinado a organizar la acción de

20 Resolución No. 0014 del 27 de Junio de 2003 del CNE

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

22. La Secretaría Técnica le corresponde al Jefe del Servicio Seccional de Salud, según el Artículo 14 del Decreto 3788 de 1986.

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 gestionar los planes, programas y proyectos para la atención integral del problema de las drogas y llegar a acuerdos intersectoriales para definir prioridades de intervención.²³

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

Vale la pena anotar que los Comités de Drogas en todos los departamentos de Colombia se han dinamizado gracias al acompañamiento de un grupo de expertos que asesora, acompaña y monitorea las acciones del Comité.

Retos institucionales

Desde que el Estado ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU (1961) en 1974 (Ley 14 de 1974) se crea un marco legal que se materializa en la instancia del Consejo Nacional de Estupefacientes adscrita al Ministerio de Justicia²⁴. 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 de nivel estratégico toma tiempos muy largos y la responsabilidad en el cumplimiento se diluye entre todas las entidades.

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 vinculación 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 dependen exclusivamente de la voluntad de los mandatarios locales. Siguiendo a Thoumi²⁵, es necesario el fortalecimiento para la coordinación de las políticas contra las drogas en la medida en que el resultado ha sido "un sistema en el que la trasmisión de información frecuentemente es débil e incierta y en el que la competencia entre diversas burocracias atenta contra la efectividad de las políticas."

23. Decreto 3788 de 1986. MinJusticia Op cit.

24. Ley 30/86 Capítulo IX.

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

Puede proponerse que la arquitectura institucional para la lucha contra el fenómeno de las drogas en Colombia sigue siendo la misma desde los ochenta, 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 ese sentido, 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, pero en aquellos territorios donde no existe interés en avanzar en los temas de drogas ilícitas simplemente las agendas en la materia no avanzan.

JUSTIFICACIÓN

A medida que se avance en el conocimiento del fenómeno de las drogas al nivel departamental, se fortalecerá la capacidad para aportar marcos interpretativos y metodológicos que coadyuven, no sólo a conocer este problema en profundidad, sino también a presentar recomendaciones para la formulación de políticas públicas integrales, efectivas y focalizadas que permitan combatir el problema de las drogas ilícitas.

El propósito general de este documento es aportar elementos para el diseño de políticas públicas de afrontamiento de la problemática de las drogas al nivel departamental, por medio de la generación de información pertinente para el análisis de las intervenciones. El estudio intenta avanzar en la construcción de un enfoque integral y regional del fenómeno del narcotráfico, e integrar e involucrar a los agentes de Gobierno departamental y municipal como corresponsables del cambio.

Ante el enorme reto de construcción de paz en escenarios territoriales fuertemente afectados por fenómenos de ilegalidad, este documento aporta herramientas de conocimiento que facilitarán la toma de decisiones informadas, tanto para la nueva institucionalidad que encarará la problemática al nivel nacional, como para las instancias de los órdenes departamental y municipal, y también para las diferentes organizaciones de la sociedad civil y las comunidades que habitan el territorio, de manera que la construcción de paz sea un esfuerzo conjunto de la ciudadanía y del Estado.

METODOLOGÍA

El presente estudio constituye una actualización de la línea de base sobre la problemática de las drogas en el departamento de Norte de Santander, con base en el trabajo realizado en 2013. 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 sólo 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 con la versión anterior se refiere al alcance del producto, que pasó de ser una línea de base a una caracterización del fenómeno a nivel departamental, considerando al territorio del departamento como una región político administrativa. 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, y 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 amenazas y vulnerabilidades, lo que permitió comprender el riesgo como un producto de factores sociales, económicos y políticos que están a la base de la configuración de los departamentos estudiados. 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. Y en cuarto lugar, 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 DE LA CARACTERIZACIÓN

3.1.1 Enfoque regional

Las dinámicas impuestas por el narcotráfico sobre el territorio obligan a pensar en redes sociales, económicas y políticas que con frecuencia trascienden las fronteras departamentales y alteran de manera significativa las relaciones locales de poder, de producción y de mercado. No obstante los departamentos, entendidos como regiones político administrativas por medio de las cuales se concreta la acción del Estado sobre el territorio, son unidades muy valiosas de análisis en relación con la mayor parte de las dinámicas sociales y económicas, y por otra parte son las unidades que cuentan con información sistemática sobre indicadores en las diversas áreas. 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 nuestro estudio: producción, consumo y acciones de política.

En trabajos anteriores se observó que las dinámicas económicas ilegales del narcotráfico han constituido focos sub-regionales diferenciados de producción-distribución-consumo de sustancias ilegales al interior de los departamentos, que al tiempo que determinan las relaciones políticas y económicas de esas subregiones, las articulan a redes de comercio nacionales e internacionales²⁶. Sin embargo, este ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico no ha sido ni homogéneo ni continuo en todo el país. Éste varía según las condiciones

26. CASTELLS, Manuel. 2001. 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.

geográficas y las dinámicas sociales, políticas y económicas de cada región.

Así como existen en la actualidad, sobre todo en sub-regiones fronterizas, clusters²⁷ narco-industriales consolidados -que al tiempo que sostienen el mercado interno de sustancias ilícitas, participan con relativo éxito en los mercados internacionales-; junto a éstas, también existen otras sub-regiones donde la producción y el consumo se encuentran claramente diferenciados. Los agentes sociales vinculados al narcotráfico tienen formas diferenciadas de insertarse en las regiones, de interactuar con la sociedad y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder²⁸.

El reconocimiento de las diferencias regionales y de organización y operatividad del narcotráfico, sin duda alguna, facilita la elaboración de análisis que permitan establecer escalas y niveles de afectación diferenciados, 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.

3.2 ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO: REDUCCIÓN DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES DEL TERRITORIO

Como se planteó en un trabajo anterior orientado hacia la identificación de criterios para la valoración de zonas libres de cultivos ilícitos²⁹ el enfoque de reducción de amenazas y vulnerabilidades es una derivación del enfoque de la gestión integral del riesgo, entendido como "la probabilidad y la magnitud de las consecuencias [adversas] después de un evento de peligro"³⁰. 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 (susceptibilidad, exposición a la amenaza y capacidad de recuperación de la afectación o daño causado 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, por la susceptibilidad del territorio a ser afectado, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente³¹.

27. PORTER, Michael. 1998. Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, November – December 1998 (Reprint number) Pág. 78. Propone el autor: "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".

28. GARAY, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012). Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México. Random House. México D.F., México, septiembre.

29. SIMCI. 2011. Indicadores para el seguimiento de la consolidación de zonas libres de cultivos ilícitos. Documento de trabajo.

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

31. Para mayor desarrollo del enfoque conceptual aplicado, ver: Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Scripta Nova-Revista. Se recomienda también la lectura del trabajo de Perles Roselló, M. J. (2004). Evolución histórica de los estudios sobre riesgos. Propuestas temáticas y metodológicas para la mejora del análisis y gestión

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

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

En el caso de la problemática de producción y consumo de SPA el análisis debe incorporar tanto la dimensión del riesgo, como la dimensión del daño que produce sobre el sistema social de referencia. Cuando se habla de escenarios en los que ya habido un nivel de daño particular no es pertinente utilizar la categoría "riesgo" –entendida como una proyección probabilística de ocurrencia del daño–, sino que es preferible utilizar directamente la categoría "afectación", en tanto 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. Ahora bien, cuando se presenta la erupción volcánica, lo que debe valorarse es el nivel de afectación sobre la población (pérdidas de vidas humanas y pérdidas 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 persiste la presencia del volcán) ni la vulnerabilidad (puesto que, por ejemplo, no se ha alterado la localización del poblado que ha sido afectado), por lo que existe la posibilidad de que se produzca de nuevo otro evento adverso (una nueva erupción).

De manera similar, aunque guardando las debidas proporciones y considerando las diferencias en naturaleza, en el caso de la producción y el 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 o afectación. La razón es que, además de que existen elementos de amenaza y vulnerabilidad, en varias regiones se registra la presencia de los dos fenómenos, y no es suficiente con atender a la prevención (desde el enfoque de gestión integral del 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 MJD y el 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.

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 del riesgo desde una perspectiva geográfica. Baética, No. 26. Consulta en: <http://hdl.handle.net/10630/9710#sthash.AOTdpfPw.dpuf>.

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 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 siguiente 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 la marihuana y los diferentes subproductos de la cadena del clorhidrato de cocaína y la heroína. | Características biofísicas y climáticas del territorio, y condiciones de la población que aumentan la probabilidad de ser afectado 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 articuladas con actores armados ilegales. | Efectos sobre la vida y las oportunidades actuales y futuras de desarrollo de las comunidades en los territorios. |

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. En tal sentido, y desde el marco anterior, las rutas para la acción desde el enfoque de riesgo y reducción del daño que podrán identificarse y ponerse posteriormente en práctica podrán ser de los siguientes tipos:

1. Reducción de la amenaza: Acciones orientadas a disminuir la oferta de sustancias psicoactivas de origen natural por la medio de la reducción de los cultivos, el desmantelamiento de laboratorios, y la incautación en las rutas de tráfico.
2. Reducción de la vulnerabilidad: Mejoramiento de aquellas condiciones de la población y del territorio que operan como factores de resistencia frente al establecimiento de zonas y núcleos de producción de sustancias psicoactivas de origen natural, o que pueden mejorar la capacidad de las comunidades para reponerse de los efectos de dicha presencia e insertarse de una manera más apropiada a la dinámica económica y social del país y su región.
3. Gestión 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 todavía 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.

Consumo de sustancias psicoactivas

En relación con el consumo de SPA, se partió igualmente de considerar el marco de aplicación del análisis. Para ello, y considerando el enorme impacto que esta problemática tiene en las ciudades 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. Lo anterior no significa que no se considere 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.

Por otra parte, en el ámbito del consumo es imprescindible incluir el uso de SPA legales (alcohol, tabaco, etc.). En efecto, el uso de dichas sustancias constituye una de las principales preocupaciones de los/las especialistas, y en varios casos su uso se considera precursor de las PSA ilícitas; por ello, en el caso del consumo el análisis incluye a las SPA lícitas, pero analizándolas en los marcos particulares que requieren.

En la tabla siguiente 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 asociados al consumo de SPA, en los niveles individual, microsocioal y macrosocioal. |

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

1. Reducción de la amenaza: Atiende a la reducción de la disponibilidad y del acceso a SPA ilícitas en las ciudades, y a la regulación efectiva de la disponibilidad y del 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. Gestión 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.

3.2.1 Enfoque de geografía

La diversidad biofísica y cultural es un rasgo substancial en la conformación del territorio colombiano. Esta realidad demanda la necesidad de entender a Colombia como un país de regiones 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 básica, base de cocaína y clorhidrato de cocaína, la conformación de laboratorios clandestinos para la transformación de las drogas, el tráfico de drogas dentro del país y hacia el exterior, el aumento del consumo de drogas y de actividades ilegales relacionadas; actividades que se ubican en ciertas regiones y donde las características de ubicación (espaciales) y de vulnerabilidad favorecen su presencia y desarrollo. Este enfoque permite relacionar cada una de estas dinámicas sobre el territorio³² y permiten conocer si existen o no relaciones entre cada una, con el fin de definir estrategias integrales que contribuyan a un mejor control, monitoreo y desarrollo de políticas acordes con la realidad del territorio.

Uno de los resultados de dicho 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 servicios geográficos; además contiene los atributos administrativos de cada unidad geográfica de estudio.

La unidad geográfica predominante es el municipio; sin embargo, éste se analiza inmerso dentro de una escala mayor (dinámica regional) con el objetivo de no desatender la conformación de regiones tanto para

32. 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.

cultivos ilícitos como para otras actividades³³. 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 kilómetro cuadrado.

Dentro del enfoque de geografía se usan las siguientes herramientas: i) la base de datos geo-referenciada; ii) percepción remota; iii) grillas de 25 km² y 1 km²; iv) trabajo de verificación en campo y v) sistemas de información geográfica - participativos (mapas parlantes).

3.2.2 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.

3.3 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

Para este proceso de actualización se tomaron como base los avances en la metodología para la revisión y redefinición del conjunto de indicadores que se definieron en la fase anterior, de manera que fuera posible abordar el problema con un mayor nivel de profundidad y con una mirada que facilitara 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, desarrollado a mediados de la década del 70, tiene como propósito 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.

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

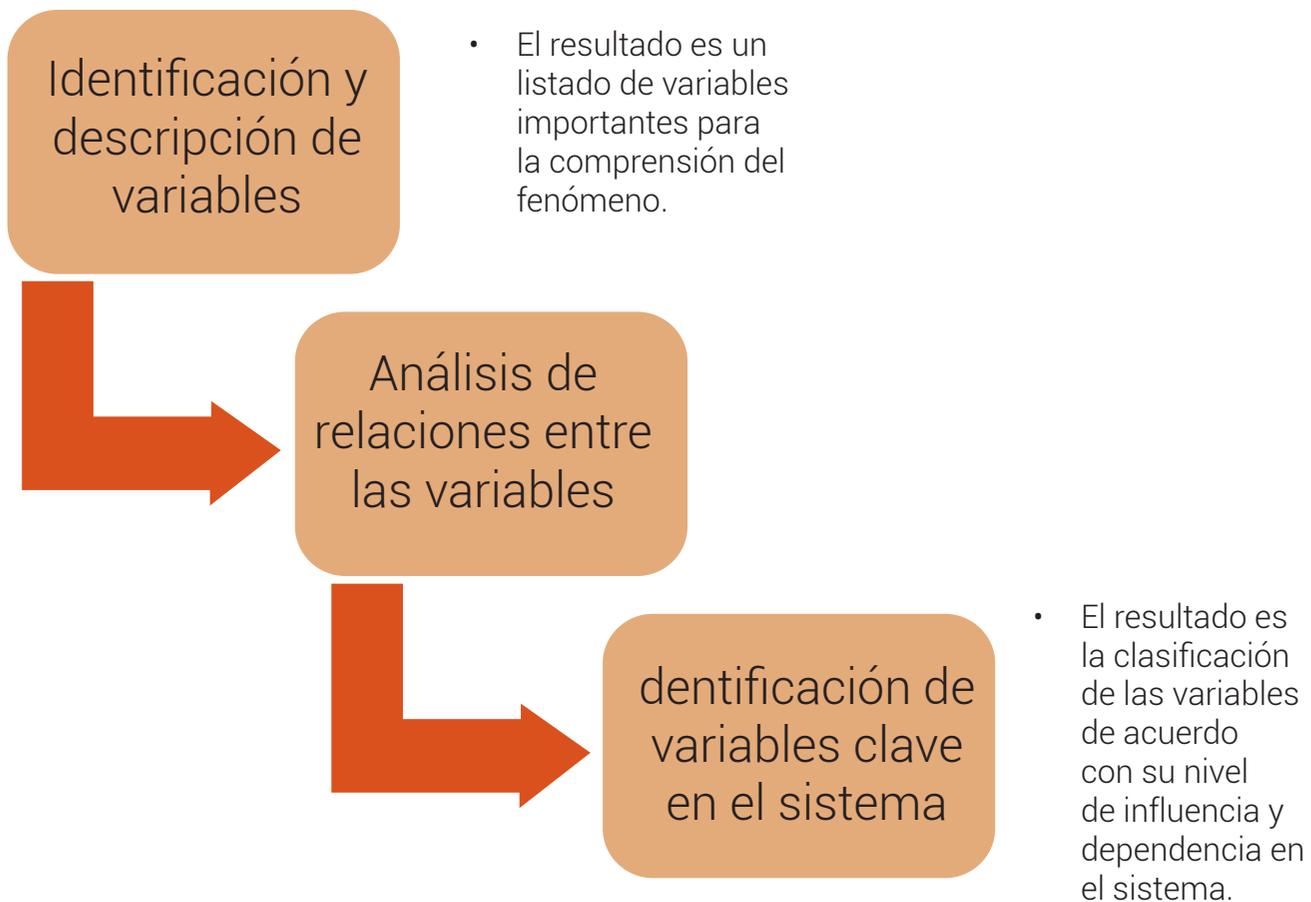
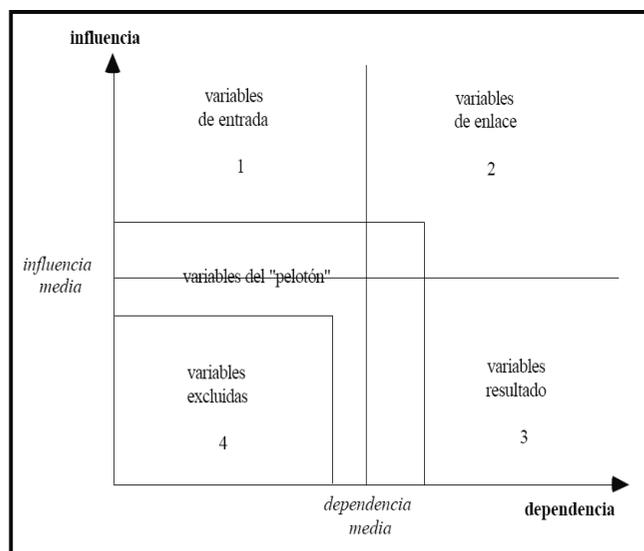


Figura 1. Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC)

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 variable, 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 Gráfica siguiente.

El análisis se estructura a lo largo de dos ejes, Influencia y Dependencia, que son las categorías resultantes de la evaluación de los efectos de cada variable sobre el conjunto de variables considerado. En el cuadrante superior izquierdo se encuentran las “variables de entrada”, llamadas también “variables activas”, puesto 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”, puesto que presentan altos niveles de dependencia pero no afectan sensiblemente el sistema, y normalmente permiten identificar la respuesta del sistema. Finalmente, en el cuadrante 4 se encuentran las “variables excluidas”, puesto 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 estas variables se construye una matriz de impactos cruzados, en la que se califica el efecto de cada una de las variables sobre las otras. A continuación se presenta el resultado para el ejemplo:



Gráfica 1. Caracterización de las variables

| N° | VARIABLE |
|----|------------------------------------|
| 1 | Política Antidrogas |
| 2 | Dinámica espacial Coca |
| 3 | Área en coca |
| 4 | Actores Generadores de Violencia |
| 5 | Riesgo de expansión de la coca |
| 6 | Sistema Producción y Uso del suelo |
| 7 | Dinámica Poblacional |
| 8 | Desarrollo institucional |
| 9 | Gobernabilidad |

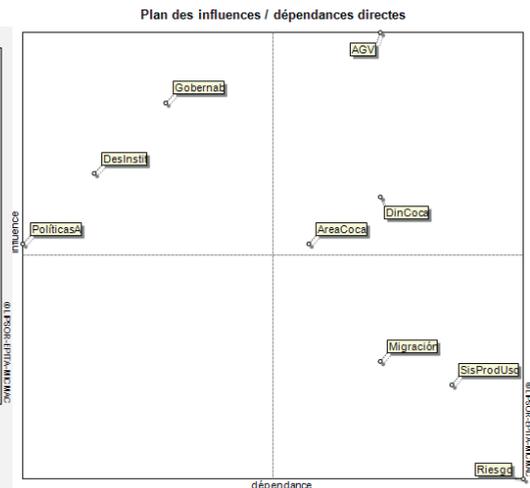
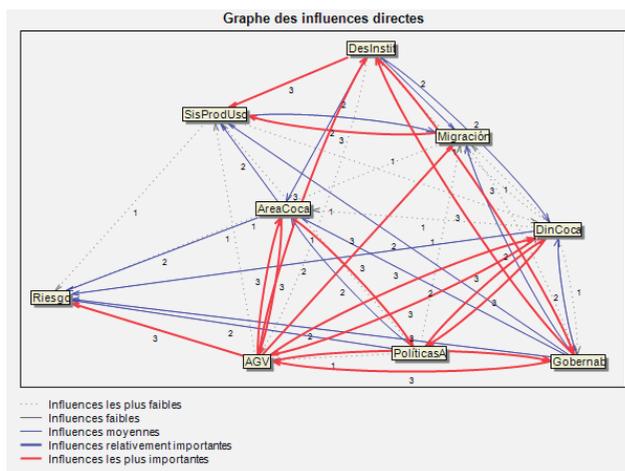
| | 1: PolíticasA | 2: DinCoca | 3: AreaCoca | 4: AGV | 5: Riesgo | 6: SisProdUso | 7: Migración | 8: DesInstit | 9: Gobernab |
|---------------|---------------|------------|-------------|--------|-----------|---------------|--------------|--------------|-------------|
| 1: PolíticasA | 0 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 2: DinCoca | 3 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 3: AreaCoca | 3 | 0 | 0 | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 4: AGV | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| 5: Riesgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6: SisProdUso | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| 7: Migración | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 |
| 8: DesInstit | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 3 |
| 9: Gobernab | 0 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 0 |

© IPSOR-ERTI/MICMAC

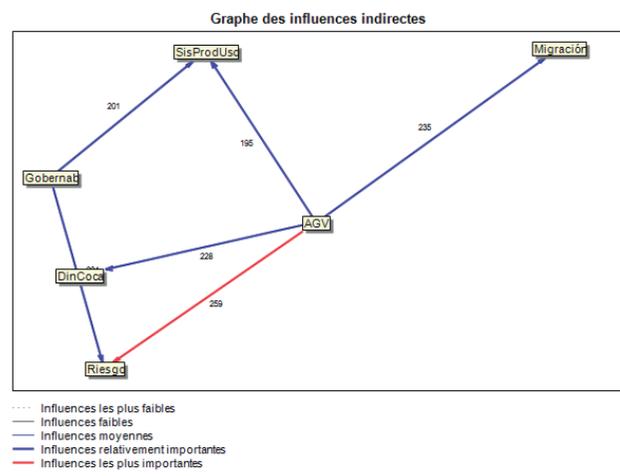
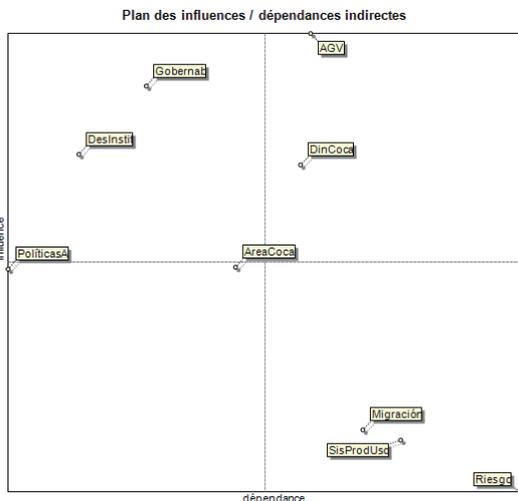
La suma de las filas y las columnas refleja el nivel de influencia (filas) y dependencia (columnas) de cada una de las variables. Con base en estos resultados se construye un Gráfica de localización de las variables en función de la clasificación mencionada anteriormente, señalando las influencias directas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

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 ver los elementos más sobresalientes del sistema.

| N° | VARIABLE | TOTAL DE LÍNEAS | TOTAL DE COLUMNAS |
|----|------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 1 | Política Antidrogas | 10 | 6 |
| 2 | Dinámica espacial Coca | 12 | 11 |
| 3 | Área en coca | 10 | 10 |
| 4 | Actores Generadores de Violencia | 19 | 11 |
| 5 | Riesgo de expansión de la coca | 0 | 13 |
| 6 | Sistema Producción y Uso del suelo | 4 | 12 |
| 7 | Dinámica Poblacional | 5 | 11 |
| 8 | Desarrollo institucional | 13 | 7 |
| 9 | Gobernabilidad | 16 | 8 |
| | Total | 89 | 89 |



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



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

Ninguna herramienta metodológica es infalible. En este caso, 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 de 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.

¿Por qué se ha aplicado este método para el análisis? Porque 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 del consumo.

Para nuestra caracterización se realizó el ejercicio con el equipo de trabajo 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 base en 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 las regiones y se procedió a contrastar las hipótesis planteadas con datos seriales y/o información cualitativa relevante.

El análisis de las variables identificadas y priorizadas ha servido no sólo 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.

CARACTERIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DE ORIGEN NATURAL EN NORTE DE SANTANDER

4.1 LOCALIZACIÓN

Norte de Santander se localiza al nororiente de Colombia, cuenta con una extensión³⁴ de 22.130 km² y hace parte de la región Andina. Limita al occidente con el departamento de César, al suroccidente con el departamento de Santander, al sur con el departamento de Boyacá y al oriente y norte con la República Bolivariana de Venezuela. Es reconocido como ente territorial departamental desde 1.910, aunque desde el siglo XIX sus territorios eran reconocidos políticamente perteneciendo a las principales provincias del país, como la de Pamplona y de Santa Marta, hasta ser parte del Estado Soberano de Santander. Actualmente se encuentra dividido en 40 municipios, siendo San José de Cúcuta la capital departamental.

Administrativamente el departamento se divide en 6 subregiones: norte, occidente, Metropolitana, centro, sur-occidente y sur-oriente; por su hidrografía se reconocen otras regiones, siendo la más conocida la del Catatumbo³⁵, ubicada al norte del departamento y donde se establecen varios fenómenos importantes, y se define un espacio de referencia para comprender la dinámica de los cultivos de coca en Norte de Santander. La fisiografía del departamento ha marcado los procesos de colonización y desarrollo de la región; entre sus principales rasgos se identifican una variada composición de accidentes orográficos como la Serranía de los Motilones, el ramal del Nudo de Santurbán con el páramo del mismo nombre, el páramo de Tamá, y los cerros Babalí, entre otros.

Hidrográficamente es una región bañada por grandes ríos que permiten la comunicación en algunos sectores y abastecen del recurso a pobladores propios y de departamentos vecinos; entre estos está el río

Catatumbo, que nace al sur en el cerro Jurisdicciones con el nombre de Oroque, posteriormente se conoce como el Algodonal, y entrando a Ocaña acoge el nombre de Catatumbo y desemboca en el Lago Maracaibo, en Venezuela. Asimismo recorren la región el río Oro y el Tarra, así como el Zulia, que recibe las aguas del río Pamplonita que atraviesa la capital Cúcuta, y los ríos Margua, Sardinata y Cáchira.

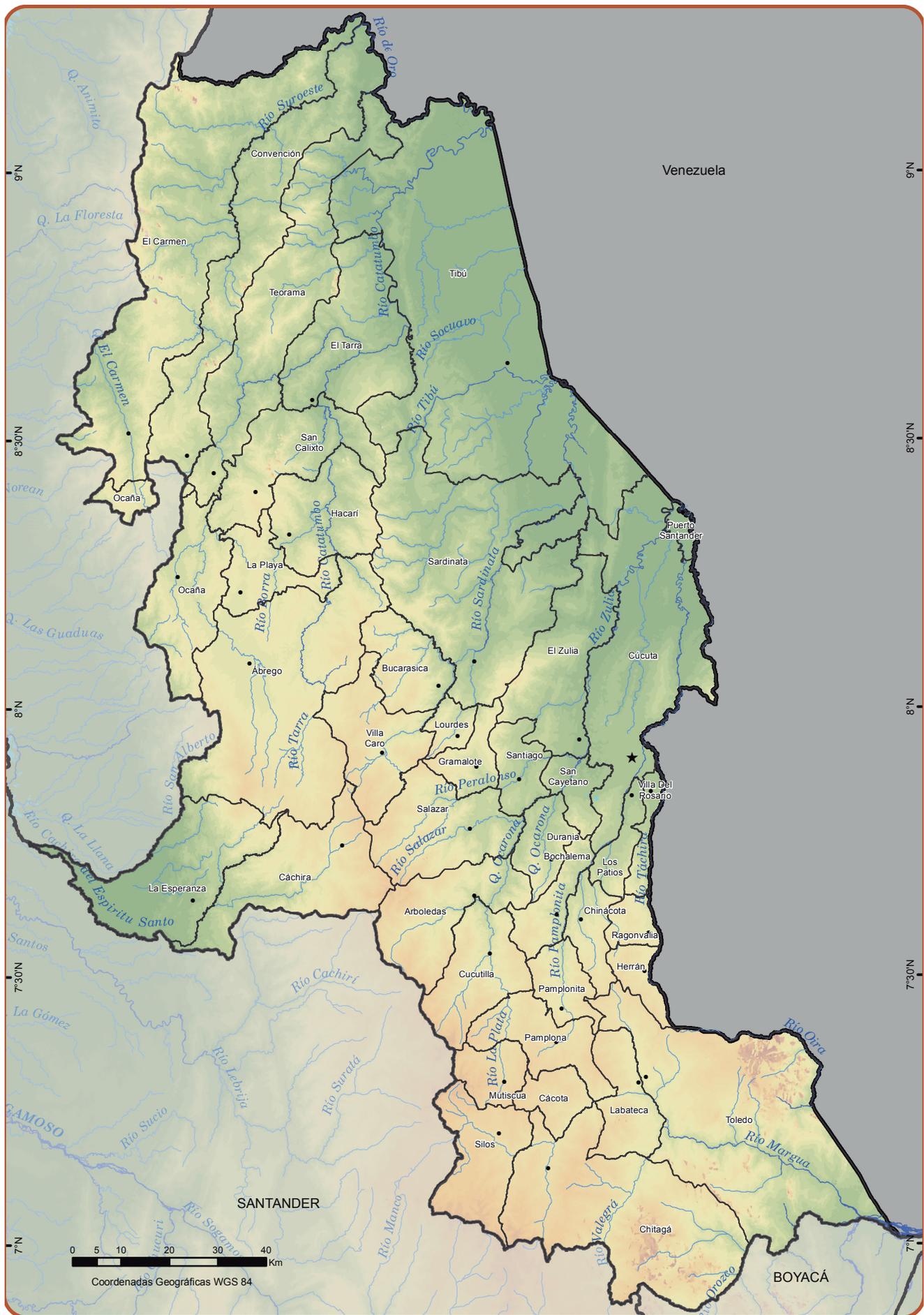
Debido a su gran diversidad de flora y fauna, se han establecido tres áreas protegidas de orden nacional: el PNN Catatumbo Bari, el Área Natural Única Los Estoraques, y el Tamá, ubicado entre los municipios de Toledo y Herrán; adicionalmente se localiza la Reserva Forestal de Ley 2/1959 Serranía de los Motilones, así como otras áreas protegidas de carácter regional.

La condición fronteriza del departamento le permite ser epicentro de los intercambios con Venezuela, especialmente del sector terciario o de servicios como el comercio, turismo y transporte. Por otro lado, la explotación petrolera y el paso del Oleoducto Caño Limón - Coveñas han tenido gran importancia económica. El territorio ha sido escenario de un intenso conflicto interno, dando lugar a fuertes procesos de desplazamiento de comunidades; en las zonas montañosas se han establecido actividades económicas ilegales como los cultivos de coca, que han servido de fuente económica a poblaciones con alto grado de vulnerabilidad, y de cuyos beneficios se han aprovechado los grupos armados ilegales que han hecho presencia en el territorio, entre los cuales se registran el Bloque Magdalena Medio de las FARC – EP; el Frente de Guerra Nororiental el ELN; el Frente Libardo Mora Toro de la guerrilla del EPL y, los grupos post desmovilización Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Botalones³⁶.

34. Consultado en: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Nuestro-Departamento/Informaci%C3%B3n-General-Norte-de-Santander>. Febrero 2016.

35. Conformada por los municipios de Teorama, Convención, Hacarí, El Carmen, El Tarra, San Calixto, Tibú, La Playa, Ocaña, El Zulia y Sardinata.

36. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración –ODDR Universidad Nacional de Colombia. Presencia de organizaciones guerrilleras y 'Bacrim' en territorio colombiano. Bogotá, 2012. p. 9.



- Cabecera Municipal
- ★ Capital Departamental
- Drenaje Sencillo
- Ríos
- Límite Municipal
- ▒ Límite Departamental
- ▓ Límite Internacional

Mapa 1. Localización Norte de Santander

4.2 RASGOS SOBRESALIENTES DEL DEPARTAMENTO FRENTE A LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

Norte de Santander ha presentado desde tiempos de la conquista características económicas, culturales, sociales y ambientales propias relacionadas con su localización geoestratégica, con las que se han configurado diferentes procesos de colonización, desarrollo económico, apropiación, violencia y extracción de recursos naturales que contribuyen a explicar en el presente una región con presiones y conflictos de orden social, territorial y ambiental.

En el departamento se aprecia una zona plana que ha estado ligada al desarrollo de las grandes actividades económicas; es la más densamente poblada y tiene un lazo comercial y de servicios estrechamente ligado a Venezuela; una zona sur que permite la conectividad con el interior del país, y una zona montañosa o región del Catatumbo, que por su complejidad ecosistémica tiene condiciones de aislamiento vial, pero con una gran riqueza hídrica. Estas condiciones del Catatumbo han facilitado procesos de despojo y el establecimiento de cultivos de coca, junto con los laboratorios de procesamiento, y redes de tráfico y contrabando que operan a todo lo largo de la línea de frontera.

Una de las principales características de este departamento es la presencia de una población indígena consolidada, resistente, participante y afectada históricamente por el proceso de desarrollo; inicialmente por las economías extractivas que impactaron su territorio y su población, y en la actualidad por la implantación de una economía de carácter ilícito que atrae no solo un nuevo conflicto territorial sino también un conflicto armado recurrente.

En la actualidad Norte de Santander se consolida como uno de los departamentos con mayor crecimiento en el área sembrada con cultivo de coca en el país, y uno de los centros más importantes de las actividades asociadas (tráfico de sustancias, producción de base y clorhidrato, microtráfico), que en los últimos años presentan un aumento significativo en la región.

4.3 PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

4.3.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca

La incursión e implantación del cultivo de coca en Norte de Santander se dio en un territorio con inconformidades sociales en torno al desarrollo económico que se estaba dando en la región, condiciones precarias de los campesinos y limitantes de infraestructura que en primer lugar dieron paso a la incursión del Ejército de Liberación Nacional – ELN³⁷, que centró su accionar en

37. Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. 2006

atentados contra el oleoducto Caño Limón – Coveñas y el secuestro de ejecutivos de la empresa³⁸.

A finales de la década de los ochenta se evidencia la llegada del cultivo de coca, con la denominada "colonización cocalera"³⁹; no obstante es hasta la década de los noventa que el cultivo adquiere una mayor dinámica e importancia en la economía de la región y coincide con la crisis económica generada por la implementación de las políticas de apertura económica⁴⁰ que afectaron directamente al campesinado que basada su sustento en una economía agrícola.

El primer registro que evidencia la presencia del cultivo de coca en Norte de Santander data de 1994 con la detección de 350 ha⁴¹; esta nueva economía generó un cambio en la dinámica de la región, símbolo de esto fue el aumento en el jornal del campesino, que pasó de \$15.000 a \$30.000 en un corto periodo. Es con esta nueva economía como fuente de ingresos y con el propósito de expandir su poder en la cordillera oriental, que las FARC – EP llegan al Catatumbo y se posicionan como frente guerrillero⁴², y desde su ingreso, promueven⁴³ la siembra del cultivo, la producción de pasta y base de cocaína y su comercialización.

La consolidación de la región como núcleo cocalero se da a finales de los noventa con epicentro en el corregimiento de La Gabarra, en Tibú. Paralelo a la expansión del cultivo de coca en el Catatumbo, se originan marchas campesinas e indígenas en reclamo de mayor presencia estatal, mejoramiento de condiciones sociales y económicas que coincidieron con los paros campesinos del Putumayo, Caquetá y Guaviare; como resultado se firmaron a finales de los noventa, el Plan de Vida Motilón Barí y el Plan de Desarrollo y Paz para el Catatumbo⁴⁴.

El primer reporte de actividad del Estado frente al cultivo de coca en Norte de Santander data de 1998 con erradicación manual de 129 ha⁴⁵, realizada en La Esperanza y Tibú. Para 1999 se registra oficialmente la primera detección de cultivos de coca en Norte de Santander alcanzando 15.040 ha⁴⁶, que lo posicionaron como el cuarto departamento con mayor afectación, concentrando cerca del 10% del total nacional, superado solo por Putumayo, Caquetá y Guaviare, reconocidos por su tradición cocalera desde la década de los ochenta. Tibú ya se consolidaba como el municipio con mayor afectación en el departamento y para este año concentró el 70% del total departamental.

38. Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. Panorama actual de Norte de Santander. 2002

39. MARTINEZ, Paula. Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. Colombia Ciencia Política No. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2012

40. *Ibidem*.

41. SERRANO, Miguel. Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humano en el Catatumbo. Universidad de los Andes. 2009

42. Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. 2006

43. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. CATATUMBO: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Bogotá. 2014

44. MARTINEZ, Paula. Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. Colombia Ciencia Política No. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2012

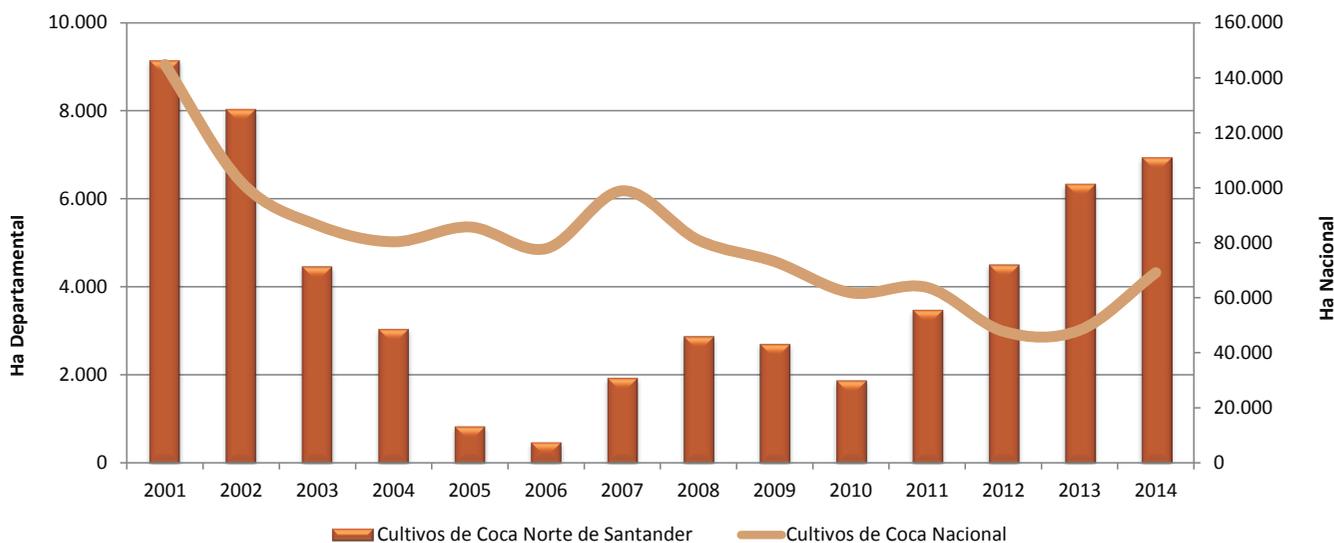
45. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Consulta/Erradicaci%C3%B3n>. Febrero de 2016

46. Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección Nacional de Estupefacientes. La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y Resultados 2001 – Libro Blanco, 2002.

Para este mismo año se da la incursión de los grupos paramilitares con la consolidación del Bloque Catatumbo que despliega todo su accionar militar en La Gabarra⁴⁷, realizando una cadena de acciones violentas⁴⁸ como masacres, torturas, asesinatos, y despojo de tierras como forma de controlar el territorio y disminuir las formas de organización social existentes en la zona. Esta incursión generó en ese momento el desplazamiento⁴⁹ de cerca de 3.000 pobladores de la zona hacia Venezuela.

A partir de este momento se generaliza la disputa por el control territorial entre los grupos guerrilleros que

tradicionalmente tenían presencia en la zona, FARC – EP, ELN, EPL, con los grupos paramilitares; de acuerdo a lo narrado años después por Salvatore Mancuso⁵⁰, jefe paramilitar en la región, la estrategia paramilitar fue en primera instancia quitarle el control a las FARC –EP en el cobro del gramaje (impuesto a los cultivadores); posteriormente tomaron control de la producción de pasta y base de cocaína la cual trasladaban a La Cauca en Tarazá (Antioquia) para su transformación a clorhidrato de cocaína, paso que se dio mientras instalaban laboratorios en la zona para su producción y exportación en la zona fronteriza con Venezuela.



Gráfica 2. Cultivos de Coca en Norte de Santander vs Territorio Nacional (2001 – 2014)

La presencia de cultivos de coca monitoreada en la serie histórica 2001 – 2014 en Norte de Santander muestra una tendencia similar respecto el comportamiento nacional hasta 2009; desde 2010 en el departamento se aprecia una tendencia consistente de aumento del área sembrada con coca a pesar de que hasta 2013 en el país se registraba una tendencia a la reducción del área de manera generalizada; en 2014 el comportamiento coincide de nuevo al romperse la tendencia nacional de reducción.

En el 2000, cifras oficiales señalan una reducción del área sembrada con coca en el departamento con un reporte de 6.280 ha, de las cuales el 50% seguía concentrándose en Tibú; no obstante, asociado al conflicto generado por los nuevos actores, el cultivo tiende a desplazarse⁵¹ a otros municipios de la zona alta del Catatumbo donde las FARC – EP habitualmente colonizaban y presionaban para la siembra del cultivo, posteriormente hizo su arribo el grupo paramilitar para adueñarse de la producción ilícita; esta dinámica generó un confrontación fuerte entre los grupos armados ilegales en la que el campesinado fue el principal afectado.

A finales de los noventa fue acordado el Plan Colombia (Plan por la Paz, la prosperidad y el fortalecimiento del

Estado) como acuerdo suscrito entre el Gobierno de Colombia y Estados Unidos, con el cual se buscaba desarrollar inversiones en lo social y económico, ofreciendo alternativas a los campesinos involucrados con cultivos ilícitos, y fortalecer el control del narcotráfico con varias estrategias, entre las cuales estaba la aspersión aérea con glifosato para reducir el área sembrada con coca en los principales núcleos de siembra, con lo cual Norte de Santander fue seleccionado. Para el 2000 se tiene el primer registro de aspersión aérea en el departamento con 9.584 ha, concentradas en Tibú.

En 2001, Norte de Santander alcanzó un máximo de 9.145 ha sembradas con una participación nacional del 6%, y en 2006 llegó a su mínimo con 488 ha, 5% del total registrado en 2001 y, representación nacional del 1%. La concentración del cultivo en este periodo se focalizaba en Tibú, particularmente en la zona de La Gabarra. Este municipio aporta para toda la serie histórica el 52% del área total sembrada en la región, representada en 26.153 ha, de las cuales aportó en 2001 un máximo histórico de 7.468 ha, y en 2006, año de la mínima presencia del cultivo, contribuyó con 262 ha, el 54% del total del área.

En esta etapa el proceso que marcó diferencia fue la clara reducción del área sembrada, asociada en gran parte a la intensa campaña de aspersión realizada

51. Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. 2006.

47. Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡BASTA YA!: COLOMBIA: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe general. 2013

48. MARTINEZ, Paula. Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. Colombia Ciencia Política No. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2012

49. Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡BASTA YA!: COLOMBIA: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe general. 2013

50. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. CATATUMBO: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Bogotá. 2014

en la zona, que entre 2001 y 2006 sumó 41.588 ha. Por otro lado, desde 2004 en la región se originaron actividades diferentes a la interdicción que favorecieron esta disminución continua del cultivo, entre ellas en 2004 la desmovilización del Bloque Catatumbo⁵², la implementación desde 2005 de Familias Guardabosques acompañadas de proyectos de desarrollo alternativo, y el fortalecimiento de la explotación de recursos naturales, principalmente petróleo y carbón, y la puesta en marcha de proyectos agroindustriales como palma africana, principalmente en Tibú.

En 2006 ingresa a la región el Proyecto MIDAS y Laboratorios de Paz con el objeto de sustituir cultivos de coca por medio de la implementación de cultivos agroindustriales de palma, cacao y caucho con el programa: Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible MIDAS de USAID en Norte de Santander⁵³. Si bien se logra una reducción del área sembrada con coca en el departamento, es en este periodo que las confrontaciones entre grupos armados ilegales y las operaciones militares de interdicción causan una mayor afectación entre la población civil, dando lugar a un desplazamiento masivo, que según algunas fuentes⁵⁴ alcanzó cerca del 65% de la población rural del Catatumbo; los datos muestran que entre 1998 y 2005 la población descendió de 347.000 hab a 121.456⁵⁵. Las acciones de aspersión y erradicación llevaron a la disminución del cultivo y la reducción del tamaño promedio del lote, pero no evitaron la dispersión a nuevas zonas, con el establecimiento de pequeños focos principalmente en El Tarra.

Luego de alcanzar en 2006 el nivel más bajo, en 2007 las hectáreas sembradas con coca se cuadruplicaron, llegando a 1.946 ha, marcando nuevamente una tendencia al aumento que muestra algunos matices pero que desde 2010 muestra una clara y constante tendencia al incremento, con representaciones nacionales del 3% en 2010, 5% en 2011, 9% en 2012, 13% en 2013 y de 10% en 2014, reportando para este último año 6.944 ha, siendo el tercer departamento con mayor afectación, superado tan solo por Nariño y Putumayo. Este comportamiento se diferencia del de la región Central⁵⁶, a la cual se encuentra asociado el departamento, donde se apreciaba una reducción sostenida del área que se rompe solo en el último año, cuando se invierte la tendencia nacional de reducción. El cultivo de coca continúa con su tendencia de concentración hacia la región del Catatumbo; en esta se concentra el 94% del área sembrada, al que Tibú aporta 30%.

Este fuerte cambio en la dinámica del cultivo se configuró en un escenario de fuertes cambios en las políticas de interdicción asociadas a un conflicto armado, así como movilizaciones campesinas que exigían cumplimiento de acuerdos en la delimitación de la Zona de Reserva Campesina y soluciones alternativas a la erradicación de cultivos ilícitos y la finalización del acompañamiento en proyectos de sustitución.

La presencia de actores armados ilegales se amplió entre 2006 y 2013 con los grupos post desmovilización, los cuales se hicieron visibles con las bandas criminales⁵⁷. En esta transición y reorganización del control del territorio, se retomó el dominio en ciertas áreas del departamento donde las fincas estaban abandonadas y los cultivos de coca perdidos⁵⁸. De igual forma, se identificaron alianzas⁵⁹ entre los grupos existentes relacionados unos a la seguridad y fortalecimiento de las áreas sembradas y otros a la transformación y tráfico.

Asociado al incremento continuo del área sembrada, en Norte de Santander se observó un repliegue de ciertos grupos armados hacia la zona montañosa del Catatumbo⁶⁰, que no solo ha sido una estrategia para resguardar los cultivos de coca y sus actividades conexas, sino también una reacción al aumento de operaciones realizadas en el marco de la Política de Consolidación Territorial (PNCT) y el Plan Espada de Honor de las Fuerzas Militares, según informó la Defensoría del Pueblo en 2012.

Por otro lado, la Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersona (DAICMA), muestra que Norte de Santander es el quinto departamento con mayor número de víctimas en el país, siendo los municipios más afectados El Carmen y Teorama, y según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el índice de riesgo de victimización (IRV) para 2012 fue alto para toda la región del Catatumbo, lo que indica que la población de estos municipios es bastante propensa a ser víctima del conflicto armado; la región tiene tres de los municipios con mayor valor del índice al nivel nacional (Convención 0,98, El Carmen 0,97 y Tibú 0,95), municipios en los cuales se concentra el 60% del área afectada por MAP en el departamento.

52. MARTINEZ, Paula. Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. Colombia Ciencia Política No. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2012.

53. Consultado en: http://www.ard.org.co/midas/departamentos/norte_santander/index.html. Febrero 2016

54. SERRANO, Miguel. Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humano en el Catatumbo. Universidad de los Andes. 2009

55. MARTINEZ, Paula. Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo. Colombia Ciencia Política No. 13. Universidad Nacional de Colombia. 2012

56. Regiones establecidas para los cultivos de coca en Colombia.

57. Fundación Ideas para la Paz, USAID y Organización Internacional para las Migraciones. Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario, Septiembre 2013.

58. SERRANO, Miguel. Régimen político y límites de la democracia en regiones afectadas por conflicto armado y cultivos ilícitos: el caso del Catatumbo. Desafíos, Bogotá, 2009

59. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. CATATUMBO: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Bogotá. 2014

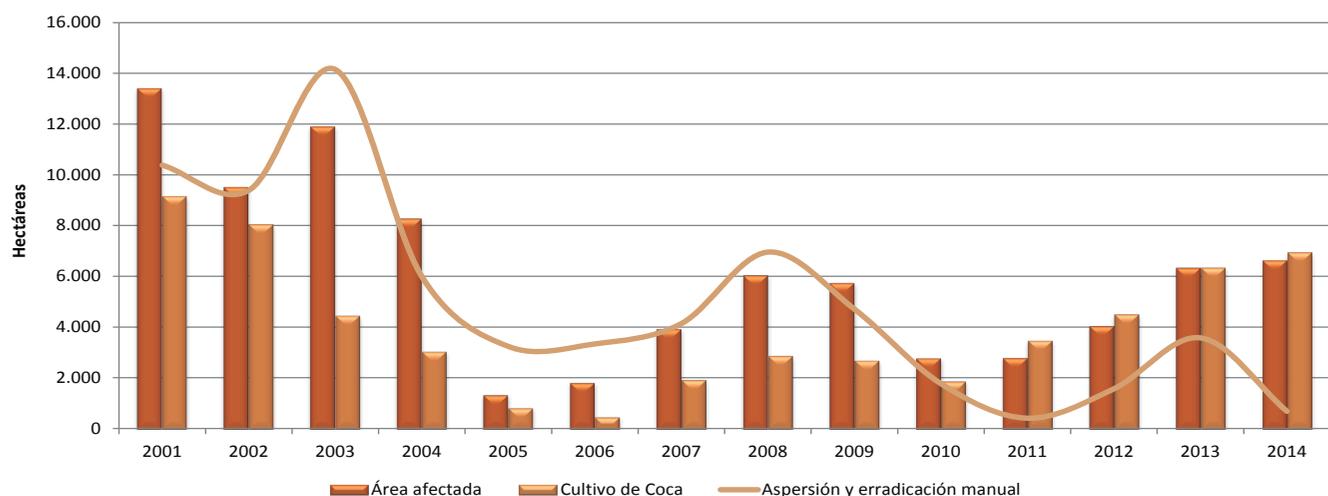
60. Fundación Ideas para la Paz, USAID y Organización Internacional para las Migraciones. Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario, Septiembre 2013.



Lotes de Coca en el Catatumbo

En cuanto a las actividades de aspersión, es considerable su disminución respecto al periodo anterior al 2006 tan solo se asperjaron 7.579 ha entre 2007 y 2010. Entre 2007 y 2013 se presentaron varios factores de interés: la suspensión de las actividades de aspersión aérea en 2010 por factores de seguridad, la finalización del Programa Familias Guardabosques en 2009, y la reorganización y alianzas de los grupos armados al

margen de la ley para el control del territorio, asociados a la aparición de bandas criminales emergentes. De igual forma se creó e implementó el programa de erradicación manual forzosa como estrategia para la interdicción y control del área sembrada con coca, alcanzando 9.357 ha en este mismo periodo para el departamento, según las cifras de los Grupos Móviles de Erradicación.



Gráfica. 3 Relación aspersión aérea y erradicación manual, área afectada y área sembrada en Norte de Santander (2001 - 2014)

Al analizar la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada⁶¹ y aspersión/erradicación manual forzosa, se puede apreciar que dichas actividades de control fueron uno de los mecanismos que más incidieron para controlar la tendencia de principio del siglo en Catatumbo y llevaron, en asocio con una apoyo de programas de Desarrollo Alternativo, a una reducción considerable del área sembrada con coca; 2003 fue el año en el que se alcanzó el mayor

esfuerzo de intervención con 14.150 ha asperjadas/erradicadas que llevaron a una reducción significativa hasta alcanzar el mínimo sembrado en 2006 con 488 ha.

El esfuerzo en intervención supera en ocasiones el área sembrada con coca, factor que se relaciona con la aspersión o erradicación manual en la misma área en el mismo año como respuesta al porcentaje de resiembra. A partir de 2010, las restricciones para realizar actividades de erradicación manual y aspersión aérea asociadas a una situación de orden público complicada (representaron suspensión de actividades de

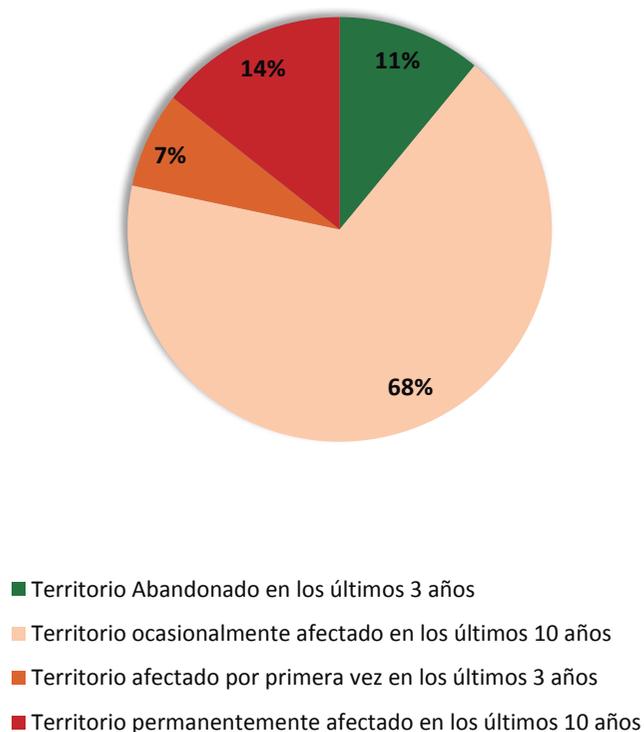
61. El área afectada es la suma geográfica de los reportes sobre presencia de cultivos ilícitos derivados de la aspersión, la erradicación y el censo anual. UNODC produce los datos de los dos últimos, el reporte de aspersión es realizado por DIRAN.

aspersión desde 2010) y por otro lado a las continuas manifestaciones realizadas por los campesinos del Catatumbo que se oponen a la ejecución de estas actividades por afectar algunos casos cultivos lícitos o afectar su único ingreso, se relacionan con un aumento del área sembrada en la región en los últimos cinco años, con una expansión a zonas liberadas en la primera década.

En 2014 el área sembrada con coca alcanzó 6.944 ha y el área intervenida por erradicación manual fue de 676 ha, que llevaron a un registro de área afectada de 6.664 ha.

4.3.2 Análisis de Permanencia del Cultivo de Coca 2005 – 2014

La expansión y contracción del cultivo de coca en un territorio está asociada a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control ejecutadas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. La configuración de estas variables ha influido en que un 68% del territorio norte santandereano esté categorizado como intermitentemente afectado entre 2005 - 2014, que refleja en primera instancia un periodo fuerte de actividades de interdicción y acompañamiento a la sustitución que lograron un avance en la recuperación del territorio, pero que se vieron interrumpidas y nuevamente el cultivo de coca retorna.



Gráfica 4. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Norte de Santander

Un 7% del territorio se encuentra categorizado como permanentemente afectado en los últimos diez años, porcentaje bajo frente a otros departamentos del país como Putumayo, donde el 52% del territorio se encuentra en esta categoría. La zona de piedemonte de Tibú por el margen del río Catatumbo, junto con algunos sectores del Tarra y Teorama en límites del PNN Catatumbo Barí, son zonas que muestran este comportamiento.

Un 14% del territorio se reconoce como afectado por primera vez en los últimos tres años, lo que corresponde a territorios en expansión; este es un valor significativamente alto si se hace un paralelo con el comportamiento nacional, que para la misma categoría reporta un 3,5%. Este comportamiento es resultado de una fuerte tendencia de crecimiento del área sembrada en el departamento, en la cual no solo se retoman áreas que previamente fueron abandonadas, sino que se colonizan nuevas zonas que gravitan alrededor de los núcleos de municipios como El Carmen, Teorama y Sardinata.

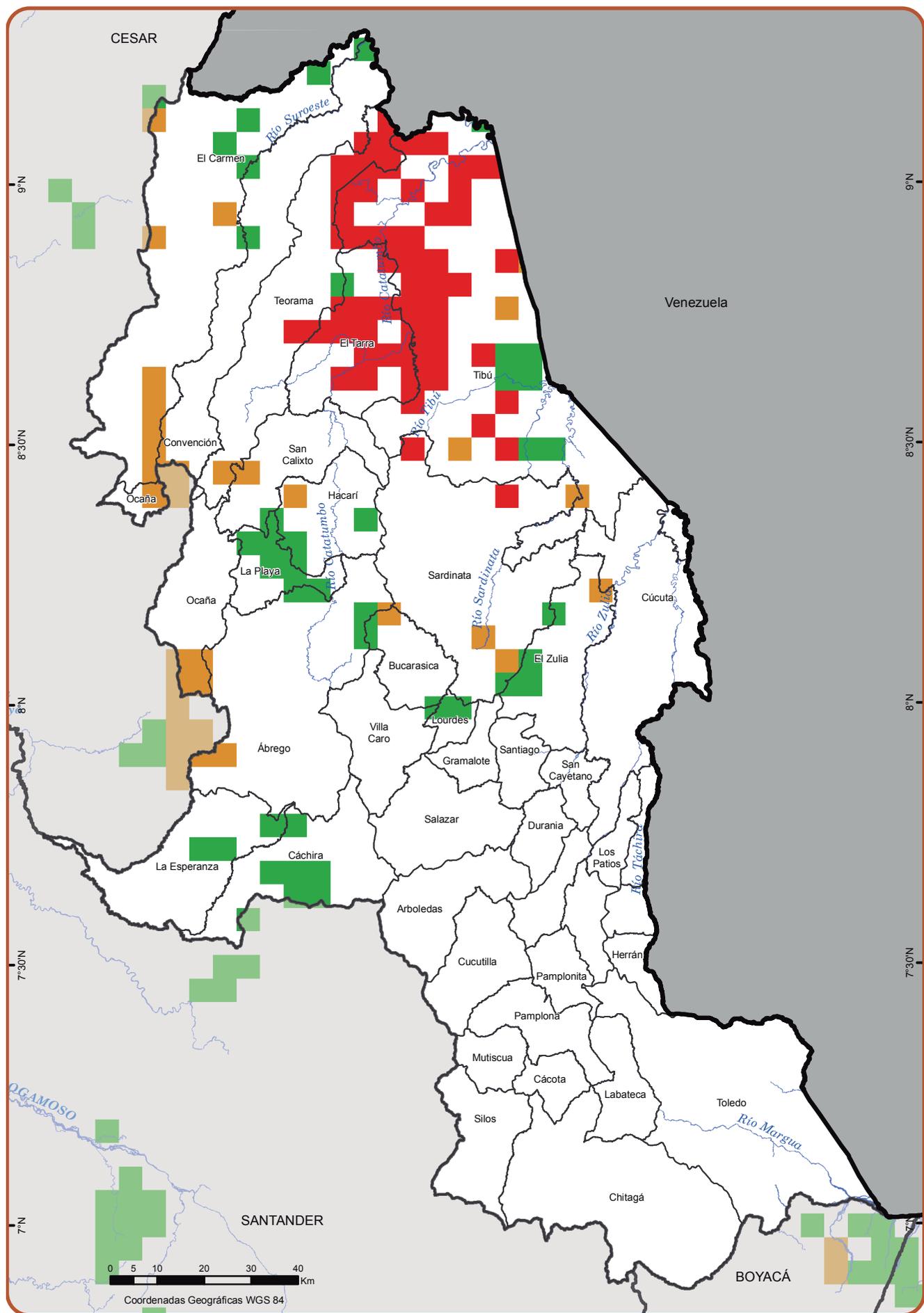
El 11% del territorio afectado por cultivos de coca ha sido abandonado en los últimos tres años, lo que puede estar relacionado con el acceso a mejores condiciones y oportunidades, en especial en municipios no tradicionales como Cáchira, La Esperanza, y El Zulia, o por condiciones de beneficio – costo que está ligado a la posibilidad de mercado y acceso a los insumos químicos, como el caso del norte de El Carmen, en límites con Venezuela, en el PNN Catatumbo - Barí.

4.3.3 Tasa de Abandono

Al analizar los territorios afectados en grillas de 1 km² teniendo en cuenta la última detección, en Norte de Santander se aprecia que la tasa de abandono analizada entre 2004 – 2014 tiene un comportamiento variable con picos marcados que se asocian a las significativas reducciones en área sembrada presentadas en algunos años, por ejemplo el 2006, año de menor afectación, en el cual la tasa de abandono registrada fue de 10%.

La tasa de abandono muestra nuevamente un pico en el registro alcanzando un 10%; sin embargo, esto está asociado al aumento constante del área sembrada de coca y su expansión a nuevos territorios; la tasa de abandono para 2014 fue de 7%.

En 2014, 673 kilómetros cuadrados que representan un 4,3% del total nacional, iniciaron el proceso de abandono; no obstante se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.



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.

- Territorio abandonado en los últimos 3 años
- Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años
- Territorio afectado constantemente en los últimos 10 años
- Ríos
- Límite Municipal
- Límite Departamental
- Límite Internacional

Mapa 2. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2005-2014. Norte de Santander

PERMANENCIA DEL CULTIVO DE COCA

En este mapa la permanencia del cultivo de coca se representa sobre el territorio en grillas de 25 Km² para el periodo de estudio de 2005 – 2014. En color rojo se muestran las zonas en las que los cultivos de coca han estado presentes de manera ininterrumpida durante todo el periodo de estudio (10 años); en color crema se representan los territorios que tienen una presencia intermitente del cultivo de coca durante el periodo.

En los últimos tres años, el mapa muestra dos comportamientos: en color verde, los territorios abandonados (tuvieron coca en algún momento del período, pero no han presentado cultivos de coca en los últimos tres años); en color naranja, los territorios que corresponden a las áreas de expansión del cultivo, correspondientes a las zonas en las que sólo ha habido cultivos de coca durante los últimos tres años.

7% del territorio Norte santandereano se categoriza como permanentemente afectado, espacialmente se aprecia en núcleos tradicionales como Tibú en el piedemonte y sectores del Tarra y Teorama en límites del PNN Catatumbo Barí. La mayoría del territorio (68%) se identifica como afectado de manera intermitente, valor que refleja en primera instancia un periodo fuerte de actividades de interdicción y acompañamiento a la sustitución que lograron un avance en la recuperación del territorio, pero que se vieron interrumpidas y nuevamente el cultivo de coca retorna.

4.3.4 Distribución del cultivo de coca en Norte de Santander

Los cultivos de coca en Norte de Santander históricamente se han concentrado en la zona conocida como el Catatumbo⁶²; no obstante al analizar el comportamiento municipal entre 2001 -2014 se aprecia que de los 40 municipios en los que está dividido administrativamente el departamento, 18 presentan en algún año afectación por coca. Durante el periodo analizado, se han sembrado 56.774 ha con coca en Norte de Santander, concentrándose el 76% en tan solo tres municipios, El Tarra, Sardinata y Tibú, siendo este último el de mayor afectación histórica con 51,3% del total histórico departamental. De los 18 municipios afectados, Lourdes, Ocaña, Bucarasica, La Playa, registran una afectación inferior a 50 ha durante toda la serie.

La dinámica de producción ilícita en Norte de Santander posiciona a Tibú no solo como el municipio con mayor afectación por presencia de coca sino también como epicentro de una constante disputa por el control de rutas de tráfico y por el uso del territorio; esto ha generado una serie de masacres, violaciones a los derechos humanos, desplazamientos, entre otros hechos asociados a la presencia activa de varios grupos armados ilegales con intereses en el territorio. Dentro de este municipio, el corregimiento de La Gabarra, ubicado al norte y localizado estratégicamente sobre el río Catatumbo, es reconocido como uno de los focos iniciales del cultivo de coca, y a su vez es recordado por ser uno de los epicentros de las barbaries cometidas contra la población civil, como el caso de la Masacre de La Gabarra en 1999, entre otras⁶³.

La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades para el año inicial y final del periodo analizado, así como un periodo intermedio donde se registre un cambio significativo en la dinámica del cultivo de coca; para Norte de Santander los años son 2001, 2006 y 2014.

En 2001 se puede apreciar una fuerte concentración del fenómeno al nororiente del departamento, donde la densidad del cultivo de coca en su mayoría es superior a 8 ha/km² y estaba localizado principalmente en Tibú; municipio que para ese año de las 9.145 ha reportadas, concentraba el 81% del área con 7.466 ha. Espacialmente el núcleo de mayor concentración se localizaba en la zona plana del departamento, en el interfluvio del río Oro (límite con Venezuela) y el Caño Raya, traspasando los ríos Socuavo del Norte y el Catatumbo.

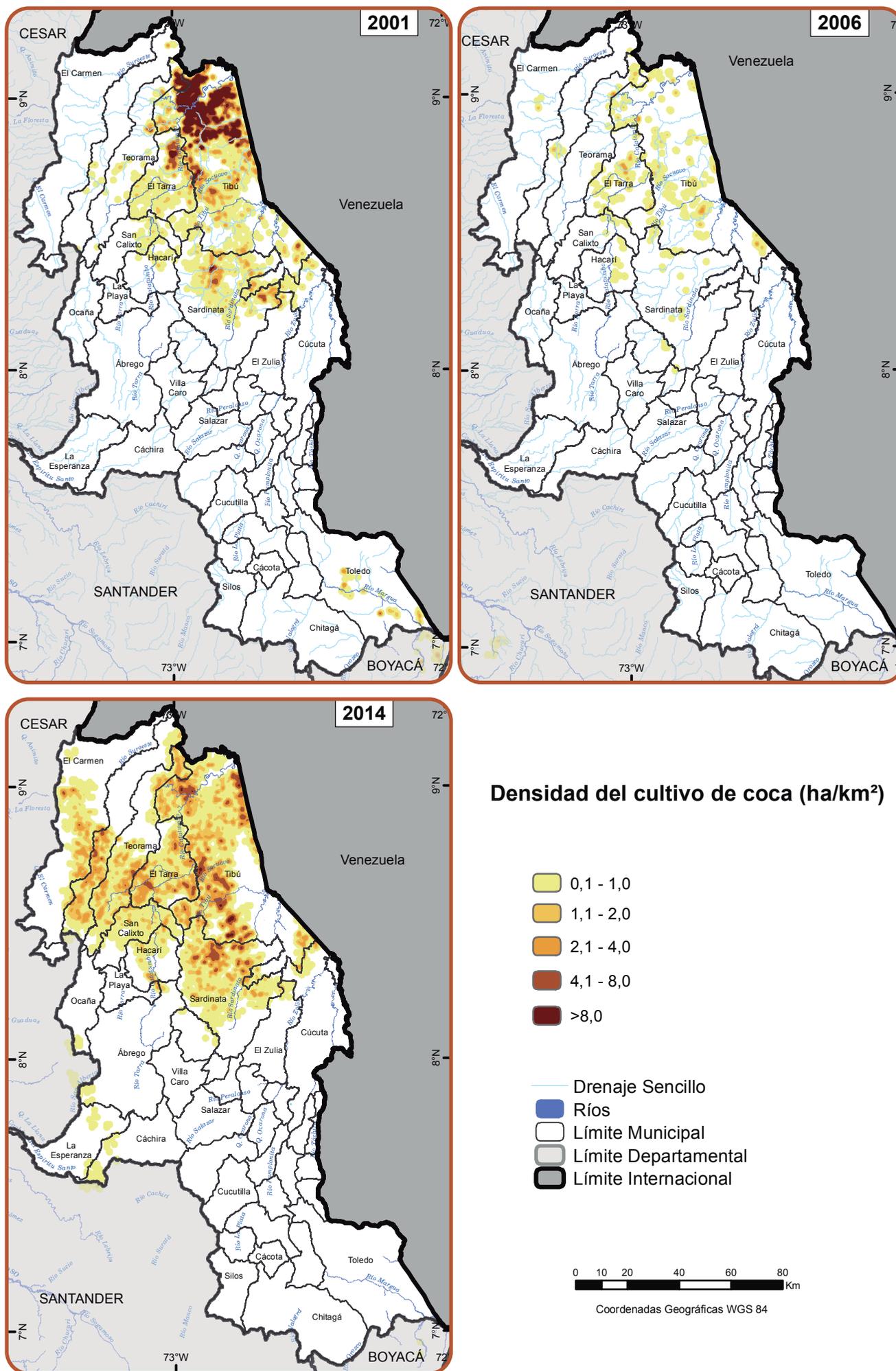
Para este mismo año, otros focos de concentración se pueden diferenciar, entre los que se destacan: 1) en El Tarra, municipio con una concentración del 5% del total departamental entre el Caño Martillo y el río Perdido al sur del PNN Catatumbo – Barí con una densidad de 8 ha/km²; 2) en Sardinata, entre los ríos Nuevo Presidente y Caño Negro y entre la carretera que comunica con Campo Dos y el río Sardinata, focos con densidad de 8 ha/km² pero con una expansión a casi todo el municipio con una densidad inferior a 2 ha/km²; y 3) zona suroriente, formada por unos pequeños focos de concentración del cultivo sobre el río Margua en Toledo resultado de la expansión del núcleo de coca del departamento de Arauca.

Para 2006, se registra una disminución del 95% del área con coca respecto 2001, registrando 488 ha; este fuerte cambio se asocia una serie de actividades de interdicción, apoyo a las comunidades por medio del establecimiento proyectos productivos y la desmovilización de las AUC en 2004 en Campo Dos – Tibú, entre otros factores. Este cambio redondo en una modificación en la distribución del cultivo en el departamento, que en el siguiente mapa se refleja en escasos focos de concentración, los cuales exhibían densidades entre 1 -2 ha/km² máximo y en su mayoría se identifican focos dispersos con densidades inferiores a 1 ha/km².

Los focos de concentración identificados se localizaban en El Tarra y, al sur de Tibú, zonas que en años anteriores estaban densamente afectadas. A pesar de la reducción del área, se aprecia el inicio de la expansión del fenómeno a la zona montañosa del Catatumbo,

62. Conformada por los municipios de Teorama, Convención, Hacaré, El Carmen, El Tarra, San Calixto, Tibú, La Playa, Ocaña, El Zulia y Sardinata.

63. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/desde-regiones/5939-la-gabarra-una-historia-de-abandono>. Febrero 2016.



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

Mapa 3. Densidad de cultivos de coca 2001-2014. Norte de Santander

caso el municipio de El Carmen y algunos puntos en Lourdes y Bucarasica. El núcleo localizado en Toledo al suroriente del departamento no tiene registro para este año.

En la actualidad, el cultivo de coca tiene presencia en 16 municipios del departamento, no obstante la tendencia de concentración prevalece, identificándose que de las 6.944 ha del departamento, el 70% se concentra en tan solo tres municipios; Tibú con el 43% sigue siendo el municipio de mayor afectación, seguido de Sardinata con el 15% y El Tarra con el 12% del total departamental. En el mapa se aprecia como las áreas afectadas por coca tienen una menor concentración del fenómeno respecto 2001, es decir, una menor densidad de hectáreas por kilómetro cuadrado, pero la presencia del cultivo se ha expandido a nuevas áreas, principalmente se identifica una expansión hacia la zona montañosa del Catatumbo bordeando e incluso afectando zonas del PNN Catatumbo – Barí.

Los núcleos de concentración que sobresalen para 2014 son: 1) La Gabarra con dos focos, uno hacia la zona montañosa sobre el río Catatumbo y otro en la zona oriental limítrofe con Venezuela; 2) suroccidente de Tibú, entre los ríos Socuavo, Tibú y Nuevo Presidente, con algunas zonas con una densidad superior a 8 ha/km² zona que tiene continuidad en el municipio vecino de Sardinata; 3) El Tarra, en el interfluvio entre los ríos Catatumbo y Tarra, y 4) las zonas de expansión de montaña en Convención y El Carmen que desde el límite del PNN Catatumbo – Bari se extiende hacia el sur del departamento.

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

La presencia de otros cultivos ilícitos en Norte de Santander tan solo se registra en los resultados de las operaciones de erradicación⁶⁴; sin embargo, estos reportes indican presencia reciente tanto de Amapola como de Marihuana, siendo este último el que produce una mayor preocupación para las autoridades, pues registra un aumento en años recientes.

El primer registro de presencia de marihuana en Norte de Santander se remonta a 1998 con 4 ha erradicadas en Ocaña, posteriormente se tienen registros esporádicos que no superan las 5 ha; sin embargo, desde 2013 se observa un incremento en el área erradicada generando una alerta sobre una posible amenaza al territorio por presencia de este cultivo ilícito.

En 2013 se erradicaron 10,5 ha en los municipios de Cachira y La Esperanza, para el siguiente año la erradicación subió a 15 ha erradicadas en Ocaña, Durania, Abrego, La Esperanza principalmente; en 2014 la erradicación manual alcanzó 20,8 ha de las cuales 10,5 se concentraron en Ábrego. La localización de las erradicaciones indica una tendencia de concentración en los municipios que tiene áreas en las estribaciones de la Cuchilla de Espartillo y el Páramo de Cinero.

64. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Consulta/Erradicaci%C3%B3n>. Marzo 2016.

En cuanto al cultivo de Amapola, el primer reporte es de 2001 con 1 ha en Salazar; el siguiente reporte se traslada a 2008 con una erradicación de 0,5 ha en Abrego y el más reciente data de 2010, en el cual el área erradicada alcanzó 7,5 ha de las cuales 5 ha se erradicaron en Tibú y 2,5 en Abrego.

4.4 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER⁶⁵

De acuerdo con la información suministrada por el Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, el área productiva de coca⁶⁶ en Colombia al 2014 ha disminuido un 25% frente a lo presentado en 2005; en la región Catatumbo, se evidencia un aumento en la participación del área productiva, pasando de participar un 2% en 2005 al 12% en 2014⁶⁷. Es de resaltar que esta región es una de las más afectadas por la problemática de siembra y producción de droga, con tendencia hacia el aumento en el área productiva anual de coca (de 1.989 ha cultivadas en 2005 pasó a 7.658 ha en 2014).

El 88% de los cultivos de coca en el departamento se concentran en sólo 5 municipios: Tibú (43%), Sardinata (16%), El Tarra (12%), Teorama (10%) y Convención (8%). Las hectáreas productivas han tendido a crecer de manera más pronunciada desde hace tres años, situación que incide directamente en la producción de clorhidrato de cocaína.

Si se analiza bajo el supuesto de que todo lo que se cultiva se procesa en el territorio, se estima que la producción de clorhidrato de cocaína pura pasó de 12,4 tm en 2005 a 63,9 tm en 2014⁶⁸; en este último año, Norte de Santander contribuye con el 14% de la producción potencial del país. El aumento del potencial de producción de cocaína de la región Catatumbo se podría asociar con los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca⁶⁹, tales como aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento, y la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca.

65. Los datos de producción del departamento de Norte de Santander corresponden a la información obtenida en el marco de los estudios de productividad de los cultivos de coca, los cuales tienen una representatividad regional (Región Catatumbo). A partir de ello, se realizaron estimaciones referentes a la producción de coca y sus productos derivados.

66. 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 el cual se asigna un valor lote a lote del tiempo en el cual estuvo activo durante el año de referencia.

67. El porcentaje de área productiva anual es en este caso ligeramente superior al porcentaje de área registrada en el censo nacional de cultivos de coca, debido a las diferencias de cálculo de área; ver al respecto la nota anterior.

68. Equivalentes a 14,7 tm de clorhidrato de cocaína tipo de exportación (con una pureza del 84,4%) en 2005 a 82,9 tm en 2014 (con una pureza del 77,12%).

69. 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 4 años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región Catatumbo estos estudios se realizaron en el 2005, 2007 y 2011.

En primer lugar, el rendimiento de hoja de coca aumentó en relación con los datos obtenidos en 2005, pasando de 4.600 kg/ha/año en 2005 a 4.200 kg/ha/año en 2007, para finalmente ubicarse en 5.500 kg/ha/año en 2014. En Catatumbo el promedio de días entre cada cosecha

en 2005 fue de 81 días (4,5 cosechas por año), en 2011 presentó cosechas cada 91 días (4 cosechas al año). En la región se observa un aumento en la producción potencial de hoja de coca fresca de 9.150 tm en 2005 a 42.122 tm en 2014.

| Variable | Unidad de medida | 2005 | 2007 | 2011 |
|--|---------------------------|-------|-------|-------|
| Cosechas | Número de cosechas al año | 4,5 | 6,2 | 4,0 |
| Rendimiento hoja de coca fresca al año | (tm/ha/año) | 4.600 | 4.200 | 5.500 |

Tabla 1. Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011

Entre los principales factores que inciden en la producción de hoja y sus rendimientos están las variedades sembradas, la edad del cultivo, la realización de prácticas agropecuarias como uso de agroquímicos, y las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades).

Los Productores Agropecuarios de Coca (PAC) reportaron en el 2011 que la edad de los cultivos

predominante se encuentra entre 3 y 4 años para la región Catatumbo; la densidad del cultivo de 14.000 plantas por hectárea en 2005 pasó a 9.900 plantas por hectárea en 2011. En este último año (2011), la cultivariedad más sembrada es "Cuarentana" con el 89% de los lotes y rendimientos promedio de 5,4 tm de hoja/ha/año; esta cultivariedad es preferida por su productividad y disponibilidad en las zonas, según lo informado por los cultivadores, aunque en los estudios anteriores se encontró que predominaba "Peruana".

| Edad | 2005 | 2007 | 2011 | |
|-----------------|---------|---------|---------|-----------------|
| | % Lotes | % Lotes | % Lotes | Rend. tm/ha/año |
| Menos de un año | | | 9,3 | 0,8 |
| 1 a 2 años | 24,4 | 12,4 | 9,3 | 4,9 |
| 2 a 3 años | 24,4 | 6,1 | 18,5 | 5,6 |
| 3 a 4 años | 17,8 | 12,0 | 46,8 | 5,7 |
| 4 a 5 años | 11,1 | 11,3 | 12,0 | 4,9 |
| 5 años y más | 22,2 | 58,1 | 4,0 | 5,3 |

Tabla 2. Edad de los cultivos de coca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011

En el marco de los estudios de productividad, se preguntó a los cultivadores si sus lotes han experimentado pérdida o disminución de sus cosechas. En 2011 los resultados mostraron que el 65% de los PAC no reportaron pérdidas; esto coincide con la reducción de las acciones de aspersión y erradicación, que fueron relativamente bajas en ese año⁷⁰.

| Variable | 2005 | 2007 | 2011 |
|--------------------------------------|------|------|------|
| % de lotes con pérdida o disminución | 39% | 0% | 35% |
| % de lotes sin pérdida | 61% | 100% | 65% |

Tabla 3. Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en Catatumbo

En relación con los ciclos productivos, los cultivos de coca se pueden cosechar varias veces durante el año. La frecuencia de las cosechas puede depender de factores climáticos, agrológicos y agronómicos (calidad del suelo, cambio de uso/cantidad de herbicidas, pesticidas y fertilizantes), la aspersión aérea, la erradicación manual y las variedades cultivadas, entre otros. En algunas ocasiones, la frecuencia de las cosechas también está determinada por el mercado de la coca, en lugar de la madurez del cultivo.

70. Según los reportes de las autoridades, en el 2011 fueron asperjadas 149 ha mientras que 316 ha se erradicaron manualmente.

En segundo lugar, la pasta básica de cocaína es el primer producto obtenido en el proceso de extracción de las hojas de coca utilizando ácido sulfúrico y combustibles. Este se convierte en sulfato de cocaína con un alto contenido de restos orgánicos, pigmentos, taninos y otras sustancias químicas. La base de cocaína se obtiene disolviendo el sulfato de cocaína en un ácido y se adiciona un agente oxidante como el permanganato de potasio, que es el más utilizado, y se añade una base, se precipita y filtra. En Norte de Santander la cantidad de pasta/base de cocaína obtenida es alta si se compara con los resultados de períodos anteriores y con las otras regiones del país; la última actualización de los estudios de productividad reportaron para Catatumbo un promedio de 2,2 kg de pasta básica de cocaína por tm de hoja de coca fresca.

| Variable | 2005 | 2007 | 2011 |
|---|------|------|------|
| Kg pasta básica de cocaína/tm hoja de coca fresca | 1,39 | 1,31 | 2,22 |
| Kg base de cocaína/tm hoja de coca fresca | 1,38 | 1,01 | -- |

Tabla 4. Promedio en kilogramos de pasta básica de cocaína y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de coca en la región Catatumbo, 2005, 2007 y 2011

Asimismo, se identificó que el proceso de transformación de la hoja de coca es relativamente similar en todas las

regiones y no perciben limitaciones a la disponibilidad de sustancias químicas; ante eventos de restricción de oferta de sustancias químicas, existen sustitutas para el proceso. Se reporta la gasolina como el producto más utilizado en el proceso de producción de pasta básica de cocaína; se estima que la cantidad de combustible requerido para un kilogramo de clorhidrato de cocaína podría oscilar de 74 a 86 galones, ya que la misma gasolina se utiliza en varios ciclos de procesamiento.

En tercer lugar, en el Catatumbo el 82% de los productores venden la hoja de coca y tan sólo el 12% de la hoja es procesada en finca. Según reportes obtenidos en estudios realizados por UNODC, la hoja de coca fresca estaría siendo procesada por un intermediario para fabricar alguno de estos productos: pasta básica de cocaína, base de cocaína o base "reoxidada". Es de resaltar que se desconocen los rendimientos, productividades y eficiencias derivados de la transformación por parte de estos nuevos actores.

Si se analizan de manera sistemática las anteriores variables, se estima que en 2014 Norte de Santander podría producir 7.658 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 42.122 tm de hoja de coca fresca; como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 78,9 tm de base de cocaína (que se estima con una pureza del 81%) las cuales finalmente, se transforman en 63,9 tm de clorhidrato de cocaína pura⁷¹. Si se tiene como referencia que Estados Unidos continúa siendo el principal destino de exportación, se estima que el departamento podría producir alrededor de 82,9 tm con un porcentaje de pureza del 77,12%.

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

| | Variable | Cataumbo | | | | | Nacional (c) | | | | | |
|----------------------|---|----------|-------|--------|--------|--------|--------------|---------|---------|---------|--|--|
| | | 2005 | 2007 | 2011 | 2014 | 2014 | 2005 | 2007 | 2011 | 2014 | | |
| Área | Unidades | | | | | | | | | | | |
| | Hectárea | 1.989 | 1.055 | 2.945 | 7.658 | 7.658 | 90.442 | 84.466 | 66.661 | 65.689 | | |
| PAC | Cultivadores que procesan pasta básica (b) | 20% | 13% | 18% | 18% | 18% | 28% | 29% | 27% | 29% | | |
| | Cultivadores que procesan base de cocaína (b) | 9% | 1% | 0% | 0% | 0% | 39% | 34% | 19% | 3% | | |
| | Cultivadores que venden la hoja de coca fresca (b) | 71% | 86% | 82% | 82% | 82% | 33% | 36% | 54% | 68% | | |
| | Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea (b) | 4.600 | 4.200 | 5.500 | 5.500 | 5.500 | 6.800 | 6.200 | 4.200 | 4.700 | | |
| Rendimientos | Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca (b) | 1,39 | 1,31 | 2,20 | 2,20 | 2,20 | 1,60 | 1,64 | 1,52 | 1,65 | | |
| | Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca (b) | 1,38 | 1,01 | 2,20 | 2,20 | 2,20 | 1,54 | 1,51 | 1,67 | 2,05 | | |
| | Rendimiento de base de cocaína procesada por otro agente a partir de la hoja de coca fresca vendida por el cultivador | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | 1,80 | | |
| | Producción potencial de hoja de coca fresca (c)(f) | 9.150 | 4.431 | 16.200 | 42.122 | 42.122 | 612.518 | 523.501 | 281.774 | 308.544 | | |
| Producción potencial | Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) (c)(f) | 3 | 1 | 6 | 17 | 17 | 250 | 250 | 128 | 146 | | |
| | Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores (c)(f) | 1 | 0 | - | - | - | 479 | 366 | 84 | 20 | | |
| | Producción potencial de base de cocaína procesada por otros (c)(f) | 12 | 7 | 24 | 62 | 62 | 259 | 227 | 262 | 380 | | |
| | Producción potencial de base de cocaína total (d)(f) | 15 | 7 | 30 | 79 | 79 | 988 | 843 | 474 | 546 | | |
| Cristalización | Producción potencial de Clorhidrato de cocaína pura (c)(e)(f) | 12 | 6 | 25 | 64 | 64 | 801 | 683 | 384 | 442 | | |
| | Producción potencial de Clorhidrato de cocaína tipo de exportación (e)(f) | 15 | 7 | 33 | 83 | 83 | 949 | 822 | 511 | 574 | | |

Tabla 5. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en la región Cataumbo (Norte de Santander) y a nivel nacional

Fuente: UNODC-SIMCI

n.d.: Información no disponible

Nota:(a) El área productiva anual estimada es el resultado de la aplicación del factor de permanencia a las hectáreas detectadas en el censo actual y del año anterior; hace referencia a las hectáreas que estuvieron activas durante el año. El factor de permanencia es una metodología que aplica el análisis 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.

(b) 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. La actualización de esta información está sujeta al desarrollo de los estudios de productividad en las regiones con influencia de los cultivos de coca.

(c) 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 de cocaína.

(d) 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.

(e) La producción potencial de base de cocaína procesada, de clorhidrato de cocaína pura y tipo de exportación fueron estimadas bajo el supuesto que toda la producción obtenida a partir del cultivo se procesa en el territorio y no existe movilidad de recursos.

(f) La producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo de exportación se calculó teniendo como referencia los niveles de pureza de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Estados Unidos procedentes de Colombia. Las estadísticas del nivel de pureza del clorhidrato de cocaína, datos suministrados por el Gobierno de Estados Unidos, son: 2005 (84,40%), 2006 (84,60%), 2007 (83,05%), 2008 (79,16%), 2009 (75,18%), 2010 (73,47%), 2011 (75,14%), 2012 (77,49%), 2013 (76,27%) y 2014 (77,12%).

(g) Las cifras pueden ser susceptibles a ser redondeadas al número entero más próximo.

4.5 ACCIONES DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

4.5.1 Aspersión aérea y erradicación manual forzosa

La estrategia de reducción de las áreas sembradas con cultivos ilícitos del Estado colombiano frente a la producción de drogas ilícitas, incluye varios programas:

1. Aspersión aérea, erradicación manual forzosa y voluntaria, acompañado de programas de desarrollo alternativo y del programa de consolidación territorial.
2. Desmantelamiento de la infraestructura de producción.
3. Control de las sustancias químicas y precursores de drogas de síntesis; y el control de tráfico nacional e internacional de drogas.
4. Desmantelamiento de las redes de narcotráfico.

Este aparte se ocupa específicamente de las acciones de aspersión aérea y erradicación manual forzosa; la información sobre desmantelamiento de infraestructura, el control al tráfico nacional de subproductos de la coca y la amapola, y de sustancias químicas precursoras, se hace un análisis en un aparte distinto.

Por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, el programa de aspersión aérea es llevado a cabo por la Policía Nacional de Colombia - Dirección de Antinarcóticos. En lo que se refiere a la estrategia de erradicación manual en Colombia, ésta se divide en tres modalidades: erradicación manual voluntaria, erradicación manual forzosa con grupos móviles de erradicación, y erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares en patrullajes a lo largo del país (conocida como Tercera modalidad).

Norte de Santander es el único departamento en Colombia donde las actividades de aspersión se suspendieron en su totalidad desde el 2010, en razón a

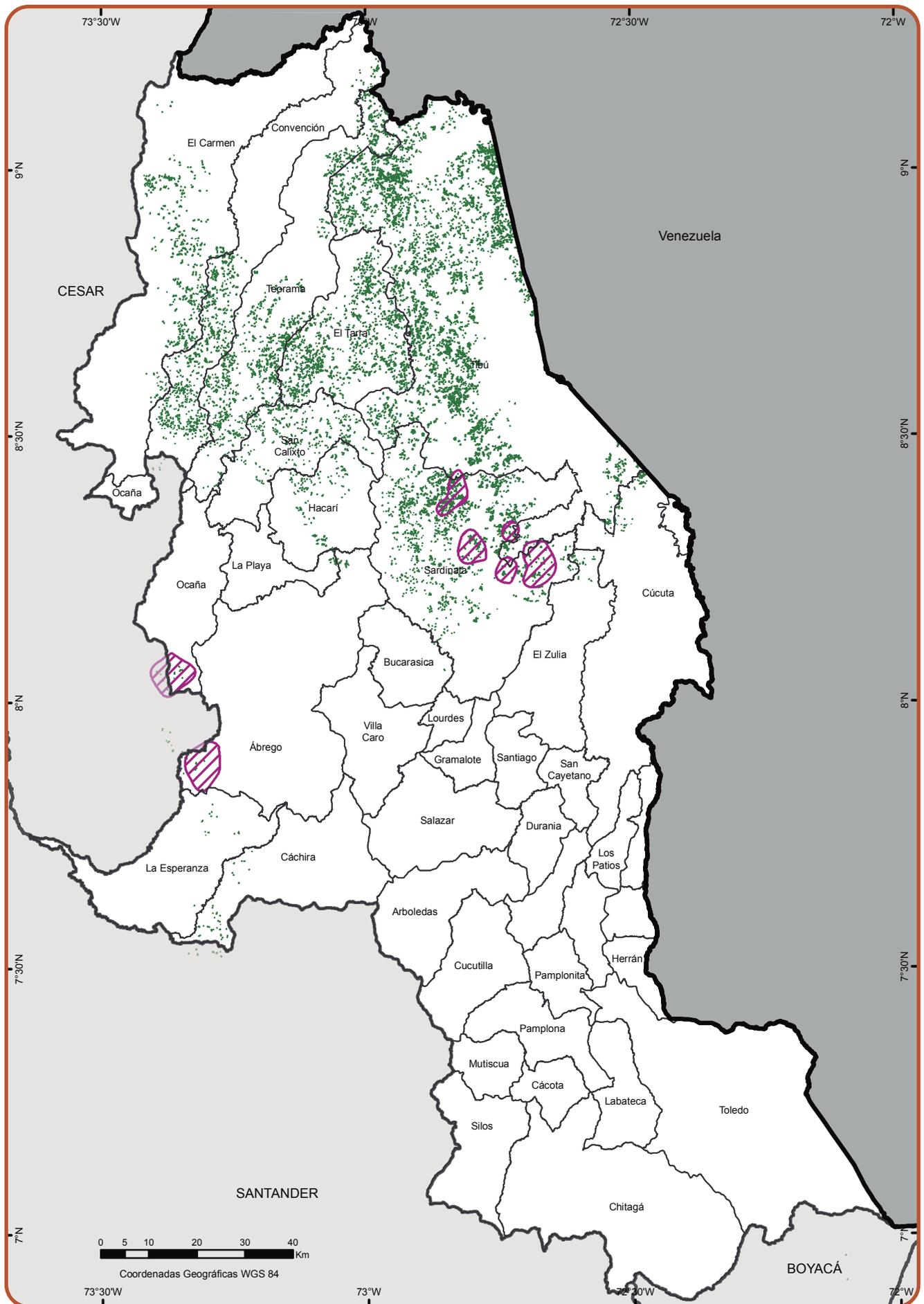
un incidente de orden público que afectó directamente una aeronave y a su tripulante. Por tanto, desde la fecha y hasta la actualidad tan solo se cuenta con la erradicación manual forzosa como actividad de intervención directa al cultivo de coca por parte del Estado.

Las actividades de aspersión aérea como mecanismo para controlar, contener y disminuir el área sembrada con coca en Norte de Santander registran su mayor incidencia entre 2001 y 2010, cuando se asperjaron más de 10.000 ha por año, siendo 2003 el año que se consolidó como el mayor aspersión, con 13.822 ha; esta concentración de la actividad repercutió en una reducción del área sembrada con coca en un 66% entre 2001 y 2004. El área asperjada se redujo de manera paralela a la reducción del área sembrada con coca hasta 2010, cuando se registraron 149 ha como valor final antes del retiro de dicha operación en la región.

En relación con la estrategia de erradicación manual forzosa, en los primeros años fue marginal a las áreas donde la aspersión aérea no era operativa; cobra mayor importancia a partir de 2005, registrando 2.336 ha. Su aplicación es muy variable y está condicionada a áreas donde no se registran bloqueos por parte de la comunidad, o áreas por fuera de las zonas excluidas de erradicación manual, como resultado del acuerdo del paro campesino en 2013. El 2008 se consolidó como el año con mayor área erradicada manualmente con 4.089 ha.

En 2014 se registraron 676 ha erradicadas, una reducción del 81% frente a las 3.573 ha erradicadas en 2013; las actividades se concentraron en su mayoría en Sardinata, y de manera marginal en Ocaña y Abrego, al suroccidente del departamento en núcleos de expansión reciente. Las manifestaciones de bloqueo a las actividades de erradicación manual se han vuelto una estrategia recurrente en diferentes zonas del país; en 2014 se presentaron 236⁷² bloqueos en el territorio nacional, de los cuales 22 se presentaron en Norte de Santander (11 en Sardinata y 11 en el Zulia). Este tipo de manifestación no solo reduce la eficacia en la lucha contra el cultivo de coca sino también aumenta los costos de la operación.

72. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio de 2015



Fuente: Dirección Antinarcóticos - 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.

- Áreas de Erradicación 2014*
- Límite Municipal
- Límite Internacional
- Cultivos de Coca 2014
- Límite Departamental

* El mapa muestra una generalización de las áreas donde se realizaron operativos de erradicación manual en 2014. 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 2014. No implica que la totalidad del área mostrada fue asperjada.

Mapa 4. Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2014. Norte de Santander

ERRADICACIÓN Y ASPERSIÓN

Las áreas con trama morada representan las zonas donde se han realizado acciones de erradicación manual de cultivos de coca. Las áreas en color crema, son una representación generalizada de las zonas donde se realizaron actividades de aspersión aérea.

En Norte de Santander no se realizan actividades de aspersión desde el año 2010 asociado a condiciones de orden público que afectaron la realización de las operaciones de aspersión.

En cuanto a las actividades de erradicación manual forzosa, esta estrategia tiene restricciones por bloqueos y acciones de orden público que limitan el avance de la actividad; por otro lado el Gobierno mantiene acuerdos con los campesinos de no intervención de manera forzosa en algunos municipios afectados por coca. Estas razones llevan a que tan solo se registren áreas pequeñas de intervención en Sardinata, Ábrego y Ocaña.

4.5.2 Análisis de la Cronicidad en Norte de Santander

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, la cual se analiza con el indicador de cronicidad, el cual permite evaluar si la intervención ha logrado el efecto deseado en el territorio, o si estas intervenciones han tenido un bajo efecto sobre la dinámica del cultivo.

En Norte de Santander, la intervención orientada a la reducción directa de los cultivos de coca medida en actividades de aspersión y erradicación manual forzosa indican que solo el 14% del territorio intervenido por alguna de las dos estrategias alcanzó un abandono, estas áreas se localizan al suroccidente del departamento en zonas de Ocaña, La Esperanza y Cachirá; en Hacarí, en el centro y al oriente en zonas periféricas de los focos de concentración de Tibú. En tal sentido, la tasa de eficacia de abandono de la intervención estatal para la reducción directa de los cultivos de coca es apenas del 27%.

El 38% del territorio nortesantandereano intervenido permanece afectado concentrándose en el piedemonte y zona montañosa de Tibú, El Tarra y Sardinata; este

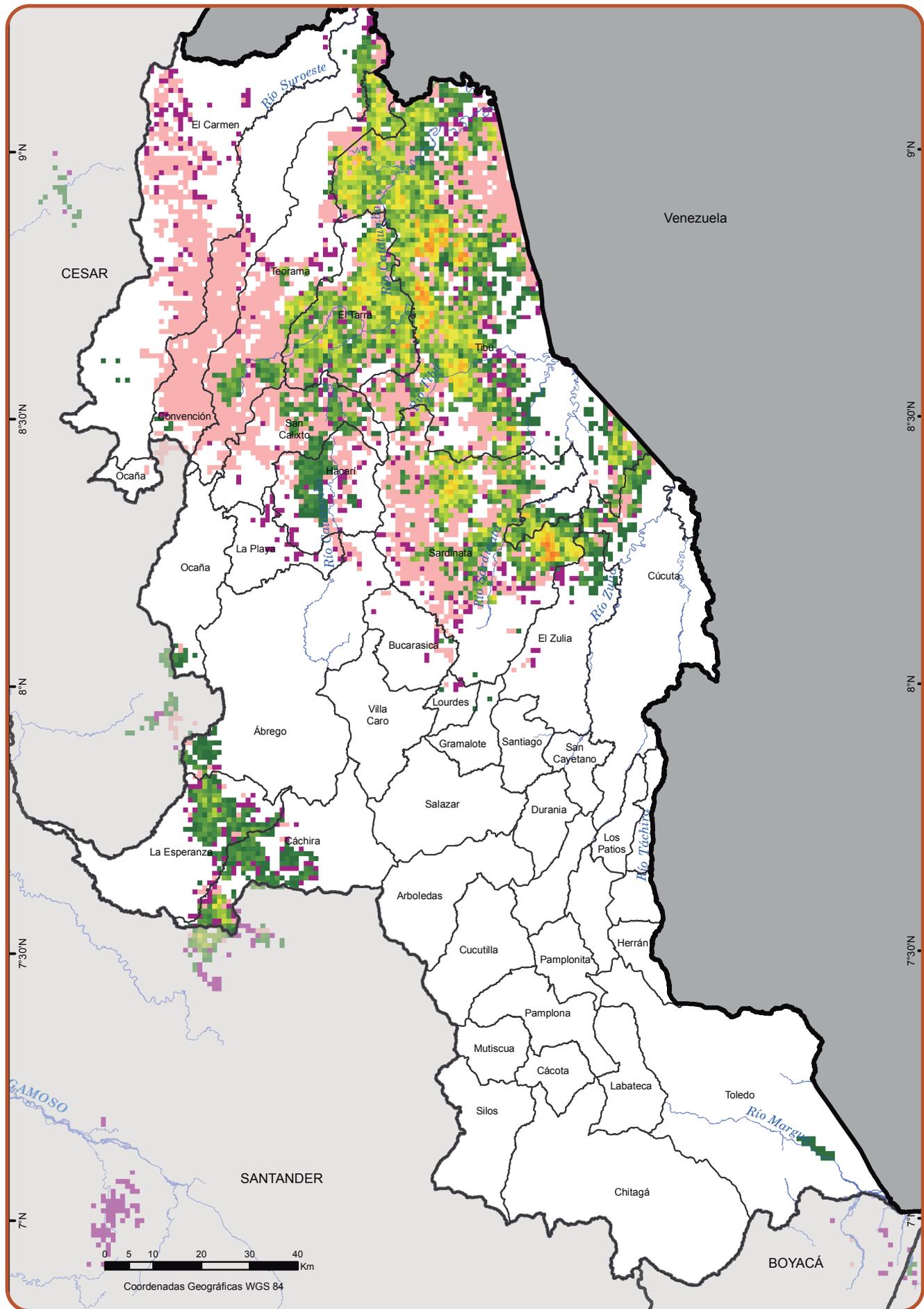
comportamiento muestra que, para conseguir una intervención exitosa frente a la presencia del cultivo de coca, es necesario complementar las acciones directas de reducción de los cultivos con actividades que logren cambios en las condiciones de vulnerabilidad, y no solo afecten la productividad del cultivo.

A pesar del esfuerzo que se realiza por parte del Estado para hacer frente a la expansión del cultivo de coca, Norte de Santander ha registrado diferentes eventos que han restringido o suspendido el accionar de dichas estrategias; ejemplo de esta situación es la suspensión de las actividades de aspersión en el departamento desde el 2010 y la restricción para erradicar manualmente en ciertas áreas del departamento por acuerdos con la comunidad o por condiciones de orden público.

Estos condicionantes se reflejan en un territorio mayoritariamente sin intervención y sin abandono (39%), que comprende la zona montañosa occidental del departamento, El Carmen, Convención, Teorama, algunos sectores de Sardinata y la zona plana de Tibú en cercanías al río Sucuavo del Norte. Un 9% del territorio sin intervención presenta abandono, las cuales son áreas dispersas en todo el departamento. La tasa neta de abandono en zonas de no intervención estatal para la reducción directa de los cultivos de coca es del 19%.

| | Esfuerzo de Control | | |
|--------------------------|---------------------|-------------|----------------|
| | | Intervenido | No intervenido |
| Permanencia del Fenómeno | No abandonado | 38 | 39 |
| | Abandonado | 14 | 9 |

Tabla 6. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Norte de Santander, 2005 -2014



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



Mapa 5. Índice de cronicidad en Norte de Santander

ÍNDICE DE CRONICIDAD

El Índice de Cronicidad expresa la relación entre la intervención del Estado (actividades de aspersión aérea y erradicación manual forzosa) y la permanencia del cultivo de coca sobre el territorio.

En el mapa las zonas en colores rojos a naranja muestran las áreas del territorio donde a pesar de la intervención del Estado el cultivo de coca permanece; en la gama de amarillo aquellas áreas donde el territorio tiende a recuperarse de la afectación por coca, y en tonos verdes zonas intervenidas que registran abandono del cultivo de coca.

Por limitaciones de acceso, orden público y otros factores, existen zonas del territorio que no han sido intervenidas por parte del Estado hasta el momento; estas zonas también se presentan en el mapa. En color morado se representan las áreas sin intervención pero que registran abandono del cultivo de coca, y en tono rosado aquellas donde no ha habido intervención y persiste el cultivo de coca.

En Norte de Santander un 52% del territorio se ha intervenido no obstante tan solo se alcanzó un abandono del fenómeno en un 14%, representado en zonas al suroccidente del departamento y al oriente en zonas periféricas de los focos de concentración de Tibú, principalmente.

4.5.3 Programas de Desarrollo Alternativo (DA) en Norte de Santander

El desarrollo alternativo (DA) consiste en la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas para reducir y eliminar el cultivo de plantas que contengan sustancias psicoactivas. Por ello, bajo esa denominación se agrupa un amplio conjunto de acciones que tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad territorial a la presencia de cultivos ilícitos, y facilitar los procesos de sustitución de la producción ilícita por actividades productivas lícitas.

A diferencia de las acciones directas de reducción de la oferta, como la erradicación forzada, los programas de DA no tienen como foco principal los cultivos ilícitos, sino la modificación de las condiciones del entorno social y económico que facilitan la emergencia y consolidación de economías ilegales en el territorio. De allí que la valoración de los programas de DA exige, junto con el examen de la reducción de áreas sembradas en cultivos ilícitos, la verificación de los cambios en las condiciones sociales y económicas de la población en dicho territorio.

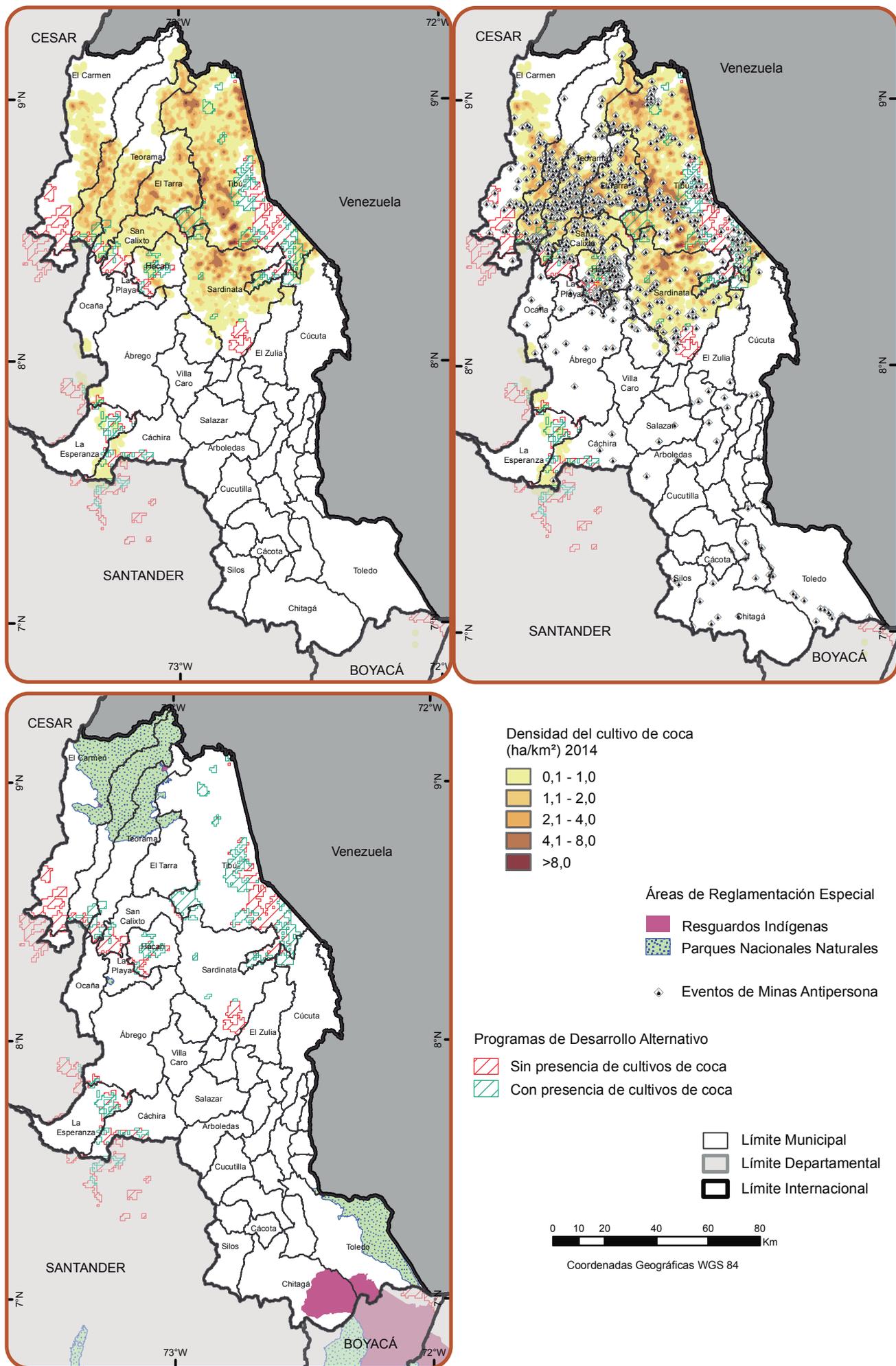
El marco territorial de los programas de DA no se limita exclusivamente a las zonas productoras de cultivos ilícitos, sino que incluye también al entorno espacial de ocurrencia de los fenómenos asociados a la producción, como las rutas de tráfico y circulación de sustancias, y las zonas periféricas a los núcleos de producción ilícita, de los que se tiene evidencia que constituyen los escenarios privilegiados de expansión de la producción ilegal.

Por tratarse de una estrategia de desarrollo rural, el DA requiere de dos elementos básicos:

1. La existencia de condiciones de seguridad aceptables que definan un entorno en el que sea viable la acción institucional no armada.
2. La existencia de voluntariedad por parte de los/beneficiarios potenciales para participar en los programas.

A lo largo de los últimos años, la política nacional de acción sobre los cultivos ilícitos estableció que la localización de los programas de desarrollo alternativo debía definirse considerando las condiciones de seguridad del territorio como uno de los criterios determinantes de la intervención. En este sentido, las zonas de máxima concentración de cultivos ilícitos son, al mismo tiempo, las zonas en las cuales se ha concentrado la acción más intensa de los grupos armados ilegales, precisamente con el fin de proteger sus activos estratégicos; ello ha dado como resultado que, en su gran mayoría, los programas de desarrollo alternativo no hayan sido implementados en los núcleos de producción ilícita.

En relación con la voluntariedad, se parte de la construcción de acuerdos con las comunidades potencialmente beneficiarias que permitan establecer una ruta de intervención concertada. Estos acuerdos se han realizado bajo diferentes modalidades a lo largo de los últimos 14 años, incluyendo compromisos individuales y comunitarios de diversa índole, en los que habitualmente la primera expresión de la persona o comunidad ha consistido en la eliminación de los cultivos ilícitos de su predio o vereda, según el caso; de no darse esta condición, que es verificada por la unidad de monitoreo, no se da inicio al establecimiento de los programas de DA. En el caso de territorios colectivos (Resguardos indígenas y Consejos Comunitarios de comunidades negras), el establecimiento de los acuerdos implica la obediencia a la ley en lo relativo a los procesos de consulta, y la obediencia a los patrones culturales para la toma de decisiones colectivas que determinan la sostenibilidad de los compromisos.



Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona. IGAC 2012.

Mapa 6. Programas de Desarrollo Alternativo en Norte de Santander, Densidad de cultivos de coca 2014, Localización de eventos MAP y Áreas de reglamentación especial

De acuerdo con la información aportada por el programa de DA de UNODC, los programas de DA en Norte de Santander se iniciaron en 2005 bajo la figura de Familias Guarda Bosques (FGB), el cual incorporó proyectos productivos a partir de 2008, y continuó

con esta modalidad hasta 2015, en las diferentes modalidades que se establecieron (Post erradicación y Contención, Graduación, y Modalidad especial), con las características que se detallan a continuación.

| Modelo de intervención | Compromiso de la comunidad | Cobertura (familias beneficiarias directas) | Rasgo principal | Aporte económico por familia (estimado) | Municipios |
|--|---|---|---|---|--|
| Post erradicación y contención | Veredas libres de ilícitos | 693 | Intervención por 2 años | \$ 3.450.000 | Cáchira, Ábrego, La Esperanza |
| Graduación | Sostenimiento de veredas libres de ilícitos | 7 asociaciones campesinas | Intervención por 1 año Apoyo a infraestructura asociativa | \$ 1.500.000 | Concepción, El Carmen, Tibú, Sardinata, Hacaré |
| Modalidad especial (derivada de las movilizaciones campesinas de 2013) | Predios de beneficiarios libres de ilícitos | 454 | Intervención de 2 a 3 años. Incluye productores y recolectores | % 7.000.000 (para cultivadores) | Tibú y Sardinata |

Tabla 7. Rasgos de los programas de Desarrollo Alternativo implementados en Norte de Santander 2012 – 2015
Fuente: UNODC, programa de DA Norte de Santander

En los anteriores mapas se puede visualizar la localización y la dinámica de los programas de desarrollo alternativo en Norte de Santander. En el primer mapa, en la parte superior izquierda, se ilustran los programas de DA (tramas verdes y rojas) y la densidad de cultivos de coca en el territorio. Las tramas verdes corresponden a las grillas de 1 km x 1 km en las que se han establecido programas de DA y hay registro histórico de presencia de cultivos de coca; las grillas rojas son aquellas en las que se han establecido programas de DA, pero no hay registro histórico de presencia de cultivos de coca.

Se observa que en Norte de Santander se han establecido cuatro núcleos de programas de DA. El primer y más importante en cobertura se localiza en el sur occidente de la región del Catatumbo, en los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto y Hacaré; el segundo núcleo se localiza en la zona centro oriental de Tibú, un pequeño núcleo en el sur de Sardinata, y el último en la zona media occidental del departamento, en los municipios de La Esperanza y CÁCHIRA.

El 74% de las acciones se realizaron en grillas que han registrado presencia de cultivos de coca en algún momento del período 2002 – 2014, y el 26% en grillas que no han registrado presencia de coca durante el mismo período; el 35%, se estableció en grillas que para el 2014 presentaban una densidad igual o menor a 1 ha de coca/ km². El 35% en grillas que en 2014 presentaban una densidad entre 1 y 4 ha de coca/ km², y sólo el 4% en grillas con alta densidad de presencia de cultivos de coca en 2014.

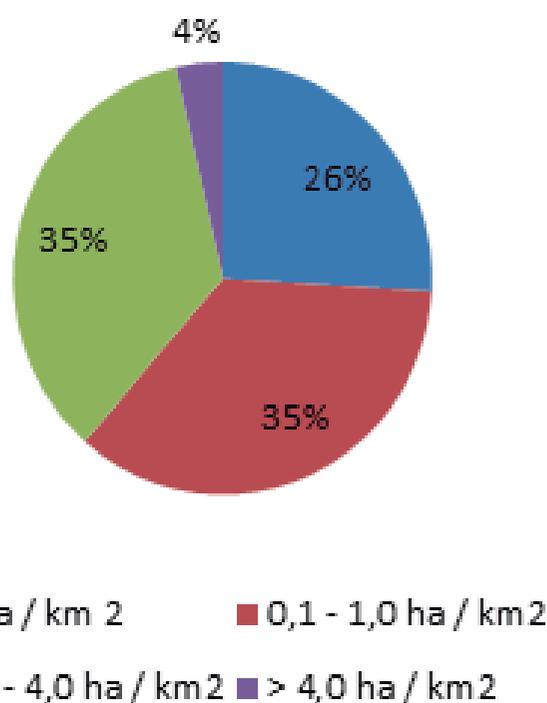


Gráfico 5. Porcentaje de grillas intervenidas con programas de desarrollo alternativo según densidad de cultivos de coca en el territorio – Norte de Santander
Fuente: Elaboración SIMCI

Una de las razones que contribuye a explicar que los programas de DA no se hayan establecido en los principales núcleos de producción cocalera del Catatumbo, tiene que ver con la presencia de minas anti personal (MAP), que se evidencia en el segundo mapa de la página anterior, en la parte superior derecha. Se observa con claridad que los municipios de la región del Catatumbo tienen altos niveles de instalación de minas que coinciden en buena medida con varios de los principales núcleos de concentración de la producción ilícita. En este sentido, los eventos MAP no sólo registran la presencia de minas, sino también coinciden con varias de las zonas de acción guerrillera en el departamento; en este sentido, puede proponerse que la dinámica de orden público y la presencia de minas anti personal constituyen, en la región del Catatumbo, un potente disuasor para la acción institucional en general, y para el establecimiento de programas de DA en particular.

Por otra parte, en el tercer mapa se relacionan las áreas de reglamentación especial (Resguardos indígenas y parques nacionales) y los programas de DA en Norte de Santander. En particular, es importante señalar el PNN Motilón Barí y el área del resguardo del mismo pueblo, que se encuentra circundado por cultivos de coca pero presenta muy baja afectación. En este caso, el efecto de protección del territorio frente a la presión ilícita es notable, pero por otra parte el esfuerzo social asociado a esta protección del territorio no se ha visto favorecida con programas de impulso al desarrollo, o con programas de DA en territorio de la comunidad Barí de Colombia.

Una experiencia exitosa de desarrollo alternativo en Norte de Santander

Una de las iniciativas más sobresalientes en el ámbito del Desarrollo alternativo en Norte de Santander la constituye la Asociación gremial de productores de palma africana de campo dos, ASOGPADOS, establecida en 2001 en una vereda de Tibú.

Se originó como entidad beneficiaria de los programas liderados por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en el municipio de Tibú, y posteriormente fue beneficiaria y operadora de la instalación de 1.000 ha de Palma de aceite en el Municipio, con el cual se beneficiaron a 133 familias de pequeños agricultores, con el establecimiento de 7,5 hectáreas de palma de aceite por unidad productiva familiar, para un total de 1.041 hectáreas sembradas; actualmente el 100% de estas hectáreas se encuentra en producción. Posteriormente se consolidó como ejecutor de proyectos, con la Unión Temporal Promotora Hacienda las Flores S.A. – ASOGPADOS, y desarrolló los siguientes proyectos:

- Instalación de 4.000 hectáreas de Palma de aceite en Tibú, Sardinata, El Zulia, Puerto Santander y Cúcuta, con cobertura de 400 familias con 10 hectáreas de palma de aceite en cada unidad productiva familiar, y creación de cinco nuevas Asociaciones de palmicultores.
- Instalación de 2.800 hectáreas de Palma Africana en Tibú, Sardinata, El Zulia, Puerto Santander y Cúcuta, con cobertura de 280 familias con 10

hectáreas de palma de aceite en cada unidad productiva familiar, y creación de cuatro nuevas Asociaciones de palmicultores.

La modalidad organizativa previó un sistema concertado de capitalización fundado en el retorno de la inversión, y un sistema de protección de la propiedad de la empresa en los pequeños productores, con una restricción para que ningún privado pueda contar con más del 30% de las acciones. La asociación derivó en el establecimiento de cuatro empresas, Palnorte SAS, Vimaq SAS, Copalrey SAS, y Palmaunión SAS, las cuales constituyen especializaciones en el marco de la producción agropecuaria del sector palmicultor. Las empresas generan actualmente 124 empleos directos y cuentan con capacidad de procesamiento de 7.200 tm de fruto de palma al mes.

La empresa se articuló a FEDEPALMA, y es beneficiaria del Fondo de Estabilización de Precio del gremio, lo que le ha permitido soportar la volatilidad del precio interno, y la actual crisis del petróleo y de los combustibles al nivel mundial, si bien parte de su supervivencia reciente se debe a la devaluación del peso respecto al dólar y a la orientación de parte de su producción al mercado internacional.

PROBLEMÁTICA DE TRÁFICO Y ACCIONES DE CONTROL DE DROGAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS PRECURSORAS

En este capítulo se examina la problemática de tráfico de drogas, y se presentan los resultados en torno a las incautaciones y el desmantelamiento de la infraestructura de producción para subproductos de la cocaína, la heroína y la marihuana, y también la dinámica de las sustancias químicas controladas en el departamento de Norte de Santander.

5.1 RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS EN NORTE DE SANTANDER

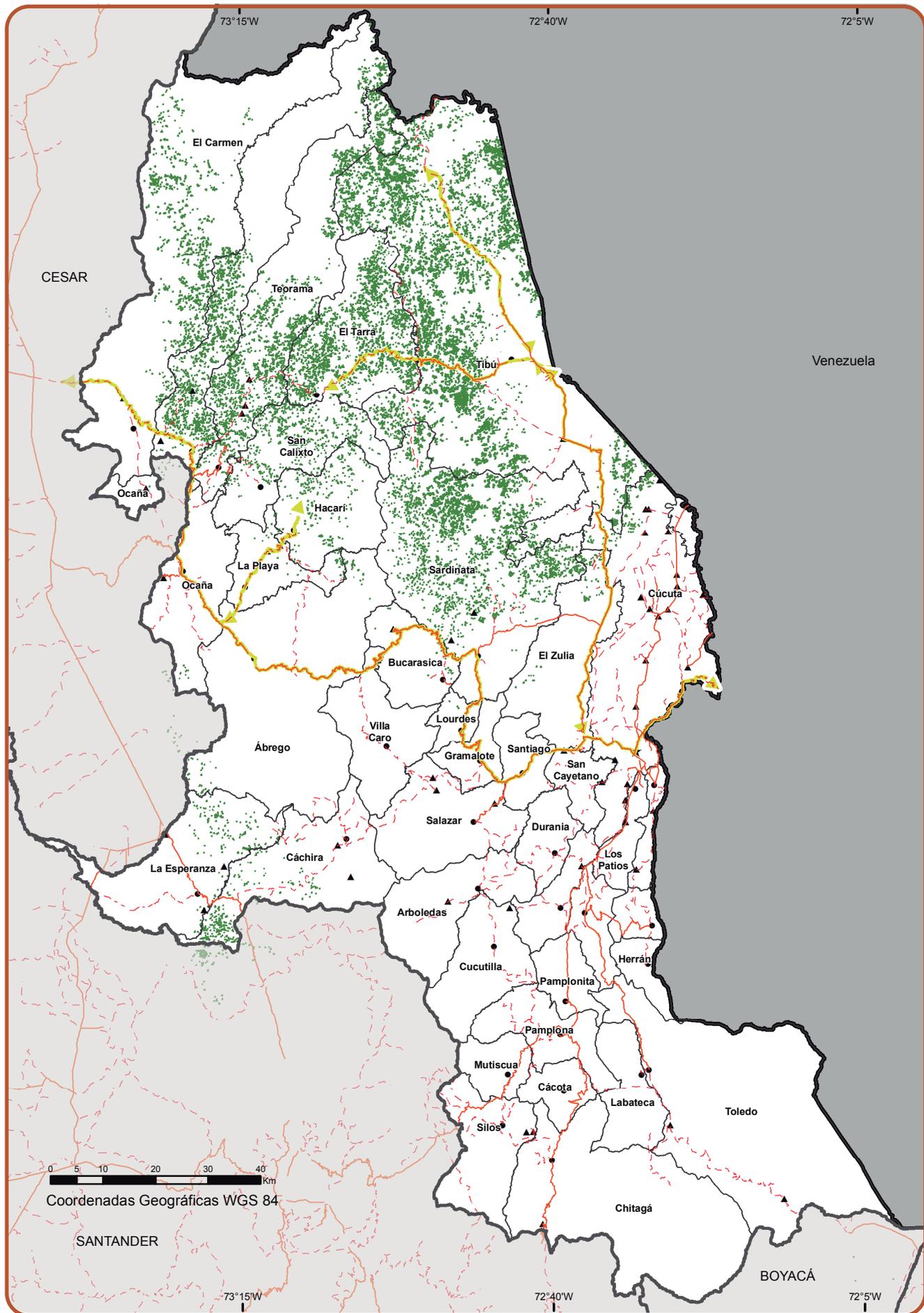
La presencia de los grupos armados ilegales en el territorio ha conllevado al establecimiento de una serie de rutas de narcotráfico y de comercialización ilegal de sustancias químicas esenciales para la fabricación de la cocaína. Con base en la información proporcionada por la Policía Antinarcóticos del departamento, se han establecido alianzas estratégicas entre los grupos al margen de la ley. Por una parte, se tiene conocimiento de que las FARC – EP tiene control general de las zonas productoras de cultivos de coca; el ELN tiene establecidos laboratorios de producción de cocaína en el territorio, específicamente en el Catatumbo; el EPL controla las rutas para el narcotráfico de la droga y de los precursores químicos, y los grupos post desmovilización tienen a su cargo la venta y distribución del clorhidrato.

Una de las rutas esenciales del tránsito ilegal es la que atraviesa al departamento de oriente a occidente en la parte baja del Catatumbo. Esta ruta sigue el camino desde Cúcuta hacia San Cayetano, por la vía carretable de Santiago hacia Gramalote, Lourdes, Bucarasica, Abrego, sube a Ocaña y sale hacia el departamento del Cesar. Otra ruta es la que atraviesa a la Playa, conectado a Hacari con la vía Ocaña - Abrego.

Asimismo, existe otro camino por la vía entre San Cayetano, que desemboca en la parte alta de Tibú. Por último, las autoridades policiales referencian una vía esencial para los grupos armados ilegales en el medio Catatumbo, la cual comunica a El Tarra con Tibú para conectarse con Venezuela.

Por otra parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, en colaboración con la Policía de Fronteras y Aduanas en el departamento, ha registrado 73 pasos informales a lo largo de la frontera, pero estiman que este número puede ascender hasta cerca de 200 puntos de paso.

En el siguiente mapa se observan las principales rutas del narcotráfico y del tráfico ilegal de sustancias químicas.



Fuente: Para FARC: Policía Nacional, DIRAN, 2014. Entrevistas Comando de Policía y Brigada del Ejército. Para AUC: verdadabierta.com, 2011 Semana.com, 2010. Para Bandas criminales: Fundación Ideas para La Paz, 2014 UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- Cabecera Municipal
- ★ Capital Departamental
- Cultivos de coca 2011 - 2014
- ↔ Tráfico de drogas ilícitas
- Vías pavimentadas
- - - Vías no pavimentadas
- Límite Municipal
- ▒ Límite Departamental
- ▭ Límite Internacional

Mapa 7. Corredores de tráfico de drogas ilícitas y precursores químicos

5.2 INCAUTACIONES Y DESMANTELAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN

Norte de Santander es un departamento que se caracteriza por presentar una dinámica activa relacionada con el tráfico de drogas debido, entre otras razones, a la presencia de cultivos en su territorio, a su posición geoestratégica (corredor para el tráfico de drogas con destino a mercados de Europa y USA a través de Venezuela), a la presencia de bandas narcotraficantes y grupos armados que se han

especializado en el tráfico de drogas, y al incremento del consumo en su territorio.

5.2.1 Incautaciones de pasta básica y base de cocaína

De los 40 municipios que componen al departamento, en 29 de ellos (72,5 %) se han llevado a cabo incautaciones de pasta/base de cocaína entre los años 2011 y 2014; sin embargo, esta cifra debe ser analizada con cautela pues en algunos de estos municipios los reportes de las autoridades indican que las incautaciones son menores a un gramo del alcaloide.

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total kg |
|-------------------|------|-------|-------|-------|----------|
| Tibú | 17 | 2.945 | 4.103 | 638 | 7.703 |
| Convención | 9 | 1.259 | 57 | 18 | 1.342 |
| Sardinata | 86 | 325 | 179 | 224 | 814 |
| Chinácota | 0 | 2 | 608 | 141 | 751 |
| Ocaña | 73 | 309 | 302 | 41 | 725 |
| Cúcuta | 287 | 41 | 119 | 30 | 477 |
| El Tarra | 17 | 265 | 152 | 34 | 469 |
| La Playa | 0* | 432 | | | 432 |
| La Esperanza | 2 | 305 | 1 | | 308 |
| Teorama | 2 | 254 | 21 | 9 | 286 |
| Durania | | | 221 | 52 | 273 |
| El Zulia | 119 | 26 | 11 | 11 | 166 |
| Los Patios | 21 | 0 | 138 | 0 | 160 |
| Villa del Rosario | 0 | 33 | 52 | 4 | 88 |
| Puerto Santander | 65 | 1 | 0 | 0 | 66 |
| El Carmen | 5 | 3 | 25 | 13 | 45 |
| Pamplona | 38 | 7 | 0 | 1 | 45 |
| Bochalema | | 0 | | 40 | 40 |
| San Cayetano | 0 | 0 | 40 | 0 | 40 |
| Arboledas | | | 31 | | 31 |
| Ábrego | 8 | 8 | 4 | 0 | 20 |
| Cucutilla | | 17 | | | 17 |
| San Calixto | | 16 | | | 16 |
| Bucarasica | | | 0 | 10 | 10 |
| Silos | 7 | | | | 7 |
| Hacarí | | | | 6 | 6 |
| Cáchira | | 0,40 | | 0,02 | 0,42 |
| Gramalote | 0,25 | | | | 0,25 |
| Lourdes | | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,02 |
| Total kg | 755 | 6.249 | 6.065 | 1.270 | 14.338 |

Tabla 8. Incautación de pasta/base de cocaína en el Departamento de Norte de Santander en kilogramos

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia Ministerio de Justicia y del Derecho⁷³

Los municipios en los que se presentan las mayores incautaciones entre 2011 y 2014 son Tibú con una cifra cercana a las ocho toneladas de pasta/base de

73. La cifra corresponde a la sumatoria de pasta y base de cocaína debido a que las autoridades no reportan claramente si se trata de uno u otro alcaloide, pues en campo al momento del operativo, por lo general, no se cuenta con las herramientas y destrezas necesarias para su individualización.

*La cifra corresponde a cantidades menores a un gramo pero mayores que cero, y se tienen en cuenta para establecer el porcentaje de municipios que reportaron incautaciones.

cocaína, Convención con aproximadamente 1,3 tm, Sardinata con 0,84 tm, Chinácota con 0,75 tm, y Ocaña con 0,72 tm.

Es interesante anotar que en municipios donde se presentan las mayores áreas de cultivo son precisamente donde las autoridades reportan considerables incautaciones de pasta/base de cocaína. Si bien la base de datos consultada para este trabajo no reporta el lugar exacto de las incautaciones, podríamos inferir que

éstas están asociadas a la producción primaria (pasta y base de cocaína) que se lleva a cabo específicamente en Tibú, Sardinata, Convención, Chinácota y Ocaña. Es bueno recalcar que no se hace distinción entre pasta y base de cocaína, debido a la dificultad de las autoridades para diferenciar químicamente estos subproductos de la coca a la hora de los operativos.

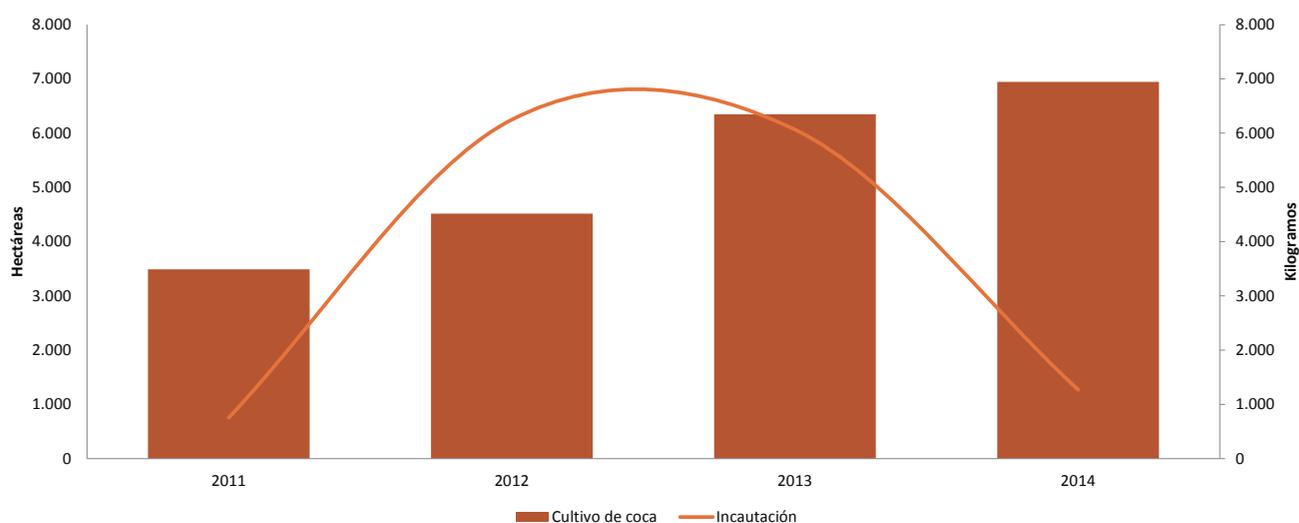
Solamente para el 2011 Tibú no reportó las mayores incautaciones de pasta/base de cocaína; en ese año el municipio que presentó la mayor cantidad incautada de esta sustancia fue Cúcuta, y el municipio con mayor área en área cultivada con coca fue Sardinata. De cualquier forma se debe considerar que el municipio de Tibú en el periodo de estudio reportó un total de 7.703 kg incautados frente a los 6.636 kg reportados en los 28 municipios restantes del departamento, lo que en términos de porcentaje equivale a que en este municipio se incautó el 54% del total de pasta/base de cocaína incautados en todo el departamento.

El municipio de Tibú, localizado en la zona del Catatumbo a 125 kilómetros al noroccidente de Cúcuta, es el tercero con mayor área detectada con coca en el país, solamente superado por Tumaco (Nariño) y Puerto Asís (Putumayo). Las autoridades han detectado que en este municipio y en los alrededores se concentra gran cantidad de estructuras destinadas a la extracción de alcaloides de la coca. Solamente en un operativo realizado por unidades adscritas a la compañía antinarcóticos de la Región Quinta y del Área de Aviación de la Policía Nacional, en diciembre de 2014 se logró el desmantelamiento de 40 laboratorios (cocinas)

para el procesamiento de base de cocaína en zona rural de Tibú y Sardinata. De acuerdo con las autoridades las infraestructuras desmanteladas pertenecían al parecer al frente 33 de las Farc que delinque en esa zona del país⁷⁴.

Si bien no hay información que pueda determinar que las incautaciones de pasta/base de cocaína realizadas en Norte de Santander correspondan a alcaloide producido en esta región del país, especialmente porque se trata de una zona de alto tránsito de drogas proveniente de diferentes regiones del país con destino a mercados internacionales, es muy probable que el alcaloide incautado en los municipios donde se concentran los cultivos y por ende los laboratorios de extracción, sea producido en esta región. Así las cosas, es válido el análisis que correlaciona el potencial de producción de pasta/base de cocaína para el departamento con las incautaciones reportadas por las autoridades.

De acuerdo con la siguiente Gráfica, no existe una relación de proporcionalidad entre la producción de pasta/base de cocaína y las incautaciones de este alcaloide realizadas por las autoridades. Se observa que las mayores incautaciones se reportaron en 2013, mientras que las menores fueron en 2011, año en que se estimó el menor potencial de producción en razón de la cantidad de cultivos de coca. Lo anterior podría indicar que el volumen de incautaciones de pasta/base de cocaína no responde a un incremento de los cultivos y que el efecto de estas incautaciones es mínimo frente al potencial de producción estimado.



Gráfica 6. Relación entre incautaciones de pasta/base de cocaína y cultivos ilícitos en Norte de Santander. 2011 - 2014
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

Entre 2011 y 2014 se estimó que Norte de Santander produjo 207,7 tm de pasta/base de cocaína, mientras que las incautaciones reportadas alcanzaron 14,3 tm, lo que corresponde al 6,88 % del alcaloide producido. De acuerdo con las cifras reportadas por las autoridades interdictivas, las incautaciones de pasta/base de cocaína representan, en relación con el potencial de producción estimado, el 1,6% del total producido en 2014, el 11,44% del alcaloide producido en 2013, y el 15,3% de lo producido en 2012. Estas cifras no muestran ninguna tendencia, al igual que no evidencian correlación entre lo producido y lo incautado; de lo anterior, se evidencia que existen considerables dificultades para contrarrestar la producción de la

pasta/base de cocaína, así como su comercialización destinada a la producción de clorhidrato de cocaína.

El potencial estimado de producción de hoja de coca en Norte de Santander mostró un considerable incremento en el 2014, pues se evidenció un alza del 86.9% respecto al año inmediatamente anterior. Para el departamento se estimó un potencial de producción de 89.256 tm de hoja de coca en los cuatro años del análisis.

Así las cosas, en Norte de Santander el área productiva estimada para los cuatro años de estudio (20,167 ha)

74. Consultado en: <http://www.elespectador.com/especiales/republica-independiente-de-coca-articulo-590388>. Enero 2016.

se considera que tuvo el potencial de producir 168,3 tm de clorhidrato de cocaína, cifra que se distribuyó en los cuatro años del estudio con un 38,0% para 2014;

27,8% para 2013; 19,6% y 14,6% para 2013 y 2012 respectivamente.

| Variable | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | total |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Potencial estimado de producción de hoja de coca (tm) | 23.817 | 20.579 | 15.635 | 29.225 | 89.256 |
| Potencial de producción de pasta básica de cocaína (tm) | 30,3 | 40,8 | 57,7 | 78,9 | 207,7 |
| Potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura (tm) | 24,6 | 33,0 | 46,8 | 63,9 | 168,3 |
| Área de cultivo (hectáreas) | 3.490 | 4.515 | 6.345 | 6.944 | 21.294 |
| Área productiva estimada (hectáreas) | 2.945 | 3.959 | 5.604 | 7.658 | 20.167 |

Tabla 9. Potencial de producción estimado de hoja de coca y de alcaloides en Norte de Santander 2011 - 2014
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

5.2.2 Incautación de clorhidrato de cocaína

La tendencia evidenciada en las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander es similar a las de pasta/base de cocaína, pues en ambos casos se verifica que el municipio de Tibú es el que muestra las mayores cifras con un total de 12,08 tm en el periodo de estudio, lo que equivale al 44% del total incautado en el departamento. Esto demuestra una vez más que este municipio juega un papel determinante en los procesos de producción y tráfico del alcaloide que se verifican en Norte de Santander.

Destacan en este campo de incautaciones de clorhidrato de cocaína los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario con cerca de ocho toneladas entre los dos. Es posible que estas incautaciones estén relacionadas con el tránsito de la droga con destino a los mercados internacionales.

Es interesante anotar que las grandes incautaciones, superiores a los 200 kg de clorhidrato de cocaína, por lo general están relacionadas con municipios productores de hoja de coca. Sin embargo, no se debe establecer una relación directa entre la producción de la hoja de coca con la producción de clorhidrato de cocaína, pues es bien sabido que los cristalizaderos y los complejos de producción de clorhidrato de cocaína no se encuentran

relacionados geográficamente con los cultivos de coca.

En Villa del Rosario en 2014 prácticamente no se verificaron incautaciones de clorhidrato de cocaína, sin embargo, el segundo lugar en este indicador se debe a las grandes incautaciones verificadas en 2013, año en que las autoridades reportaron para este municipio una incautación de más de tres toneladas del alcaloide. De otro lado, en Cúcuta las incautaciones han sido más regulares en los cuatro años del estudio: 2011 con 1,6 tm y 2013 con 1.1 tm aproximadamente, años que presentaron las mayores cifras de este indicativo; 2012 y 2010 reportan aproximadamente 0,54 y 0,53 tm, respectivamente.

Los siguientes tres municipios en la lista de incautaciones, Hacarí, Toledo y El Tarra mostraron índices altos en el 2013, para el 2014 no reportaron incautaciones de clorhidrato de cocaína, lo que podría indicar que el tráfico y el accionar de las autoridades se ha centrado en municipios estratégicos, donde el tráfico del producto terminado es más frecuente.

Para concluir, se evidencia que en los últimos tres años del estudio (2012 a 2014) las incautaciones en Norte de Santander fueron muy similares, pues en 2012 se reportaron cerca de 8,7 tm (fue el año con mayores incautaciones); en 2013 las autoridades reportaron 7,7 tm, contra 7,8 tm en 2014.

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|-------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Tibú | 2,15 | 1.912,78 | 3.417,96 | 6.747,62 | 12.080,52 |
| Villa del Rosario | 262,05 | 3.885,19 | 10,86 | 0,25 | 4.158,34 |
| Cúcuta | 1.598,16 | 547,84 | 1.099,31 | 539,33 | 3.784,64 |
| Hacarí | 341,94 | 1.312,00 | 224,80 | | 1.878,74 |
| Toledo | 0,01 | 0,01 | 740,00 | | 740,02 |
| El Tarra | | 251,00 | 466,06 | | 717,06 |
| San Cayetano | 112,57 | 0,01 | 540,00 | 0,01 | 652,59 |
| Los Patios | 358,65 | 109,21 | 123,61 | 1,20 | 592,67 |
| Chinácota | 250,03 | 0,44 | 330,01 | 0,15 | 580,63 |
| Durania | 30,00 | 302,00 | 173,95 | 24,50 | 530,45 |
| Ocaña | 178,17 | 109,97 | 75,56 | 36,97 | 400,67 |
| Sardinata | 4,17 | 54,23 | 332,65 | 4,51 | 395,56 |
| Mutiscua | | | | 389,88 | 389,88 |
| Cucutilla | | 129,52 | | | 129,52 |

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Teorama | 37,00 | | 80,20 | 2,00 | 119,20 |
| El Zulia | 14,12 | 23,98 | 70,25 | 0,12 | 108,47 |
| Ábrego | 0,00 | | 0,00 | 108,00 | 108,00 |
| Puerto Santander | 14,00 | 65,33 | 8,00 | 0,01 | 87,34 |
| Santiago | 31,93 | 39,21 | | | 71,14 |
| El Carmen | | 0,07 | 44,30 | | 44,37 |
| Bochalema | 0,01 | 30,00 | 0,00 | | 30,01 |
| Arboledas | | | 28,04 | | 28,04 |
| Convención | | 0,51 | 15,00 | 9,09 | 24,59 |
| La Esperanza | 3,00 | | | | 3,00 |
| Pamplona | 1,43 | 0,32 | 0,19 | 0,37 | 2,30 |
| La Playa | | 1,00 | | | 1,00 |
| Ragonvalia | 0,40 | | | | 0,40 |
| Salazar | | | | 0,01 | 0,01 |
| Total | 3.239,78 | 8.774,61 | 7.780,75 | 7.864,00 | 27.659,14 |

Tabla 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander. 2011 - 2014

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

Desmantelamiento de infraestructura de producción de pasta/base de cocaína desmanteladas por la Fuerza Pública en el periodo de estudio.

Norte de Santander se ha caracterizado por el considerable número de infraestructuras de producción

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|-------------------|------|------|------|------|-------|
| Tibú | 22 | 66 | 104 | 209 | 401 |
| Sardinata | 3 | 17 | 96 | 31 | 147 |
| El Tarra | 1 | 13 | 44 | 62 | 120 |
| Teorama | 1 | 6 | 19 | 89 | 115 |
| Convención | 1 | 11 | 10 | 8 | 30 |
| La esperanza | 9 | 9 | 3 | 5 | 26 |
| Cúcuta | 2 | 2 | 12 | 7 | 23 |
| El Zulia | 1 | 3 | 4 | 11 | 19 |
| Cáchira | 2 | | | 11 | 13 |
| El Carmen | | 3 | 4 | 6 | 13 |
| San Calixto | | 1 | 8 | 4 | 13 |
| Ocaña | | 1 | 5 | 6 | 12 |
| Hacarí | | 6 | | 4 | 10 |
| Puerto Santander | 2 | 1 | 2 | 5 | 10 |
| Chinácota | | | 5 | 1 | 6 |
| Durania | | | 2 | 1 | 3 |
| Ábrego | | 1 | | | 1 |
| Arboledas | 1 | | | | 1 |
| Bochalema | | | | 1 | 1 |
| Cucutilla | | 1 | | | 1 |
| La Playa | | 1 | | | 1 |
| Ragonvalia | 1 | | | | 1 |
| Villa del Rosario | | 1 | | | 1 |
| Total | 46 | 143 | 318 | 461 | 968 |

Tabla 11. Laboratorios de pasta/base de cocaína desmantelados en Norte de Santander. 2011 - 2014

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

En la anterior tabla se denota una relación directa entre la presencia de cultivos de coca y de infraestructuras desmanteladas en las que se realiza la primera fase de extracción de los derivados de la hoja de coca (cocinas), lo que refuerza la afirmación de que la preparación de los productos base de cocaína /cocaína base está

asociada al territorio. Los municipios de Tibú, Sardinata, el Tarra y Teorama, en donde se desmantelaron la mayor cantidad de laboratorios de extracción, están caracterizados por la mayor concentración de cultivos de coca para el periodo de análisis. En ellos se estimó para los años 2011 a 2014 el 74,3% del área con coca del departamento.

En el caso de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína, se observa que en los municipios Tibú, Cúcuta, Teorama y Sardinata se presentó durante el periodo de estudio la mayor cantidad interdicciones a estas infraestructuras, municipios que, con excepción de Cúcuta, coinciden con la mayor cantidad de área de coca cultivada y las mayores incautaciones de pasta básica de cocaína/base de cocaína.

La presencia de este tipo de complejos de producción en zonas con una fuerte influencia de cultivos de coca es un comportamiento que no resulta común en las regiones colombianas analizadas, en donde la producción de cocaína clorhidrato no se relaciona con el territorio. Una explicación para este fenómeno se puede asociar con la posición geoestratégica del departamento, que se caracteriza por su cercanía a rutas de distribución internacional del clorhidrato de cocaína; también puede deberse a la presencia de grupos narcotraficantes que ejercen fuerte dominio territorial.

En la siguiente tabla se relacionan las infraestructuras (complejos de producción) dedicadas a la elaboración del clorhidrato de cocaína intervenidas en el periodo de estudio.

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------|------|------|------|------|-------|
| Tibú | 1 | 33 | 23 | 8 | 65 |
| Cúcuta | 15 | 13 | 7 | 2 | 37 |
| Teorama | 4 | 3 | 7 | 2 | 16 |
| Sardinata | 1 | 2 | 6 | | 9 |
| Durania | 3 | 1 | 2 | 2 | 8 |
| Arboledas | 2 | | 2 | 2 | 6 |
| El Zulia | 1 | 3 | | 1 | 5 |
| Ocaña | 3 | | | 2 | 5 |
| Puerto Santander | 2 | | 1 | 2 | 5 |
| Chinácota | 1 | | 3 | | 4 |
| Bochalema | 1 | 2 | | | 3 |
| Convención | | 1 | 2 | | 3 |
| El Tarra | | 2 | 1 | | 3 |
| Toledo | | | 3 | | 3 |
| Ábrego | 1 | | 1 | | 2 |
| El Carmen | | | 1 | 1 | 2 |
| Hacarí | | 1 | 1 | | 2 |
| La Esperanza | 2 | | | | 2 |
| Los Patios | 1 | | | | 1 |
| Pamplonita | | 1 | | | 1 |
| Ragonvalia | 1 | | | | 1 |
| San Calixto | | 1 | | | 1 |
| San Cayetano | | | 1 | | 1 |
| Total | 39 | 63 | 61 | 22 | 185 |

Tabla 12. Laboratorios de clorhidrato de cocaína desmantelados en Norte de Santander. 2011 - 2014

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

En el departamento se observa que en los años 2012 y 2013 se presentó un fuerte incremento en la cantidad de complejos de producción de clorhidrato de cocaína intervenidos, hecho que a su vez coincide con las mayores incautaciones de esta sustancia en el departamento. Es de anotar que para el periodo de estudio (2011 a 2014) en Norte de Santander se incautó

el 4.3% del total de cocaína clorhidrato del reportado en el país, cifra que incluye las incautaciones a nivel internacional asociadas al país (mar territorial), siendo superado por el Valle del Cauca (8,9%), Antioquia (8,1%), La Guajira (8,1%), Bolívar (6,1%), Cauca (5,0%) y Nariño (5,4%).

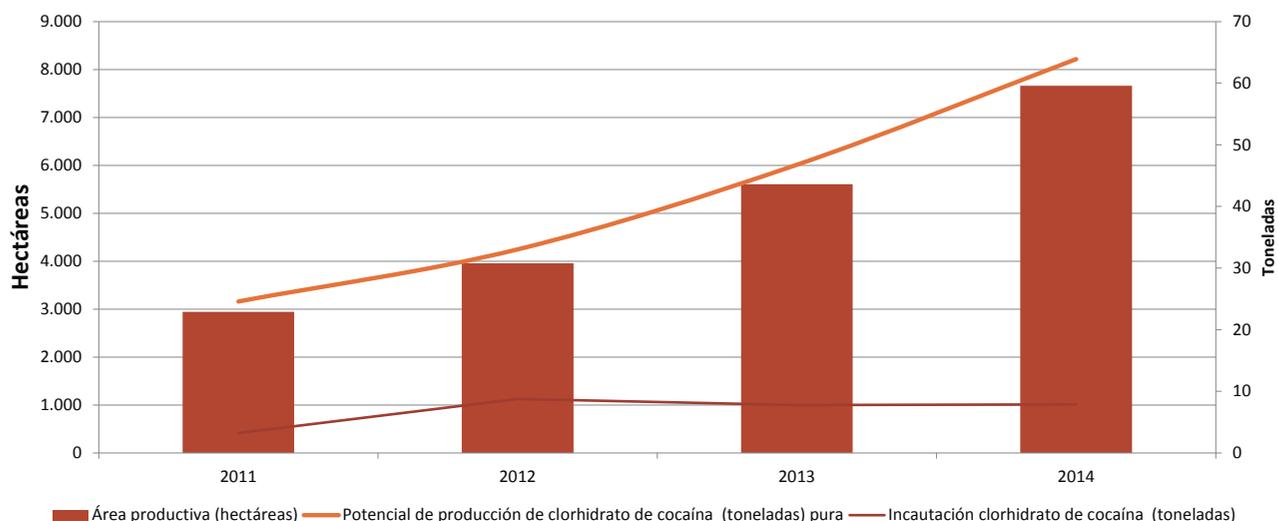
| Actividad | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Laboratorios desmantelados | 39 | 63 | 61 | 22 |
| Incautaciones | 3.239,78 | 8.774,61 | 7.780,75 | 7.864,00 |

Tabla 13. Laboratorios de clorhidrato de cocaína e incautaciones de clorhidrato Norte de Santander. 2011 - 2014

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

A diferencia de otros departamentos, en Norte de Santander existe una tendencia hacia el aumento continuado del potencial de producción de clorhidrato de cocaína, lo que coincide con un descenso en las

incautaciones del alcaloide entre el 2012 y 2013, con un leve aumento en 2014 (83,3 kilogramos), comportamiento que se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Gráfica 7. Relación entre el área productiva de coca, el potencial de producción y las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander 2011 - 2014

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

En cuanto a los productos derivados de la hoja de coca asociados al territorio, en la medida en que se procesan muy cerca a los cultivos, se observa en la siguiente tabla la relación existente entre el potencial de

producción de hoja de coca y el potencial de producción de pasta básica de cocaína/base de cocaína, contra las incautaciones reportadas por las autoridades en el departamento.

| PRODUCTO | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|--|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Hoja de coca (toneladas) | Potencial de producción hoja de coca | 16.200,1 | 21.772,3 | 30.822,6 | 42.121,5 | 110.916,5 |
| | Incautaciones de hoja de coca | 2,9 | 11,3 | 53,1 | 126,6 | 193,9 |
| Pasta básica de cocaína-PBC/base de cocaína/BC (toneladas) | Potencial de producción de PBC/BC | 30,3 | 40,8 | 57,7 | 78,9 | 207,7 |
| | Incautaciones PBC/BC | 0,8 | 6,2 | 6,1 | 1,3 | 14,3 |

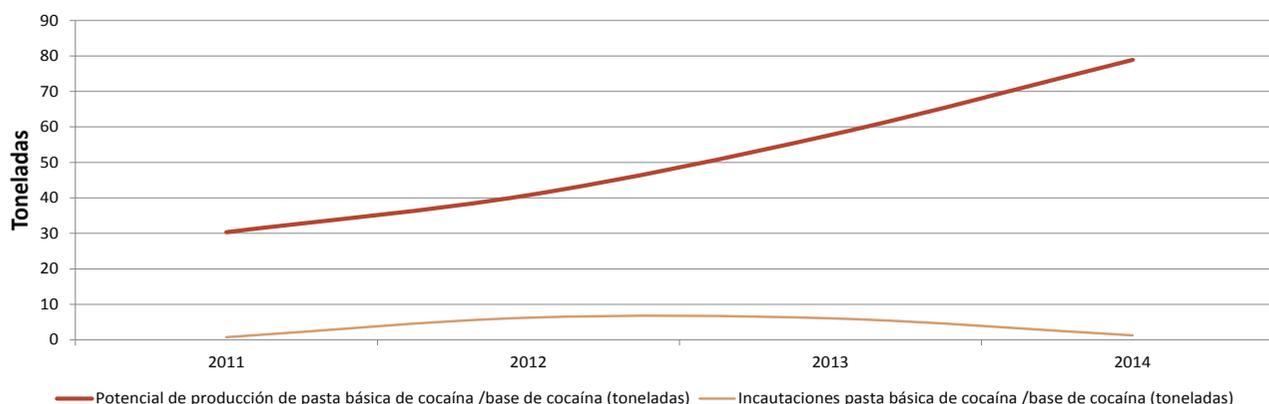
Tabla 14. Potencial de producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína (PBC), base de cocaína (BC) e incautaciones en Norte de Santander. 2011 - 2014

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

En el caso de la hoja de coca, se observa que el porcentaje de incautaciones entre los años 2011 y 2014 no supera el 0.06% de lo producido, lo que determinó que aproximadamente el 99.95% de la hoja de coca que se produjo en el departamento, estuvo disponible para la extracción de la pasta/base de cocaína en la medida en que no fue eliminado del circuito ilícito.

encuentra asociada al territorio, teniendo en cuenta que su procesamiento se realiza muy cerca al cultivo, se observa en la siguiente gráfica que existe una marcada diferencia entre el potencial de producción y las incautaciones reportadas entre 2011 y 2014, las cuales muestran que especialmente entre los años 2012 y 2014 se ve un decrecimiento marcado en la cantidad incautada.

En relación con la producción de pasta básica de cocaína/base de cocaína, que de igual manera se



Gráfica 8. Relación entre el potencial de producción de pasta/base de cocaína y las incautaciones en Norte de Santander. 2011 - 2014

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

En cifras, para la pasta básica de cocaína / base de cocaína, el porcentaje de incautaciones aumentó entre el 2011 y 2012 del 2,5% al 15,3%, valor más alto registrado; en tanto que entre los años 2012 a 2014 se presentó una disminución que fue notable en 2013 (10,5%) y el valor más bajo de la serie en 2014 con una incautación del 1,6% del potencial de producción.

Lo anterior nuevamente evidencia las dificultades que presentan las autoridades en el orden departamental para traducir sus esfuerzos en la efectividad de la incautación de este producto e indica que especialmente para el año 2014 un gran porcentaje de lo que se estimó se produjo en el departamento (98,4%), estuvo disponible en la medida en que no fue retirado del mercado ilícito.

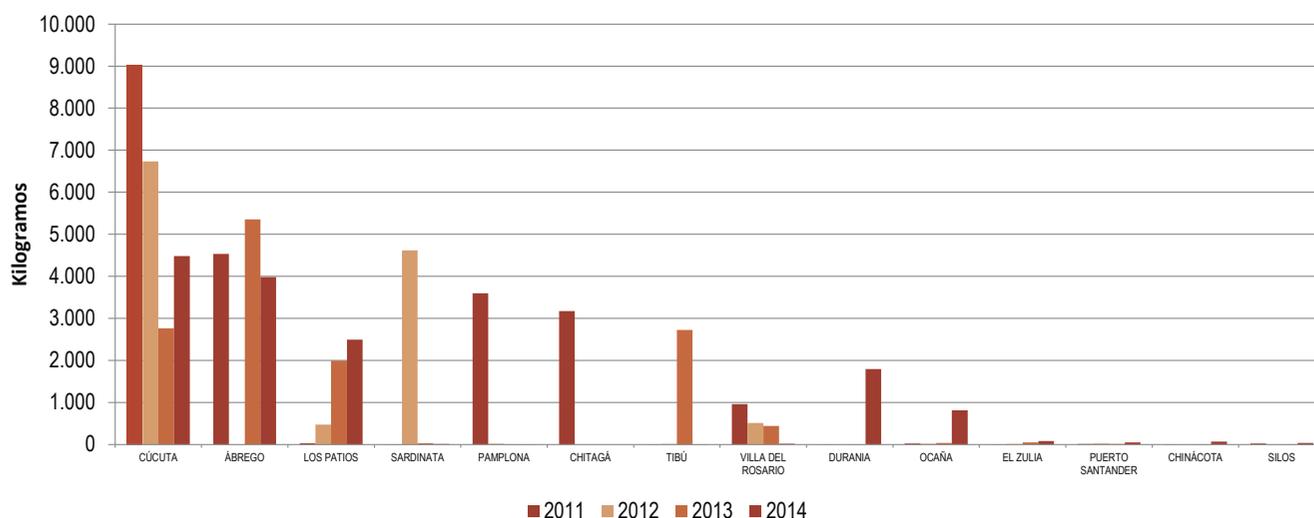
5.2.3 Incautaciones de marihuana

Las incautaciones de marihuana en Norte de Santander para el periodo 2011-2014 fueron de 61.177 kilogramos, que representan el 4,4% del total nacional. El año de mayor incautación fue 2011 con una cantidad de 21.391

kg principalmente en los municipios de Cúcuta (9.027 kg), Abrego (4.532kg), Pamplona (3.593 kg) y Chitaga (3.172 kg). Para los años 2012 al 2014 la incautación de marihuana ha permanecido estable alrededor de 13.000 kilogramos cada año.

Cúcuta durante toda la serie analizada corresponde al municipio en donde mayores incautaciones de marihuana se presentaron con un 38% del total de marihuana incautada en el departamento. Este municipio con su posición geoestratégica se percibe como un importante corredor de la sustancia hacia mercados internacionales y para suplir consumo interno, teniendo en cuenta que no se reportaron cultivos de marihuana en este municipio.

En los municipios de Cúcuta, Abrego, Los Patios, Sardinata, Pamplona, Chitaga y Tibú se realizó el 92% de las incautaciones de marihuana del departamento. En el municipio de Abrego se incautó el 23% del total en Norte de Santander, y especialmente en el año 2013 se incautó una cantidad superior a 5,3 tm, lo que correspondió a la mayor cantidad de sustancia incautada para este año. En la siguiente gráfica se observa las incautaciones de marihuana para el periodo de análisis en donde se reflejan las apreciaciones anteriormente relacionadas.



Gráfica 9. Incautaciones de marihuana en Norte de Santander, 2011 - 2014

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

En la siguiente tabla se relacionan las incautaciones de marihuana para el departamento entre los años 2011 a 2014. La tendencia observada en el periodo de estudio

es una fuerte disminución entre los años 2011 y 2012 y un leve aumento entre los años 2012 a 2014.

| MUNICIPIO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Cúcuta | 9.027,5 | 6.733,2 | 2.763,2 | 4.481,2 | 23.005,0 |
| Ábrego | 4.532,4 | 3,4 | 5.352,9 | 3.978,7 | 13.867,3 |
| Los Patios | 32,3 | 473,8 | 1.991,1 | 2.490,1 | 4.987,3 |
| Sardinata | 0,4 | 4.615,1 | 32,0 | 9,9 | 4.657,4 |
| Pamplona | 3.593,5 | 17,5 | 3,4 | 5,1 | 3.619,5 |
| Chitagá | 3.172,2 | 0,0 | | | 3.172,3 |
| Tibú | 1,5 | 10,0 | 2.720,4 | 6,6 | 2.738,5 |
| Villa del Rosario | 958,4 | 509,4 | 440,0 | 14,4 | 1.922,3 |
| Durania | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 1.796,1 | 1.797,6 |
| Ocaña | 22,2 | 13,5 | 35,3 | 810,9 | 881,9 |
| El Zulia | 6,5 | 8,4 | 47,4 | 83,2 | 145,5 |
| Puerto Santander | 8,3 | 22,4 | 8,6 | 51,6 | 91,0 |
| Chinácota | 2,7 | 1,1 | 0,9 | 66,7 | 71,4 |
| Silos | 21,9 | 0,6 | 0,0 | 34,2 | 56,8 |

| MUNICIPIO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Cáchira | 0,2 | 0,3 | 51,1 | 1,6 | 53,2 |
| La Esperanza | 1,1 | 0,3 | 31,5 | 2,0 | 34,9 |
| San Cayetano | 6,4 | 6,1 | 6,2 | 6,7 | 25,4 |
| Arboledas | 0,1 | | | 12,0 | 12,1 |
| El Carmen | 0,1 | 8,0 | 0,2 | 0,4 | 8,7 |
| Labateca | | 0,1 | 7,2 | | 7,3 |
| Ragonvalia | | | | 4,0 | 4,0 |
| Villa Caro | 0,3 | 2,6 | 0,1 | 0,3 | 3,3 |
| Convención | 0,1 | 1,3 | | 1,5 | 3,0 |
| Salazar | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 2,5 | 2,6 |
| Bucarasica | | | 2,0 | | 2,0 |
| La Playa | 0,3 | 0,5 | 0,0 | 0,5 | 1,3 |
| Toledo | 0,4 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 1,3 |
| Lourdes | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,5 | 1,1 |
| Bochalema | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 1,1 |
| El Tarra | | 0,3 | | 0,3 | 0,6 |
| Pamplonita | 0,1 | 0,1 | | 0,2 | 0,4 |
| Teorama | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,02 | 0,4 |
| Cácota | 0,11 | 0,13 | 0,02 | | 0,25 |
| Cucutilla | | 0,20 | | | 0,20 |
| Herrán | 0,01 | 0,06 | 0,08 | | 0,15 |
| Mutiscua | 0,07 | 0,07 | | 0,01 | 0,14 |
| San Calixto | 0,09 | 0,05 | | | 0,14 |
| Gramalote | | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,08 |
| Hacarí | 0,02 | 0,02 | | | 0,04 |
| Santiago | 0,02 | | | | 0,02 |
| TOTAL | 21.390,5 | 12.430,2 | 13.495,4 | 13.861,3 | 61.177,4 |

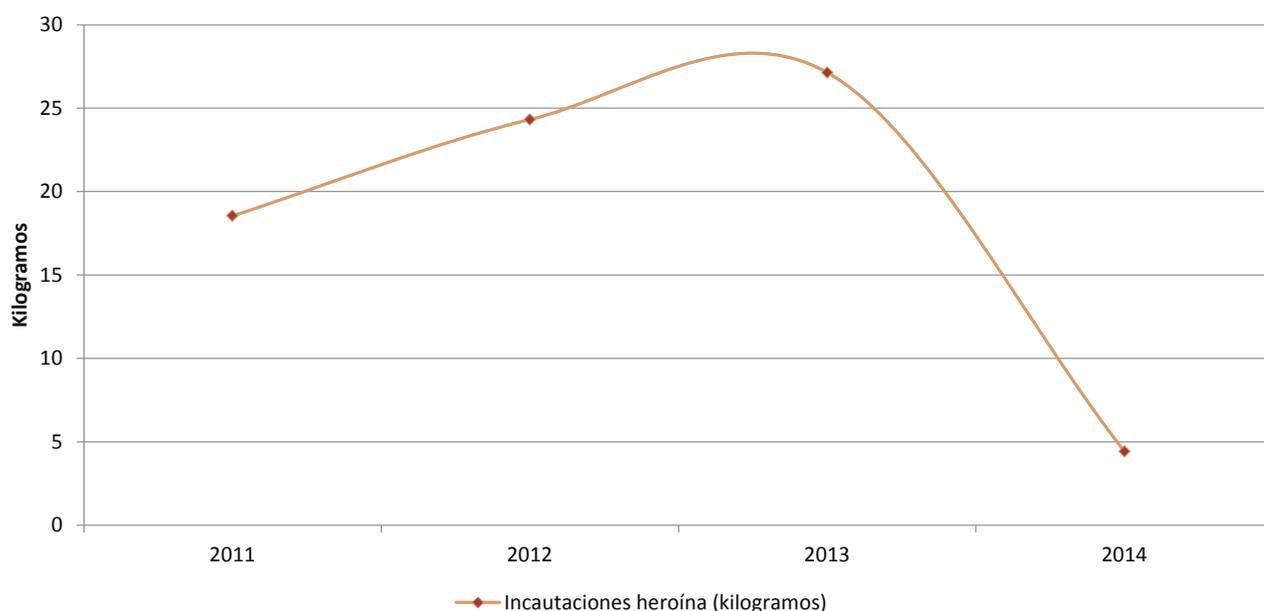
Tabla 15. Incautaciones de marihuana en Norte de Santander en kg. 2011 - 2014

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

5.2.4 Incautaciones de heroína

En Norte de Santander no se reportaron cultivos de amapola ni infraestructuras para la extracción de morfina y posterior conversión a heroína en el periodo de análisis. Entre los años 2011 a 2014 se incautó un total de 74,4 kg de heroína en el departamento, lo que sugiere se esté utilizando su territorio como centro de acopio y

distribución del alcaloide, teniendo en cuenta que estas incautaciones se presentaron en los municipios con limite internacional. En la siguiente gráfica se observa el comportamiento de las incautaciones del alcaloide, el cual aparece entre el 2011 y 2013 con un marcado ascenso, para en 2014, terminar con una disminución de la cantidad incautada.



Gráfica 10. Incautaciones de heroína en Norte de Santander, 2011 - 2014

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

Las incautaciones de heroína en el departamento tuvieron su mayor valor en el año de 2013 cuando se reportó la incautación de 27,14 kg del alcaloide en Cúcuta, municipio caracterizado por presentar la mayor cantidad del alcaloide incautado entre 2011 y 2014, equivalente al 73,8% del total departamental.

En la siguiente tabla se detallan las incautaciones de heroína en Norte de Santander entre 2011 y 2014, especialmente en zona limítrofe internacional con Venezuela.

| Municipio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Cúcuta | 7,77 | 15,63 | 27,14 | 4,41 | 54,95 |
| El Zulia | 6,00 | 1,01 | | | 7,01 |
| Villa del Rosario | | 4,42 | | | 4,42 |
| Los Patios | 3,68 | | | 0,004 | 3,68 |
| Pamplona | 0,00 | 2,00 | | | 2,00 |
| Cucutilla | | 1,25 | | | 1,25 |
| Ocaña | 1,10 | 0,02 | | | 1,12 |
| Puerto Santander | | | | 0,003 | 0,00 |
| Total | 18,54 | 24,32 | 27,14 | 4,42 | 74,43 |

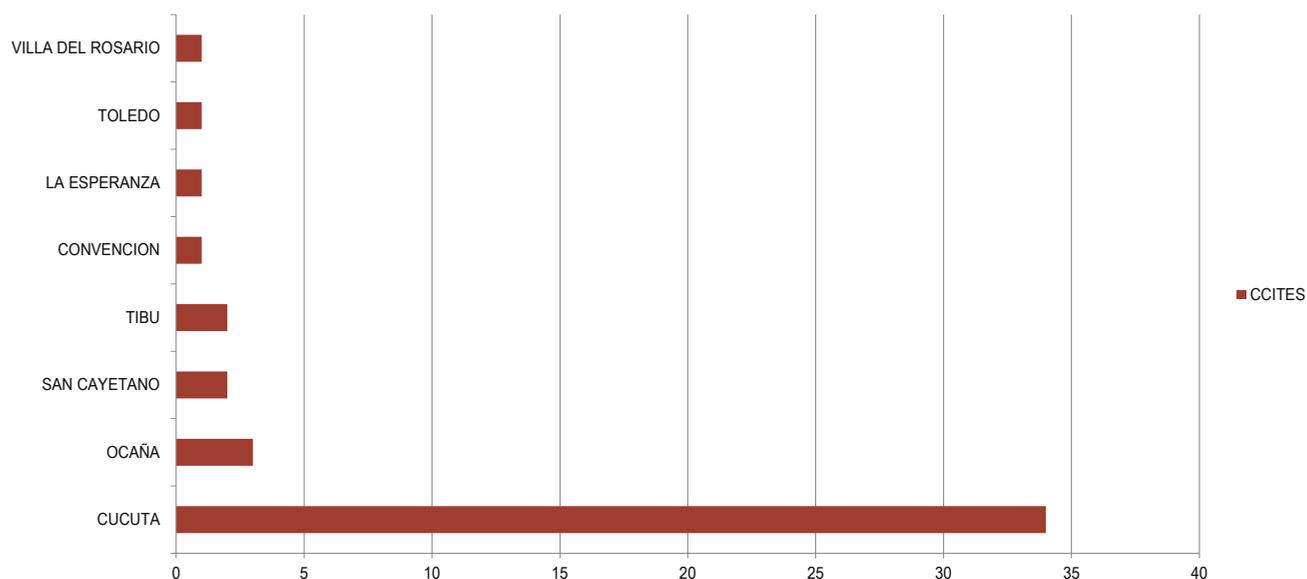
Tabla 16. Incautaciones de heroína en Norte de Santander en kg. 2011 - 2014

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

5.3 DINÁMICA DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS EN NORTE DE SANTANDER

En Norte de Santander se encuentran cuarenta y cinco (45) empresas autorizadas para el uso de sustancias químicas controladas durante el año de 2014, por medio del documento Certificado de Carencia de Informes

por Tráfico de Estupefacientes - CCITE. Cúcuta, con treinta y cuatro (34) empresas, es el municipio al cual el Ministerio de Justicia y del Derecho ha entregado la mayor cantidad de permisos. Los otros municipios en donde se localizan empresas con autorización para el manejo de sustancias químicas son Ocaña (3), San Cayetano (2), Tibú (2), y Convención, La Esperanza, Toledo y Villa del Rosario con una (1) empresa cada uno. En la siguiente gráfica se observa la distribución de CCITES otorgados, vigentes en 2014.



Gráfica 11. Autorización del uso de Sustancias Químicas en Norte de Santander. CCITE vigentes 2014.

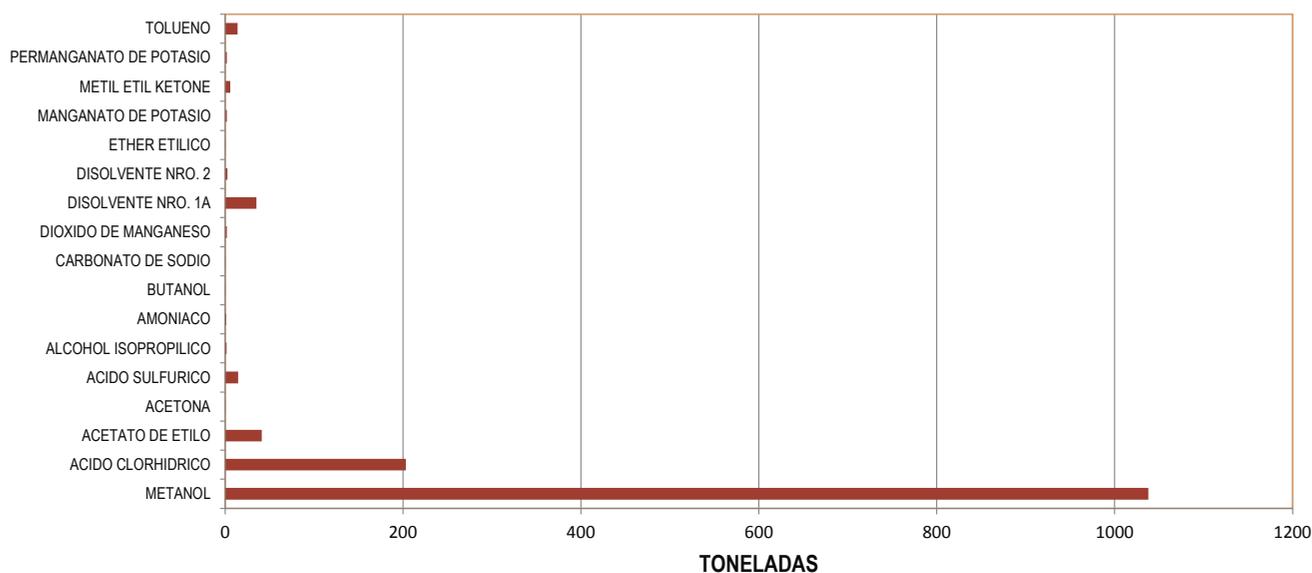
Fuente: Subdirección de Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho

La legislación vigente en 2014 para el ejercicio del control de las sustancias químicas tiene en cuenta el riesgo de desvío hacia la primera fase de extracción de la hoja de coca, con lo cual se constituyeron dos escenarios para el control, El Control Nacional correspondiente a las sustancias que se controlan en todo el territorio colombiano y el Control Especial que corresponde a aquellas sustancias que son controladas en algunos departamentos y municipios que se encuentran afectados por la presencia de cultivos ilícitos.

En cuanto a las sustancias químicas de Control Nacional, se destaca que el metanol, el ácido clorhídrico y el acetato de etilo corresponden a las que se han autorizado en mayor cantidad a los empresarios en el departamento. El metanol y el ácido clorhídrico autorizado para el departamento, se utilizan en su mayoría en empresas dedicadas a la extracción de derivados vegetales (aceite de palma), en tanto que el acetato de etilo y el thinner se utilizan en la preparación de pinturas. Los permisos para el uso de las sustancias

químicas en Norte de Santander fueron otorgados en los meses de julio a noviembre de 2014 y cuentan con una vigencia de 1 año a partir de su expedición. En la siguiente gráfica se detallan las sustancias químicas en unidades de peso autorizadas para el departamento. En el caso de las sustancias líquidas, en donde la unidad de

medida se expresó en volumen, el thinner fue autorizado en 2014 en una cantidad de 121.995 galones para empresas de sector pinturas, y para el anhídrido acético se autorizaron 3 litros para ser utilizado en actividades de análisis en laboratorios de ensayo.

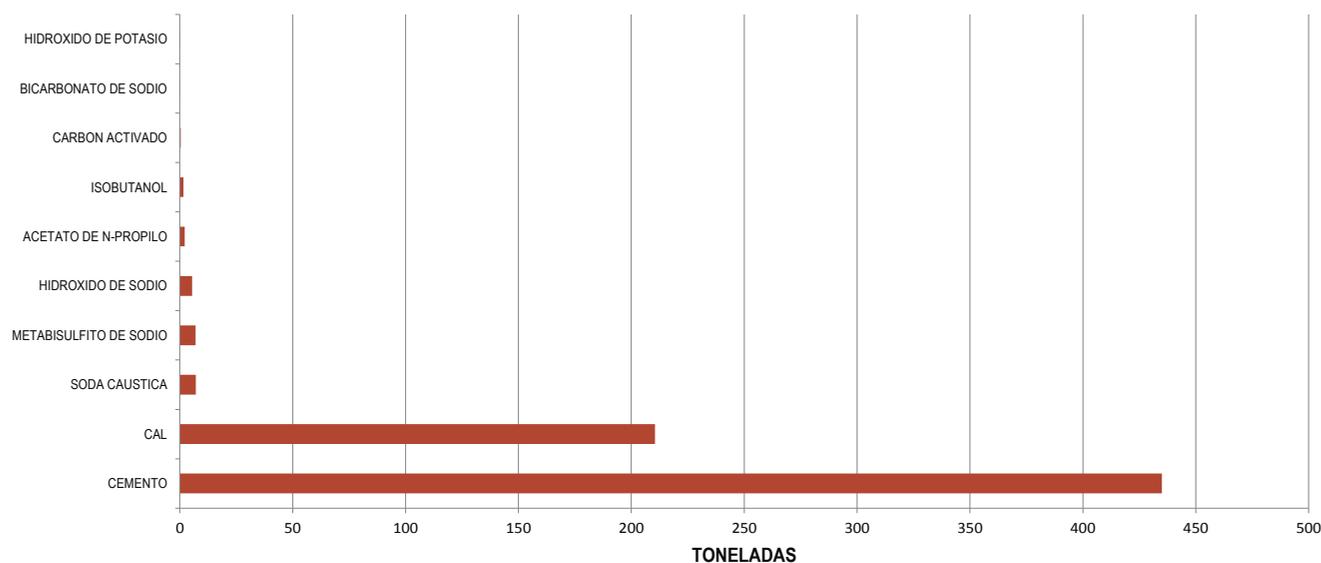


Gráfica 12. Autorización de Sustancias Químicas Controladas en Norte de Santander. Control Nacional 2014

Fuente: Subdirección de Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho

Según la resolución 009 del 24 de junio de 2009 vigente hasta el 08 de enero de 2015, todo el territorio de Norte de Santander se consideró como zona de Control Especial, lo que determinó que además de las sustancias objeto de control nacional se adicione otras que por sus características se utilizan en el

proceso de transformación de la hoja de coca en base de cocaína. En la siguiente gráfica se muestran las sustancias químicas sometidas a control especial que tienen autorizados por periodo mensual los empresarios en Norte de Santander para el año de 2014.



Gráfica 13. Autorización de Sustancias Químicas Controladas en Norte de Santander. Control Especial 2014.

Fuente: Subdirección de Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho

En el caso del A.C.P.M., también sustancia de control especial, fueron autorizados para los empresarios del departamento 77.000 galones para sus necesidades industriales.

se encuentra autorizada en las calidades Comprador - Distribuidor (225 tm) y la otra en las calidades Comprador - Consumidor (210 tm).

Los usuarios en el departamento fueron autorizados en las calidades de Comprador, Distribuidor y Consumidor, para el uso de las sustancias controladas.

En cuanto a las sustancias químicas que se utilizan en la primera fase de extracción de la hoja de coca, las estimaciones realizadas por UNODC dan cuenta de las cantidades de aquellas que se consideran esenciales y que según los estudios adelantados deben disponerse en el departamento, teniendo en cuenta que este proceso está relacionado con el territorio. Estas sustancias se relacionan en la siguiente tabla:

Se destaca que la principal sustancia química de control especial que se autorizó para el año 2014 correspondió al cemento, con una cantidad mensual de 435 tm, distribuida en dos empresas, una de las cuales

| Sustancia química | Unidades | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Ácido sulfúrico | Litros | 4.909 | 6.597 | 9.339 | 12.763 |
| Amoníaco | Litros | 61.976 | 83.294 | 117.917 | 161.143 |
| Gasolina | Litros | 8.342.710 | 11.212.262 | 15.872.989 | 21.691.689 |
| Cemento | Kilogramos | 1.516.977 | 2.038.756 | 2.886.228 | 3.944.258 |
| Urea* | Kilogramos | 333.735 | 448.526 | 634.970 | 867.737 |
| Permanganato de potasio | Kilogramos | 5.963 | 8.014 | 11.346 | 15.505 |

Tabla 17. Estimativo cantidad de sustancias necesarias para procesar la hoja coca que se produce en Norte de Santander. 2011 - 2014

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

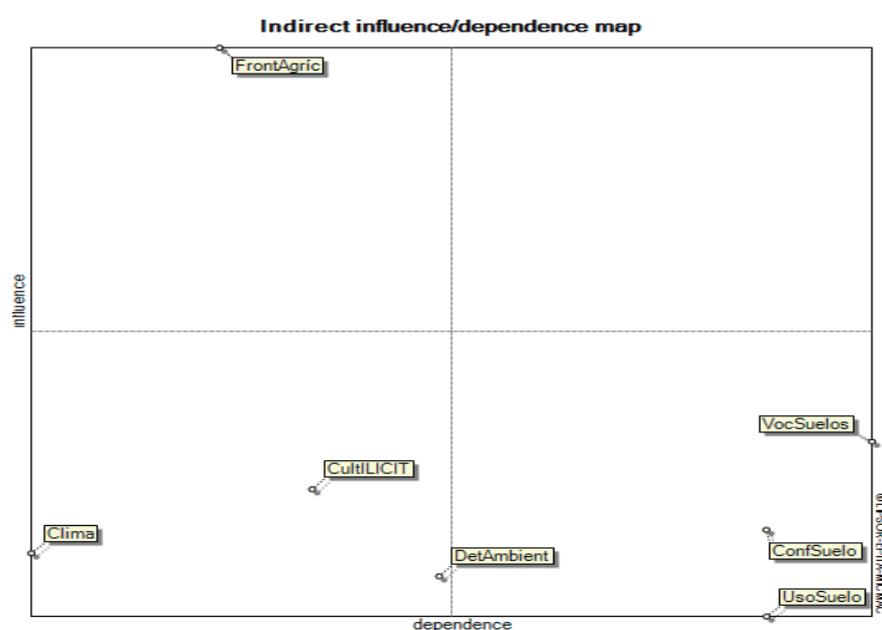
De acuerdo con lo anterior, existe una gran demanda de sustancias químicas requeridas para el procesamiento de la hoja de coca hasta base de cocaína. No se tiene información precisa y consolidada sobre la oferta legal de dichas sustancias, por lo que no se puede establecer

la relación entre la oferta y la demanda lícita de las mismas en Norte de Santander, ni estimar el volumen de desviación de sustancias lícitas que entra al ciclo de procesamiento ilícito.

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, como se muestra a continuación. En este sentido, teniendo 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 constituye el factor determinante de la expansión de la misma.



Gráfica 14. 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 de la

expansión de la frontera agrícola y por ende, de la tala de bosque natural.

6.1 ANÁLISIS DE LA PÉRDIDA DE COBERTURA

El estudio de pérdida de cobertura 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).

Norte de Santander es un departamento constituido a partir de procesos de colonización que, como otras regiones del país, se vieron favorecidos por la extracción

y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, generando una fuerte transformación del paisaje en ecosistemas estratégicos que componen la gran cuenca del Catatumbo.

El petróleo y la extracción de maderas son dos de los principales agentes dinamizadores en los procesos de degradación de los ecosistemas del departamento, afectando principalmente al PNN Catatumbo – Barí, donde se aprecia una fragmentación y aislamiento del parque en el costado sur⁷⁵.

Estudios indican que entre 1990 y 2010 en este departamento se identificó una pérdida de cobertura de bosque de 294.626 ha⁷⁶; para la región Andina⁷⁷, región a la que pertenece este departamento, se determinó una tasa de pérdida de cobertura de 87.090 ha anuales promedio entre 2005 – 2010, señalando que para el caso de este departamento los focos de pérdida de cobertura se concentra en los municipios que conforman el Catatumbo.

En años recientes se identifica al departamento oficialmente⁷⁸ como una de las zonas con mayor tasa de pérdida de cobertura, fenómeno que se asocia principalmente a la conversión a áreas agropecuarias y al cultivo de coca. Para 2014⁷⁹ el departamento se localizó en el sexto puesto en relación con área deforestada alcanzando 8.283 ha deforestadas que representaron el 5,9% del total nacional, siendo superado por departamentos como Caquetá (20,8%), Antioquia (14,9%), Meta (9,8%), Putumayo (7,9%) y Chocó (7,4%). Localmente, Tibú se reconoce como el municipio con mayor afectación con 3.842 ha deforestadas para el mismo periodo.

El cultivo de coca se reconoce como un agente dinamizador en los procesos de transformación del paisaje favoreciendo la entrada de actividades antrópicas lícitas e ilícitas relacionadas con la pérdida de cobertura boscosa; sin embargo, como se expresó anteriormente, para Norte de Santander el cultivo de coca en años recientes se relaciona como agente causal en la pérdida de bosque, lo que coincide con la tendencia constante al aumento del área sembrada con coca en el departamento que se expresa con un aumento del 268% a 2014 respecto a las 1.889 ha reportadas en 2010.

El análisis de pérdida de bosque en el área de influencia de cultivos de coca, indica que para Norte de Santander el 68% de la pérdida de bosque asociado a diversas actividades se presentó en zonas categorizadas como de producción ilícita intermitente, es decir que para algún año entre 2005 – 2014 (periodo de estudio) el cultivo de coca no fue detectado. En este sentido, la

75. Parques Nacionales Naturales. Plan de manejo Parque Nacional Natural Catatumbo – Barí. 2005

76. BOLÍVAR, Rafael., TRIVIÑO – JAIMES, Neyl., GARCÍA, Javier. Estudio técnico – ambiental de las estructuras principales de fortificación usadas en la minería de carbón de Norte de Santander. Facultad de Ingeniería, 24 (38), 107 – 116. Consultado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-11292015000100009&Ing=en&Ting=es. Febrero 2016.

77. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10854930>. Febrero 2016.

78. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales.

79. Consultado en: http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrHJ/content/aumenta-deforestacion-en-colombia-para-2014, Enero 2016.

pérdida de cobertura se concentra en territorios que fueron abandonados y donde la coca nuevamente tiene presencia, y está actuando como agente de transformación de las coberturas vegetales en un proceso de expansión.

En segundo lugar, un 15% del total del área deforestada se presenta en territorios en expansión de cultivos de coca, que se registran como aquellos nuevos para los últimos tres años y reflejan los procesos de expansión en la zona occidental del departamento en municipios como El Carmen y Convención, afectando los Cerros Bobali, y al suroccidente el núcleo de expansión en la frontera con Santander en los municipios de La Esperanza y Cáchira. Este comportamiento en Norte de Santander genera una alerta sobre la expansión del cultivo de coca y su fuerte relación con los procesos de pérdida de cobertura, pues en departamentos como el Putumayo, segundo productor de coca en el país, las zonas de expansión solo concentran el 1% de la pérdida de bosque.

En relación con áreas permanentemente afectadas se concentró un 13% de la pérdida de cobertura y en áreas abandonadas un 4%; para esta última categoría se registran cambios de uso⁸⁰ del suelo asociado a prácticas lícitas de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, principalmente en zonas planas de Tibú y zonas con mayor conectividad en Sardinata y Hacarí.

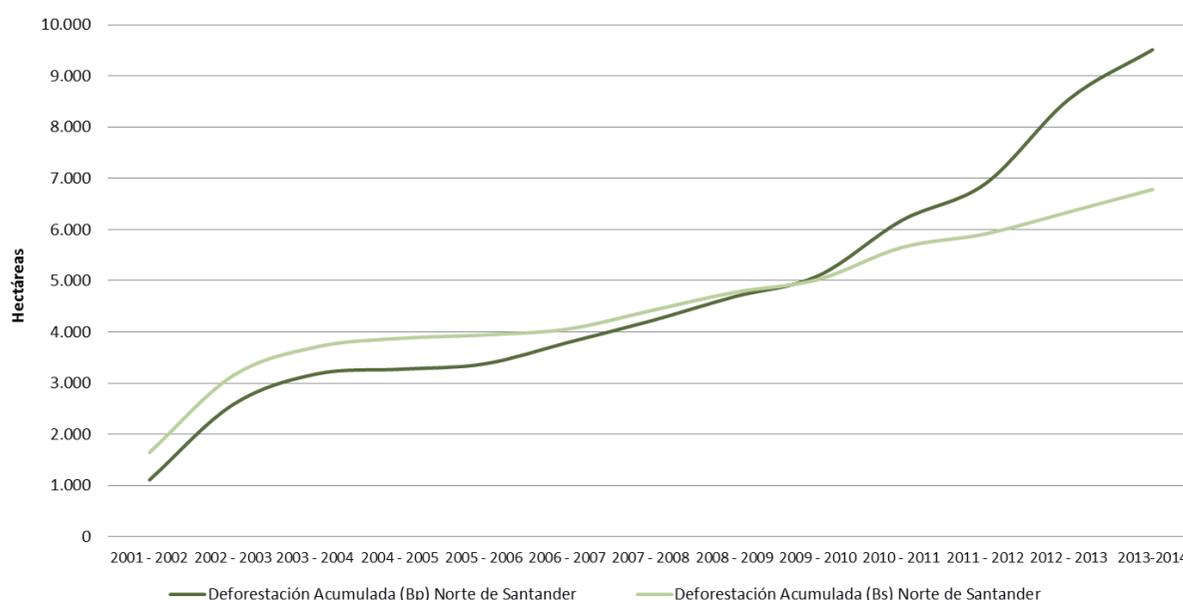
Pérdida de cobertura asociada directamente al cultivo de coca

En cuanto a la pérdida de cobertura causada directamente por la siembra de coca en Norte de Santander entre 2001 y 2014 se acumuló una pérdida de bosque primario de 9.512 ha y de bosque secundario de 6.782 ha, ubicándose en el sexto y séptimo lugar del ranking nacional, respectivamente. Analizando los datos históricos, se estima para el departamento que aproximadamente el 25% de la coca nueva se establece en zonas de bosque primario.

La máxima pérdida de bosque primario por causa de la siembra de coca se presentó entre 2012 -2013, alcanzado 1.651 ha, concentrando el 17,4% del total nacional deforestado para este periodo, siendo superado tan solo por Nariño. En cuanto a bosque secundario, el análisis histórico indica que la presión hacia esta cobertura vegetal se manifestó significativamente en los primeros años de la serie histórica 2001 – 2014 siendo el periodo 2001 – 2012 el periodo de mayor pérdida de cobertura con 1.644 ha.

Para el periodo 2013 – 2014 se identificó una pérdida departamental de 966 ha de bosque primario y de 439 ha de bosque secundario. Tibú se consolida como el municipio con mayor área boscosa perdida asociada directamente con la siembra de coca, con 598 ha de bosque primario y 197 ha de bosque secundario, que coinciden con el aumento del 57% del área con coca entre 2013 y 2014 para el mismo municipio.

80. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Proyecto SIMCI. Análisis Multitemporal de Coberturas. 2010 – 2014.



Gráfica 15. Pérdida de cobertura acumulada por siembra directa de coca

Al observar la gráfica de la pérdida de cobertura acumulada, se aprecia que en un principio el cultivo de coca se estableció en zonas donde previamente las coberturas boscosas habían sido intervenidas por otro tipo de actividades antrópicas (asociadas a procesos de colonización) interrumpiendo procesos de regeneración natural en bosques con baja intervención o con procesos de degradación como los bosques secundarios. Después del 2006, año de menor área sembrada por coca en el departamento, la afectación de bosque primario tiende a tener un mayor impacto y es a partir del periodo 2009 -2010, año que comienza la tendencia de crecimiento constante del área sembrada con coca, que se consolida la intervención directa al bosque primario.

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, y cuerpos de agua, entre otros.

El área geográfica ocupada por coca entre 2011 – 2014 en el territorio colombiano fue de 147.684 ha; de éstas el 64% se localizó en áreas con vocación forestal, un 21% agroforestal y tan solo un 10% en uso agrícola. El comportamiento del cultivo de coca en Norte de Santander respecto la vocación del suelo presenta un patrón muy similar a lo observado en el nivel nacional, aunque afectando de manera más aguda las zonas de vocación forestal; en efecto, el 85,5% del área ocupada por la coca entre 2001 -2014 se distribuye en áreas con vocación netamente forestal, un 7% en áreas de vocación agroforestal y un 6,4% en área agrícola.

Este patrón indica que existe un claro conflicto con el uso del suelo actual respecto a la vocación ideal del

mismo; al analizar espacialmente la distribución del cultivo de coca se aprecia que se concentra en la zona montañosa del Catatumbo, donde no solo su capacidad hídrica hace rigurosa su protección sino que las altas pendientes hacen que los suelos sean más susceptibles a procesos erosivos, y al no contar con una cobertura boscosa quedan expuestos a un grave deterioro.

En razón a lo anterior, en Norte de Santander se deben generar procesos de sustitución de cultivos de coca en un nivel de protección – producción, donde prime un equilibrio con la vocación recomendada del suelo, especialmente en áreas de alta pendiente y de reserva hídrica; en este sentido es importante resaltar la importancia de la implementación de sistemas agroforestales que puedan generar alternativas económicas legales al campesino.

6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

En Norte de Santander se encuentran tres áreas protegidas de orden nacional, el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, el Parque Nacional Natural Tamá y el Área Natural Única Los Estoraques.

El PNN Catatumbo Barí está localizado al norte del departamento; con el río Intermedio se da límite internacional con Venezuela, donde se da continuidad al área protegida con el Parque Nacional Serranía del Perijá; en parte de su extensión hace presencia otra figura de conservación, la Reserva Forestal Los Motilones, y también comparte territorio con resguardos indígenas de la etnia Barí, que conciben al parque como su territorio y refugio. En la extensión del parque, importantes ríos pertenecientes a la cuenca del río Catatumbo hacen presencia como el Oro, el San Miguelito, el Catatumbo, el Batuina-Boky, y Tomas Brandy, entre otros. La importancia hídrica de la hoya del Catatumbo y la presencia ancestral de los Barí dan nombre a esta reserva natural.

La presencia de cultivos de coca en el PNN Catatumbo Barí es significativa y se tiene registro desde 2001 hasta la actualidad; la mayor afectación se presentó en 2008,

con 457 ha que representaron el 14% del total nacional de afectación, posicionándolo en los primeros siete lugares del ranking nacional de afectación. En 2014 se identificaron 229 ha que representan un 4% del total nacional de afectación en PNN.

Los cultivos de coca tienden a concentrarse al sur occidente y en todo el costado oriental del parque, este último siendo expansión del núcleo de producción ilícita más fuerte del departamento, La Gabarra en Tibú. Su incursión al parque se da por vía fluvial, principalmente La Quebrada Plataneras, el Río Batuína Boki, el caño Martillo, Quebradas Castillo y Las Micas y el río Tomas. El estado de conservación del PNN Catatumbo – Barí no solo está siendo alterado directamente por la presencia del cultivo de coca, sino también por su característica de agente dinamizador y transformador del paisaje, lo que ha favorecido la manifestación de otro tipo de actividades como la presencia de cultivos de pancoger y ganadería que se relacionan con la presencia de población asociada con la actividad ilegal cocalera. Información recopilada en talleres⁸¹ realizados en la región, mostró que las autoridades ambientales mencionaron la presencia de otras actividades como la extracción de madera, y movimientos poblacionales hacia el parque, asociados a la presión por tierras para el desarrollo de proyectos energéticos y de monocultivos en la zona plana, y al conflicto armado recurrente.

El PNN Tamá está localizado al extremo suroriental del departamento en el municipio de Toledo, tiene conectividad ecológica con el Parque Nacional El Tamá en Venezuela conformando el macizo de Tamá, área protegida de carácter binacional⁸². Su ecosistema es principalmente de páramo, bosque de niebla, y en las estribaciones bajas bosque húmedo tropical, siendo este último el susceptible a la presencia de cultivos de coca. Su estado de conservación en bueno y su principal amenaza está al sur del parque, por procesos de potrerización y expansión ganadera que se relacionan con procesos de ocupación de colonos y comunidades indígenas desplazadas.

En cuanto al cultivo de coca, en el PNN Tamá tan solo se tiene registro en 2001 con 16,9 ha y en 2002 con 0,4 ha; esto fue una expansión del núcleo cocalero de Arauca que tomó como eje de expansión el río Margua; a la vez que el núcleo en Arauca disminuyó, la amenaza de expansión sobre esta área disminuyó y continúa en la actualidad sin afectación por coca y otros cultivos ilícitos.

El Área Natural Única Los Estoraques es un área protegida de formaciones geológicas únicas en el país, con predominancia de bosques secos y premontanos, de ecosistemas muy frágiles. Es un área con buen estado de conservación pero con muchas presiones sobre el área circundante. En cuanto al cultivo de coca no se tiene registro en el área protegida, aunque se observa un aumento en el área con coca en los municipios vecinos de Teorama, San Calixto y Hacarí que pueden alcanzar el área en procesos de expansión.

6.4 EVIDENCIA DE EXPLOTACIONES DE ORO DE ALUVIÓN EN NORTE DE SANTANDER

No se registra presencia de evidencias de minería de oro de aluvión en Norte de Santander.

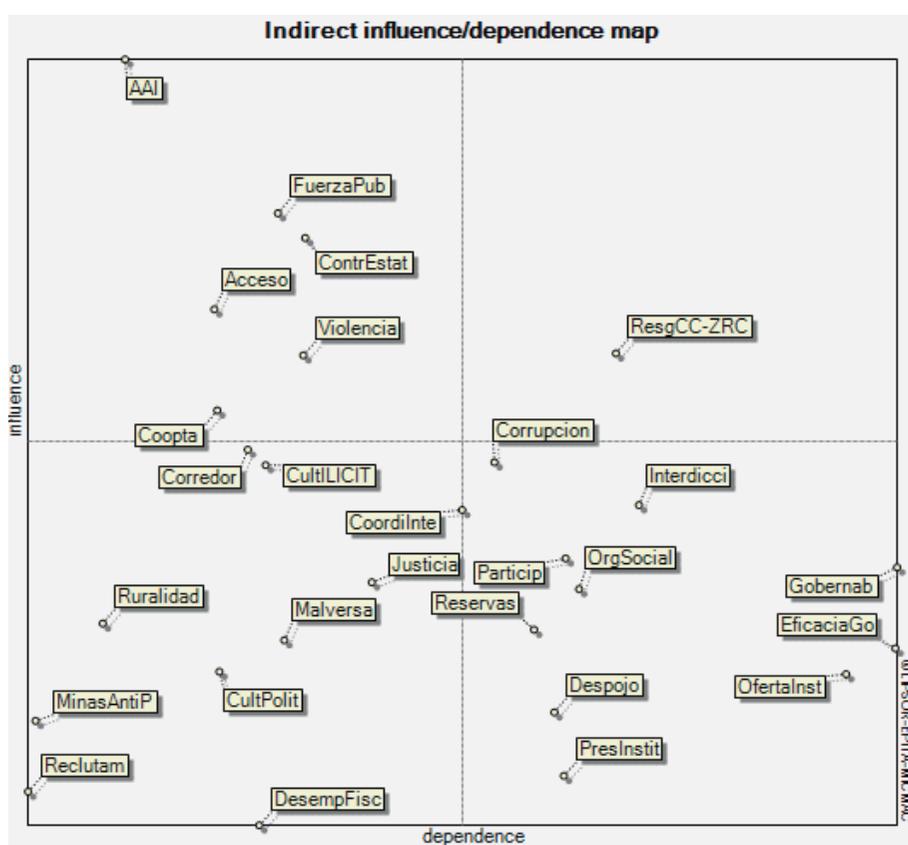
81. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – Proyecto SIMCI. Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a parques nacionales naturales. 2014

82. Consultado en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-tama/>. Febrero 2016

DIMENSIÓN TERRITORIAL

El análisis estructural de la problemática asociada a la ilegalidad y el territorio elaborada para este estudio 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, el control estatal del territorio y la presencia de la fuerza pública, las condiciones de acceso y la dinámica de violencia y criminalidad constituyen el núcleo central de análisis.



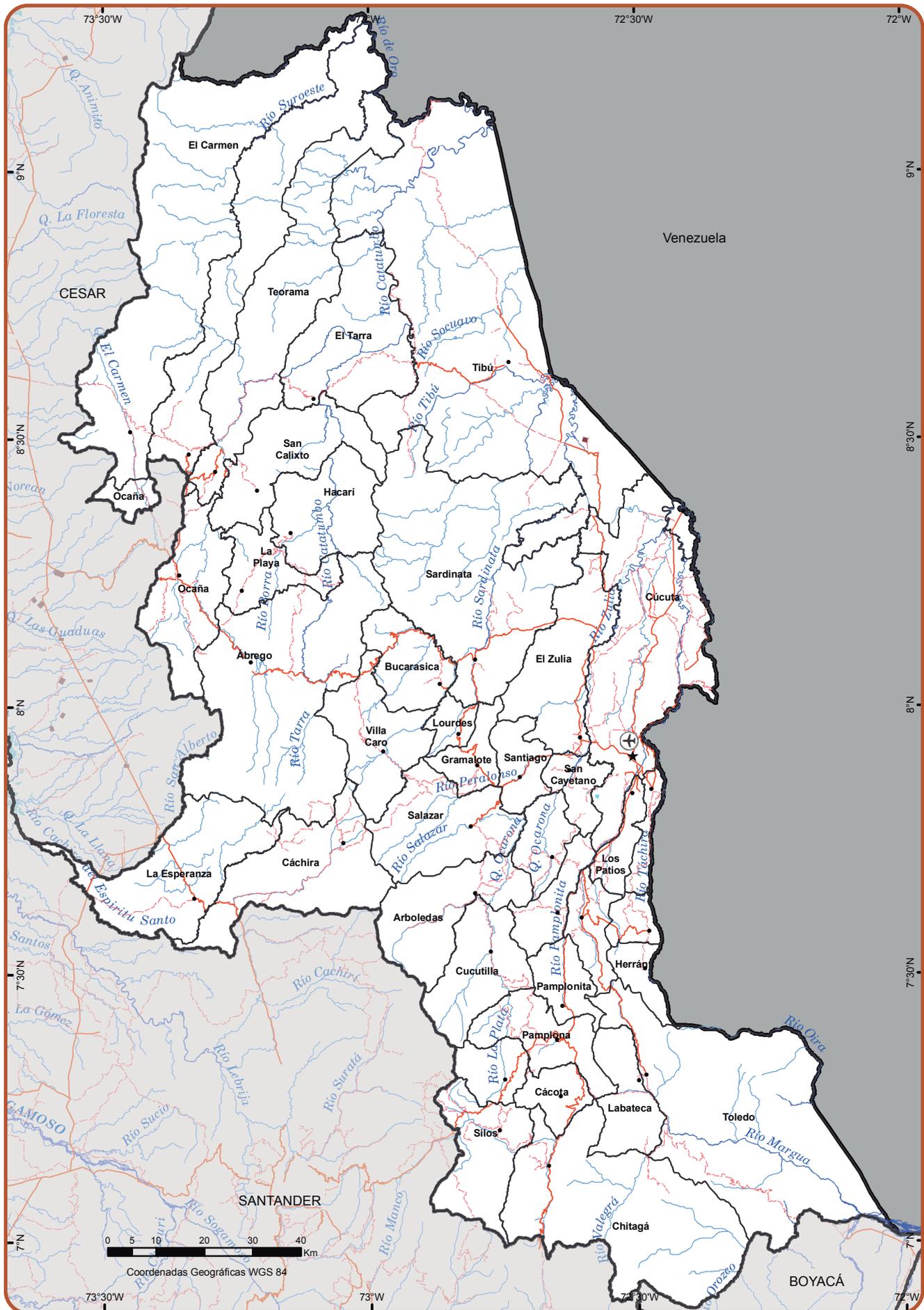
Gráfica 15. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

Norte de Santander se encuentra interconectado con el resto del país a través de la vía Panamericana, la cual cruza la capital del departamento y permite acceder hacia el suroccidente con el interior del país y al nororiente con Venezuela. La conexión vial hacia el vecino país se da por medio de la ruta Cúcuta – Pamplona - Cuesta Boba. La ruta vial hacia el centro del

país se da por medio del camino Cúcuta – Pamplona – Bucaramanga – Tunja – Bogotá. Hacia el departamento de Arauca se transita la vía Pamplona – Saravena pasando por Boyacá, y hacia la costa noreste sigue el camino Cúcuta – Ocaña – Aguachica, donde se puede hacer conexión con la vía Bucaramanga – Fundación⁸³. En el siguiente mapa se pueden visualizar las vías de acceso terrestre, aéreo y fluvial del departamento.

83. Consulta en: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Nuestro-Departamento/Informaci%C3%B3n-General-Norte-de-Santander>. Enero 2016.



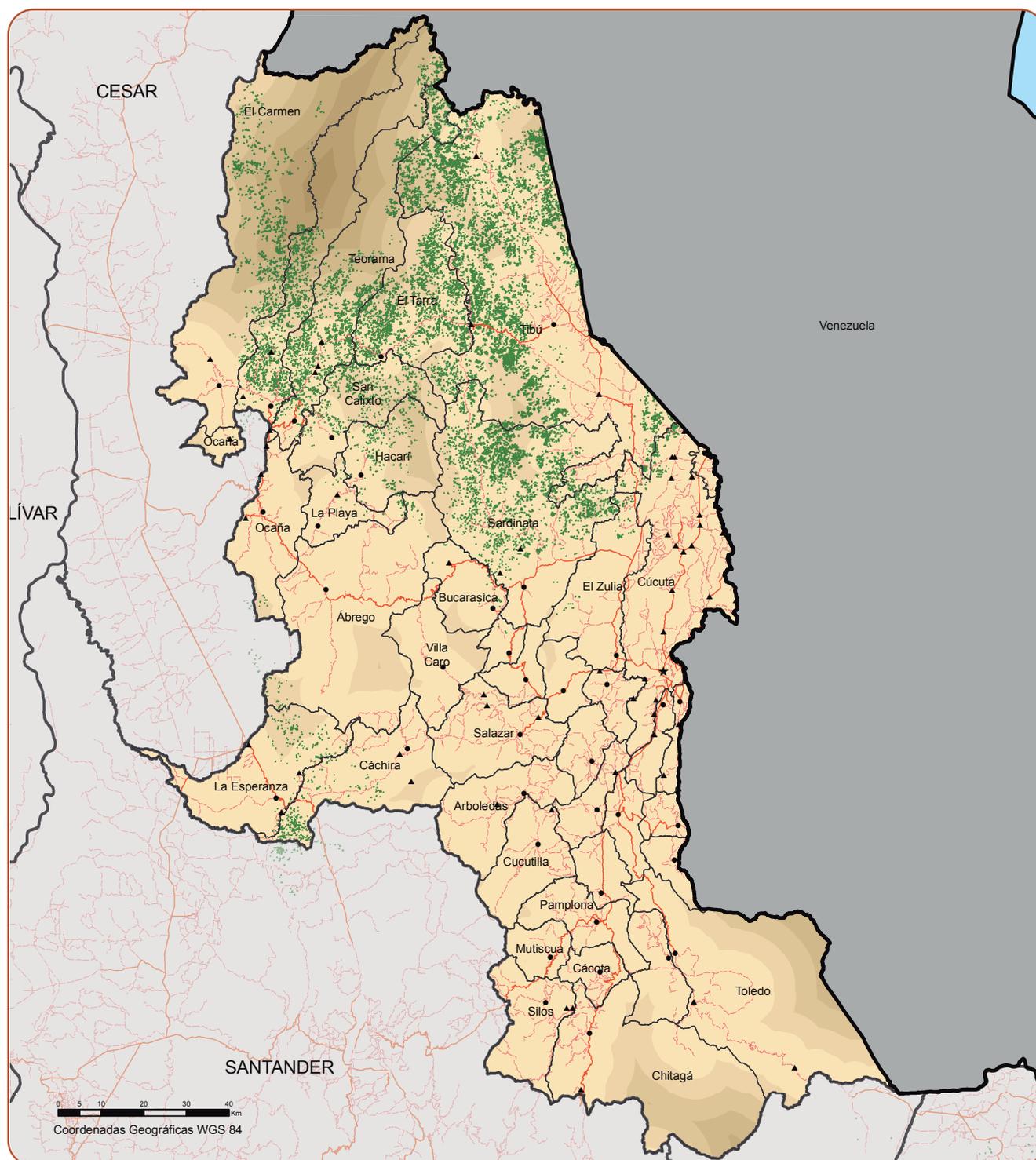
Fuente: SIGOT, Ministerio de Transporte, 2005. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- Cabecera Municipal
- Pista de Aterrizaje
- Drenaje Sencillo
- ▭ Límite Departamental
- ★ Capital Departamental
- Vías Pavimentadas
- Ríos
- ▭ Límite Internacional
- ✈ Aeropuerto
- - - Vías no Pavimentadas
- Límite Municipal

Mapa 8. Posibilidades de acceso al Departamento de Norte de Santander

El territorio de Norte de Santander cuenta con 3.753 km de red vial carreteable, los cuales se concentran principalmente en la zona centro y sur del departamento. Del circuito vial, la red primaria se constituye en 795 km, de los cuales 609 km se encuentran construidos en pavimento, 101 km en afirmado y 5 km con superficie en tierra; de los kilómetros constituidos en pavimento el 63,2% se encuentra en buen estado, el 24,3% en regular estado y el 12,4% en mal estado. Por su parte, la red

secundaria se encuentra compuesta por 1.351 km, de los cuales el 71% se encuentra en afirmado, el 27% en pavimento y el 2% en tierra; de las vías pavimentadas el 37 % se encuentra en buen estado, el 30,7% en regular estado y el 32,4% en mal estado. Por último, la red vial terciaria se encuentra conformada por 1.607 km, de los cuales 769 km se encuentran en afirmado y 832 km en tierra. Cabe resaltar que ningún recorrido de la red terciaria se encuentra construido en pavimento⁸⁴.



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



Mapa 9. Relación entre cultivos de coca y vías terrestres

84. Contraloría General de la República. Perfil de la Gestión Fiscal del Departamento de Norte de Santander. San José de Cúcuta, 2015, p. 3

En el anterior mapa se espacializa la relación entre la presencia de cultivos de coca y las vías carreteables. En dicho mapa se puede observar que la mayor presencia de cultivos se presenta en la región del Catatumbo, donde se ubica la vía Cúcuta – Tibú y Tibú – El Tarra, las cuales se caracterizan por encontrarse en mal estado. Asimismo, se detalla que en el Catatumbo existen una serie de vías terciarias sin pavimentar, que con frecuencia se encuentran en mal estado. Esta carencia de vías en esta zona ha impedido la efectiva presencia de la Fuerza Pública, y ha facilitado la acción de los grupos armados ilegales.

En Norte de Santander el 71% del área departamental (1.548.315 ha), donde se sitúan los 96 centros poblados (100%), tiene acceso a vías a una distancia menor a 5 km. Las zonas donde no se ubican vías carreteables se concentran en la parte norte del Catatumbo, específicamente en El Carmen, Convención, Teorama y El Tarra. Esto se debe a la presencia del parque nacional Catatumbo Barí, pero también a la presencia de la etnia Motilón Barí, la cual se agrupa en el resguardo Motilón Barí y el Resguardo Gabarra. Asimismo, en la parte sur del departamento, en el municipio de Chitagá, no se encuentran vías debido a la presencia del resguardo indígena unido UWA.

Lo anterior nos permite señalar que la gran mayoría de los centros poblados tienen acceso a las vías que se han construido y que el aislamiento vial no es un indicador de vulnerabilidad del territorio frente a las áreas de siembra de cultivos de coca, lo cual aplica en

la zona centro y sur del departamento. Sin embargo, este factor no aplica en la zona del Catatumbo donde el aislamiento vial ha permitido la siembra de cultivos de coca por parte de los grupos armados ilegales.

Norte de Santander no cuenta con puertos fluviales, pero es posible hacer uso de los principales ríos navegables con los que cuenta el departamento, los cuales suman 829 km y son el río Zulia (109 km), el río Catatumbo (216 km), el río Pamplonita (159 km), el río Táchira (68 km), el río Sardinata (89 km), el río Cáchira del Espíritu Santo (116 km) y el río Margua (72 km) principalmente. Dichas vías fluviales permiten transitar y acceder entre zonas del departamento, hacia otros departamentos y hacia Venezuela⁸³. La ubicación de estas rutas fluviales se pueden observar en el siguiente mapa de la siguiente página.

La siguiente tabla señala que el 58% del área departamental (1.269.680 ha) en donde se ubican 55 centros poblados (57,29%), se encuentran a menos de 5 km de una vía fluvial. Tan sólo tres centros poblados encuentran a 35 km una red fluvial de comunicación. Dichos centros se ubican en la zona sur del departamento, específicamente en los municipios de Cucutilla, Mutiscua, Silos y Chitagá, donde se sitúa la cordillera oriental. Lo anterior nos permite afirmar que más de la mitad de la población nortesantandereana tienen acceso a las vías fluviales con las que cuenta el territorio, las cuales son usadas como medio alternativo y complementario de transporte; por lo tanto, el aislamiento de las vías fluviales no constituye un factor determinante en la ubicación de la producción ilícita.

| Distancia a vías fluviales (km) | Área (Ha) | % Área departamental con acceso a vías fluviales | Cantidad de centros poblados | % de Centros poblados con acceso a vías fluviales |
|---------------------------------|-----------|--|------------------------------|---|
| 5 | 1.269.680 | 58% | 55 | 57,29% |
| 10 | 372.418 | 75% | 14 | 71,88% |
| 15 | 202.832 | 84% | 9 | 81,25% |
| 20 | 126.396 | 90% | 7 | 88,54% |
| 25 | 73.948 | 93% | 4 | 92,71% |
| 30 | 52.711 | 96% | 4 | 96,88% |
| 35 | 40.741 | 97% | 3 | 100,00% |
| 40 | 31.748 | 99% | - | - |
| 45 | 20.620 | 99% | - | - |
| 50 | 3.688 | 100% | - | - |
| TOTAL | 2.194.781 | | 96 | |

Tabla 18. Porcentaje del área departamental con acceso a ríos, Norte de Santander, 2016.

Por otro lado, es importante mencionar que Norte de Santander cuenta con acceso aéreo concentrado en dos aeropuertos principales. Una de estas terminales aéreas se encuentra en Ocaña (Aeropuerto Aguas Claras) y la otra se encuentra en la ciudad de Cúcuta (Aeropuerto Internacional Camilo Daza). Cabe resaltar que existen varios aeropuertos y pistas aéreas de carácter regional, pero estas son de carácter rústico⁸⁶.

Teniendo un panorama general de la conectividad, es importante mencionar que el Gobierno Nacional, con el propósito de aumentar la conectividad de vías carreteables en el departamento, viene desarrollando una serie de proyectos en el territorio. Dentro de los

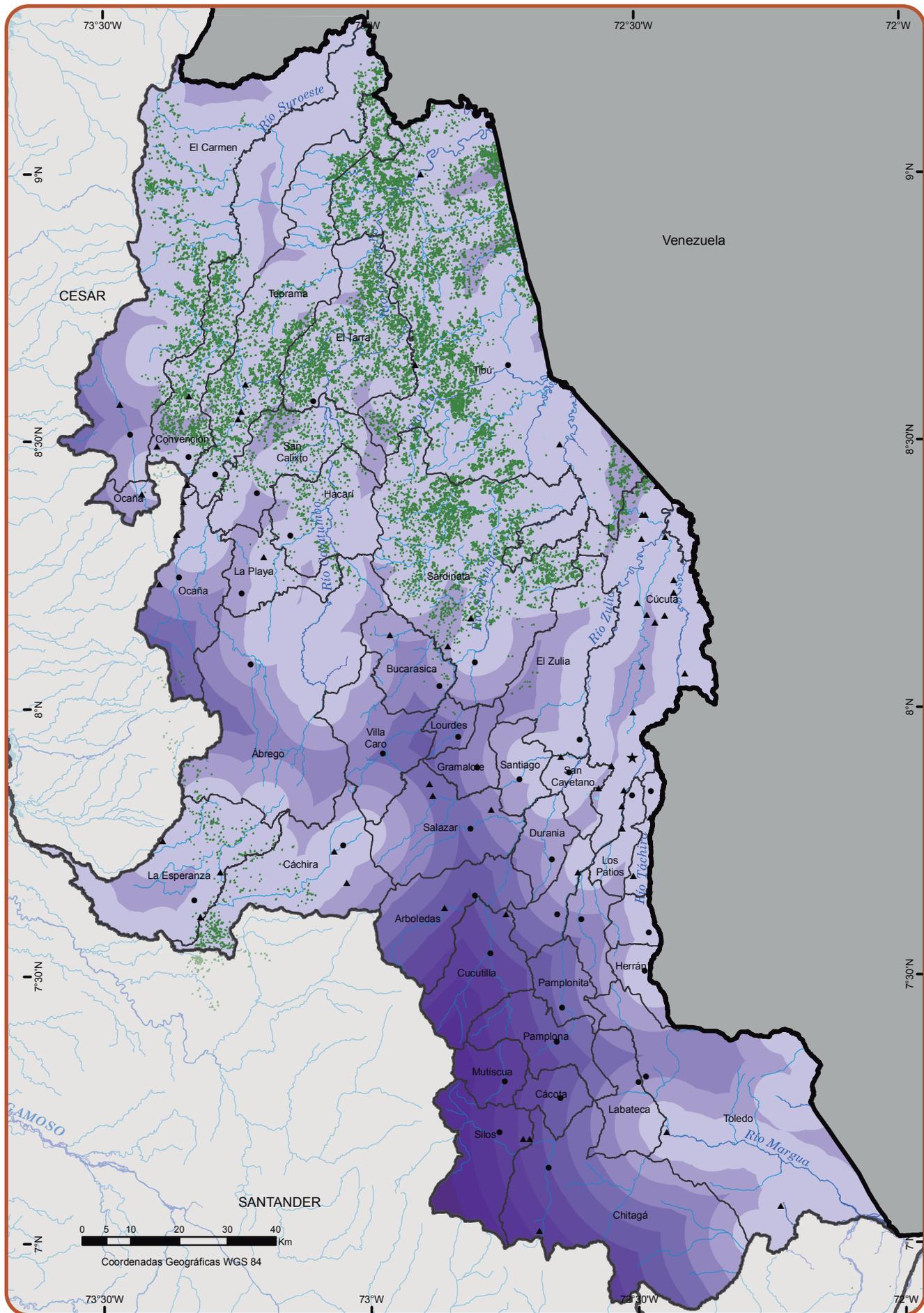
planes de acción en esta materia, el Gobierno tiene proyectada la construcción de la vía Astilleros – Tibú, la cual tendrá un costo de \$20.000 millones y poseerá una longitud de 6 kilómetros⁸⁷. Igualmente, se intervendrán 14 puntos críticos de la vía Duitama (Boyacá) – Presidente por un valor de \$71.190 millones bajo el proyecto denominado Troncal Central del Norte⁸⁸.

Dentro de los megaproyectos viales se encuentra la construcción de las vías de cuarta generación 4G, las cuales se dividen en la cimentación de la vía de 62 km

87. Consultado en: <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/La-Interseccion-Benito-Hernandez-otro-proyecto-de-las-Vias-para-la-Equidad-que-beneficia-a-Norte-de-Santander-150902.aspx>. Enero 2016.

88. Consultado en: <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/Invias-adjudica-contrato-para-obras-entre-Duitama-Boyaca-y-Presidente-Norte-de-Santander-151030.aspx>. Enero 2016.

86. Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander. Análisis de Situación de Salud de Norte de Santander. San José de Cúcuta, 2011, p. 14.



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



Mapa 10. Relación entre cultivos de coca y ríos navegables

entre Cúcuta – Pamplona por un valor de \$1,2 billones y la vía de 133 km de Pamplona a Bucaramanga por un valor de \$803.000 millones⁸⁹. Otro megaproyecto que adelanta el Gobierno Nacional es la construcción de la vía entre Río de Oro y Gamarra (Sur del Cesar), la cual permite acceso al río Magdalena. Esta obra, que tiene un valor de \$1,6 billones, contemplará la construcción de 82 km, de los cuales 62 km serán de nueva construcción y 20 km de rehabilitación⁹⁰.

En cuanto a construcción de vías secundarias, las autoridades gubernamentales y nacionales tienen contemplado el desarrollo de varios proyectos. Uno de estos proyectos es la construcción de la vía Astilleros – Tibú – El Tarra – Convención – La Mata por un valor de \$8.331 millones. También se priorizará en estudios y diseños técnicos de las vías de acceso a Convención, Cucutilla, Hacarí, Herrán, Mutiscua y Ragonvalia, y los mejoramientos viales de El Carmen, Convención, Hacarí, Playa de Belén Hacarí- La Playa y Teorama-Las Mercedes por un valor de \$39.970 millones. Otra intervención vial es la de la vía Salazar – Zulia por un valor de \$54.619 millones donde se pretende intervenir los corredores de Puente Gómez – Gramalote, Puente Gómez – Salazar y el corregimiento de Cornejo – Puente Gómez. Por último, se pretende intervenir la vía La Donjuana – Chinácota – Toledo – Labateca – Saravena por un valor de \$247.300 millones, la cual tiene una extensión de 150 km⁹¹.

7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO

La ubicación geoestratégica de Norte de Santander le permite tener comunicación directa con el Magdalena medio, con la costa Atlántica, con el sur del Cesar, con los Llanos Orientales y con el interior del país. A este factor clave de conectividad se le suma la gran riqueza de flora, fauna y de recursos hídricos e hidrocarburos⁹². Una de las subregiones de ubicación estratégica dentro del territorio es el Catatumbo. Esta subregión se sitúa en el norte en la cordillera oriental atravesada por el río que lleva el mismo nombre. En esta zona se encuentran ubicados once municipios del departamento. Esta zona puede dividirse en tres subzonas: la zona plana, donde se localizan la mayor colonización de siembra de cultivos de coca; la zona intermedia ubicada en la planicie, y la zona de cordillera. Estas zonas son atravesadas por el oleoducto Caño Limón Coveñas, el cual es propiedad de Ecopetrol.

Sumado a esto, el Catatumbo posee la presencia del Parque Nacional Catatumbo Barí y los resguardos indígenas de la comunidad Barí y los Yukos. Asimismo, en la zona se destaca la explotación minera y de hidrocarburos, lo que sumado al aislamiento vial del

territorio y la presencia inadecuada del Estado, facilita que los grupos armados ilegales se hayan posicionado históricamente en este territorio con el propósito de generar actividades ilícitas como el contrabando, la explotación de los recursos naturales, el control de la producción de cocaína y en general el control territorial⁹³.

Hacia 1978 hizo presencia la guerrilla del ELN, posteriormente en la década de los ochenta se registró la presencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) en el municipio de El Tarra. Para la década de los noventa arribaron las FARC – EP y los grupos paramilitares; fracciones no desmovilizadas de estos últimos mutaron posteriormente a grupos ilegales post desmovilización⁹⁴.

En la actualidad opera en el departamento el Bloque Magdalena Medio de las FARC – EP compuesto por el frente 33 Mariscal Sucre, las columnas móviles Arturo Ruiz y Gildardo Rodríguez, las compañías móviles 29 de Mayo y Catatumbo, y la unidad Iván Ríos. El ELN hace presencia con el frente de guerra nororiental, compuesto por el frente rural Camilo Torres, Carlos Armando Cagua, Héctor Guerrero, Juan Fernando Porras y Luis Enrique León, los frentes Urbanos Carlos Germán Velasco y las compañías Capitán Francisco, Capitán Parmenio, Comandante Diego, Héroes de Catatumbo y Seguridad del COCE. El EPL opera en el territorio bajo el frente Libardo Mora Toro y, los grupos post desmovilización se concentran en Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Botalones⁹⁵.

89. Consultado en: <http://www.laopinion.com.co/region/aprueban-licitaciones-para-dos-vias-4g-en-norte-de-santander-99528#ATHS>. Enero 2016

90. Consultado en: <http://rutadelsol.com.co/transversal-rio-de-oro-aguaclara-gamarra/el-proyecto/>. Enero 2016.

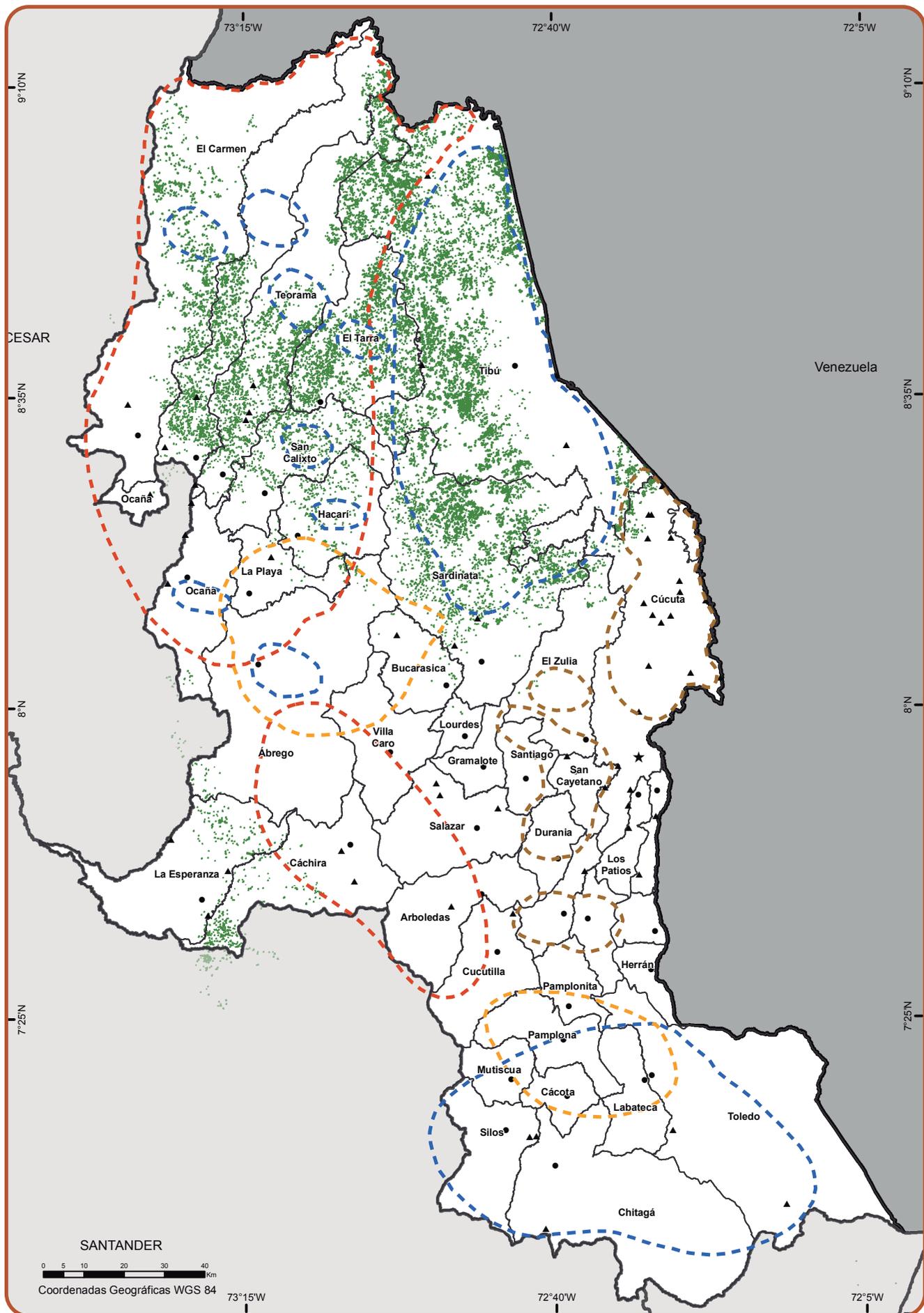
91. Consultado en: <http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander/ArticleID/462/Contrato-Plan-define-proyectos-e-inversi%C3%B3n-para-2016-2018>. Enero 2016.

92. Centro Nacional de Memoria Histórica. Nororiental y Magdalena Medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá: nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC. Bogotá, 2014, p. 115.

93. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013, p. 5.

94. Consultado en: <http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/NortedeSantander.pdf>. Enero 2016.

95. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración –ODDR Universidad Nacional de Colombia. Presencia de organizaciones guerrilleras y 'Bacrim' en territorio colombiano. Bogotá, 2012, p. 9.



Fuente: Para FARC: Policía Nacional, DIRAN, 2014. Entrevistas Comando de Policía y Brigada del Ejército. Para AUC: verdadabierta.com, 2011 Semana.com, 2010. Para Bandas criminales: Fundación Ideas para La Paz, 2014 UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Zonas de Influencia Grupos Armados Ilegales



FARC



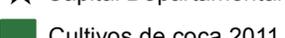
EPL



BACRIM



Cabecera Municipal



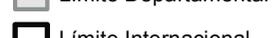
Capital Departamental



Cultivos de coca 2011 - 2014



Límite Municipal



Límite Departamental



Límite Internacional

Mapa 11. Presencia de Grupos Armados Ilegales y Cultivos de Coca

7.2.1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC - EP)

La guerrilla de las FARC – EP hizo presencia en Norte de Santander en el año de 1982, cuando se dispuso en la séptima conferencia de esta guerrilla su expansión por todo el territorio nacional. El Frente 33 fue el primero que surgió en Ocaña y luego se expandió por el Catatumbo. El principal objetivo de los guerrilleros era controlar la cordillera oriental con el fin de crear una cadena de frentes para comunicar al Ecuador con Venezuela. De acuerdo con el Observatorio de la Vicepresidencia de la República, “tanto las Farc como el ELN, penetraron algunos espacios del movimiento social que se expresó con alguna fuerza desde finales de los años setenta”. En forma paralela a este proceso, se presentó un fortalecimiento de la influencia de la Unión Patriótica, la cual logró ganar dos veces la alcaldía de Tibú; asimismo, se estructuró con más fuerza la Unión Sindical Obrera, y la dinámica de los movimientos sociales sirvió de base al paro nororiente en 1987, a las marchas campesinas en 1988, y las protestas de cocaleros de inicios de los años noventa, las cuales tenían el propósito de protestar contra las fumigaciones que realizaba el Gobierno sobre los cultivos de coca⁹⁶.

La presencia en la zona de la guerrilla tuvo su auge en la década de los noventa a propósito de la expansión de los cultivos de coca en el territorio. Fue por lo anterior, que las FARC – EP centraron sus operaciones ilícitas en el corregimiento de La Gabarra en Tibú, para luego extenderse a El Tarra y Sardinata. Este auge y consolidación en el departamento logró que los subversivos crearan el Frente 45 en la zona norte, específicamente en Sarare, el cual era un punto estratégico que conectaba a Norte de Santander con Boyacá y Arauca⁹⁷.

Para finales de los noventa y principios del nuevo siglo, el control de los cultivos de coca y producción de cocaína por parte de la guerrilla tuvo un gran auge, lo cual condujo a una disputa armada con los paramilitares, quienes para esta época arribaron al departamento. La confrontación tenía por propósito el dominio de los cultivos. Este escenario trajo consigo el aumento sustancial de las dinámicas de la violencia, lo que sumado al fracaso de las negociaciones para dar por terminado el conflicto con el Gobierno Nacional y la guerrilla, dio lugar a que los insurgentes crearan la columna móvil Arturo Ruiz con la finalidad de consolidar su presencia en el territorio y hacerle frente a los paramilitares y militares, quienes los habían desplazado hacia las montañas del Catatumbo⁹⁸.

El escenario de guerra con los paramilitares y el empoderamiento de la guerrilla trajeron consigo las más cruentas masacres en contra de la población civil. Estas masacres giraron en torno a la disputa por los cultivos de coca, para lo cual los guerrilleros organizaron grupos denominados “Los Caguaneros”

96. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Bogotá, 2006. p. 15.

97. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 11.

98. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Bogotá, 2006. p. 16.

con la finalidad de asesinar a los contrainsurgentes⁹⁹. Se recuerda en este escenario la masacre de 2001 por parte del Frente 33, cuando asesinaron a cinco personas en el sitio conocido como El Cuarenta, zona rural de la Gabarra, Tibú¹⁰⁰. En ese mismo año, el mismo frente arribó a una finca cocalera de la Gabarra y asesinó a 20 personas; dichas víctimas eran los denominados “raspachines” de hoja de coca. Este plan militar continuó con asesinatos selectivos en zonas estratégicas de siembra y cosecha de la hoja de coca. La masacre más cruenta de esta guerrilla fue la perpetrada en 2004, cuando los guerrilleros asesinaron en la Gabarra a 34 campesinos, los cuales hacían parte de los “raspachines” pertenecientes al Bloque Catatumbo de las Autodefensas¹⁰¹.

La solución parcial de las dos partes en esta confrontación fue una delimitación de las zonas de control por parte de cada agrupación. Ejemplo de esto fue la división del control del río Catatumbo, donde las FARC – EP controlaron el lado izquierdo y los paramilitares el lado derecho de esta vía fluvial. Lo anterior contribuyó a una leve disminución de las confrontaciones armadas, sin embargo, el punto de quiebra de esta disputa surgió a partir de la desmovilización de los paramilitares en 2004.

Tras la desmovilización paramilitar la Fuerza Pública inició un plan de retoma de la zona poniendo en marcha la operación “Fortaleza” que instaló la Brigada N°30 y la Brigada Móvil N°15 con el propósito de ocupar los territorios abandonados por los paramilitares, que se acentuó el programa de Seguridad Democrática del Gobierno de Álvaro Uribe en Norte de Santander¹⁰². Frente a este escenario, las FARC – EP respondieron a los ataques de la Fuerza Pública con el incremento de sus acciones delictivas contra la infraestructura, y el desarrollo de paros armados. Sin embargo, el Gobierno asestó golpes contundentes a esta guerrilla entre 2007 y 2010, llevando operativos que dieron de baja a varios de los máximos líderes de esta organización. La guerrilla decidió replegar a sus tropas a los departamentos de frontera del país, incluyendo Norte de Santander, para eludir las persecuciones y ataques militares de las autoridades.

Para el 2012, las FARC – EP intensificaron su accionar militar en el territorio frente a la estrategia del Ejército Nacional denominada “Espada de Honor”; la guerrillera acrecentó aún más sus ataques a los militares, así como los ataques a la infraestructura energética y vial. Dicho accionar se llevaba a cabo por medio del frente 33 (ubicado en El Carmen, El Tarra, Tibú, Convención, Hacarí y Sardinata) denominado “Mariscal Antonio José de Sucre” y las columnas móviles Arturo Ruiz (ubicados en El Tarra, Teorama, Ocaña el sur de Convención y el norte de Tibú Resistencia Barí (ubicada en Convención y en Tibú) y la compañía Resistencia del Catatumbo (localizada en Tibú)¹⁰³.

99. Consultado en <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=309>. Enero 2016.

100. Consultado en <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=435>. Enero 2016.

101. Consultado en <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=434>. Enero 2016.

102. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. Respuesta institucional al desplazamiento forzado en Norte de Santander: Cuando la atención se fragmenta en cuatro enfoques. Bogotá, 2007. p. 6.

103. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 13.

En el mismo 2012 inició el proceso de paz entre esta guerrilla y el Gobierno Nacional, lo que trajo consigo entre finales de 2014 y en gran parte de 2015 el cese unilateral de las acciones militares de las FARC – EP en todo el territorio nacional, desescalando los hechos violentos en Norte de Santander. A esto es importante sumarle que en este departamento se presume la localización de Rodrigo Londoño Echeverry, alias “Timochenko”, quien es el actual jefe máximo de esta guerrilla y es el líder de la delegación de este grupo en las conversaciones que se adelantan en La Habana.

7.2.2 Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El surgimiento de la guerrilla del ELN se dio en 1964 en Santander. En 1973 el Gobierno Nacional decidió llevar a cabo la operación Anorí, en el municipio que lleva el mismo nombre, uno de los lugares de posicionamiento del ELN. El resultado de esta operación militar fue casi el aniquilamiento de esta guerrilla. Por este motivo, los miembros de este grupo empezaron a alejarse a zonas del país para reorganizar el movimiento; la localización estratégica de frontera y explotación petrolera llevó a que en 1973 sugiera el ELN en Norte de Santander y se ubicara en la Serranía del Perijá, la Provincia de Ocaña y el Catatumbo.

Esta guerrilla pretendía hacer uso del territorio para huir de los ataques militares de la Fuerza Pública, pero también, para crear un corredor de comunicación con el departamento de Arauca, otro de sus territorios estratégicos. Para el cumplimiento de este objetivo, la guerrilla aprovechó el apoyo campesino que tenía en la región. Fue por esto que entre las décadas de los ochenta y noventa se creó el Frente de Guerra Nororiental; este se dividió en varios frentes: frente Armando Cagua Guerrero, ubicado en el Catatumbo, en la provincia de Ocaña, los frentes Claudia Isabel Escobar y Efraín Pabón en la provincia de Pamplona, y los frentes Juan Fernando Porras y Carlos Velasco Villamizar, en Cúcuta. El frente Camilo Torres se ubicó en los límites de Cesar en la serranía de Perijá; este último lugar se convirtió en el centro de operaciones de Manuel Pérez, conocido como el “Cura Pérez”, quien era un reconocido líder de esta guerrilla¹⁰⁴.

En la década de los noventa el ELN se convirtió en la guerrilla con mayor influencia y control sobre el departamento. Su principal interés era atacar la infraestructura petrolera en la parte noroccidental en El Tarra, Teorama, Convención y El Carmen. Señala el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República que “Norte de Santander fue uno de los departamentos donde se expresó con más contundencia la estrategia del ELN de atacar la infraestructura petrolera, encontrar apoyo en la población que vivía alrededor del tubo y aprovechar esta ventaja para neutralizar la acción de la Fuerza Pública”¹⁰⁵.

Para finales de la década de los noventa y principios de los dos mil, el poderío del ELN se vio disminuido por el gran poderío de las FARC – EP y los paramilitares del Bloque Catatumbo, ya que estos grupos ilegales

104. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Bogotá, 2006. p. 14.

105. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Bogotá, 2006. p. 14.

iniciaron una guerra por el control de los cultivos de uso ilícito. Este elemento, sumado a los fuertes ataques de la Fuerza Pública, llevó a que el ELN se replegara a las zonas montañosas, e incluso a buscar refugio en Venezuela. Fue por esto que esta guerrilla decidió crear una alianza militar con las FARC – EP para hacerle frente a los ataques de los paramilitares y los militares, pero también, para financiarse por medio de los réditos de la producción de cocaína¹⁰⁶. Bajo esta alianza, el ELN llevó a cabo una masacre en Tibú a finales de 2001, asesinando a diez “raspachines” de hoja de coca pertenecientes a los cultivos del Bloque Catatumbo de los paramilitares¹⁰⁷.

Después de la desmovilización de los paramilitares en 2005, FARC – EP y ELN empezaron a recuperar el territorio abandonado por los contrainsurgentes de manera conjunta y alcanzando un dominio sobre el negocio de la producción de cocaína. Por su parte, la Fuerza Pública aumentó sus operaciones militares en el departamento con el propósito de retomar el control militar de la zona.

Con base en este panorama el ELN, actuando en colaboración con las FARC – EP y los disidentes de la guerrilla del EPL, aumentaron sus acciones ofensivas contra la Fuerza Pública. Este accionar del ELN se vio apoyado por la llegada de combatientes del departamento de Arauca, lo cual permitía aprovechar la ubicación estratégica de la zona de frontera con Venezuela evitando los ataques de las fuerzas estatales, y aprovechando el abandono institucional que permitía el reclutamiento de jóvenes a las filas subversivas en esta zona. Una de las principales estrategias usadas por las guerrillas era la siembra de minas antipersonal, evitando la confrontación directa con el Ejército y mejorando la protección de los cultivos de coca; sin embargo, esto aumentó el riesgo de la detonación de dichas minas por parte de la población civil. El propósito de los grupos guerrilleros era controlar la producción de los cultivos cocaleros, los cuales son usados por los grupos post desmovilización de los paramilitares para producir cocaína. Esto condujo a la creación de alianzas estratégicas con estos grupos en torno a la economía ilegal. A esto es importante sumarle que los disidentes del EPL, los cuales mantiene un control sobre los límites entre Norte de Santander y Cesar, permitieron la circulación de insumos químicos para la producción de cocaína en alianza con el ELN y las FARC – EP¹⁰⁸.

Los diálogos para poner fin al conflicto entre las FARC – EP con el Gobierno Nacional, han llevado a que el ELN mantenga sus operaciones ofensivas contra la Fuerza Pública, aunque en menor proporción, pero actuando autónomamente, ya que bajo los diálogos de La Habana, las FARC – EP han desescalado sus operaciones militares en todo el territorio nacional. A la fecha el ELN opera con el Frente Camilo Torres en el Catatumbo (Tibú, Teorama y San Calixto) donde se concentra el control de los cultivos ilícitos; en San Calixto con el Frente Luis Enrique León Guerra y el Colectivo Héctor, y

106. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis ‘siguiendo el conflicto’ - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 10.

107. Consultado en <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=310>. Enero 2016.

108. Centro Nacional de Memoria Histórica. Nororiental y Magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá dc nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC. Bogotá, 2014, p. 124 - 133.

en zonas de los municipios de Pamplona, Pamplonita, Toledo, Hacari y Convención. En El Tarra, San Calixto y Teorama se resalta que las guerrillas ejercen control social por medio de la implementación de normas de conducta e injerencia en las organizaciones sociales y comunitarias¹⁰⁹.

El 31 de Marzo de 2016 se hizo público el inicio de un Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional, ELN. La agenda del Acuerdo incluye los siguientes puntos:

1. Participación de la sociedad en la construcción de paz.
2. Democracia para la paz.
3. Transformaciones para la paz.
4. Víctimas.
5. Fin del conflicto armado.
6. Implementación.

Si bien el texto del Acuerdo no hace mención explícita al problema de las drogas ni al narcotráfico, en el punto 3 (Transformaciones para la paz) incluye un apartado que se ocupe de la formulación de "planes alternativos integrales con enfoque territorial, que constituyan opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades"; este nuevo hecho político abre nuevas ventanas para la búsqueda de soluciones al problema de las drogas en los territorios.

7.2.3 Ejército Popular de Liberación (EPL)

El Ejército Popular de Liberación EPL fue una guerrilla de corte maoísta que surgió en Colombia en 1967 como brazo armado del Partido Comunista de Colombia – Marxista Leninista (PCC – ML). En la década de los setenta se ubicó en el Sur de Córdoba, el Norte de Antioquia y en la zona de Urabá. Para la década de los ochenta y bajo el auge de las guerrillas en el país, se extendió a Norte de Santander, donde se ubicó en el Catatumbo, específicamente en El Tarra, la provincia de Ocaña y en la zona de frontera con Venezuela. Fue así como surgió el Frente Libardo Mora Toro, el cual también operaba en Barrancabermeja y Bucaramanga¹¹⁰.

En la década de los ochenta el Gobierno de Belisario Betancourt inició un proceso de diálogos con esta guerrilla para dar por terminado el conflicto armado; dentro de las solicitudes de esta guerrilla se encontraba la realización de una Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, estos diálogos se quebrantaron y el accionar de los paramilitares en los ochenta recrudeció los combates en las zonas de posicionamiento del EPL, donde Norte de Santander no fue la excepción. Fue bajo este contexto de guerra que el EPL creó el Frente Ramón Gilberto Barbosa¹¹¹.

Para finales de los ochenta y principios de los noventa, el país puso en debate la realización de una Asamblea Nacional Constituyente que respondiera a la crisis institucional que se vivía en esta época. Fue por lo anterior que el EPL, al ver en esta propuesta la

109. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 11.

110. Consultado en <http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/NortedeSantander.pdf>. Enero 2016.

111. VILLARRAGA, Álvaro. El Ejército Popular de Liberación (EPL): del alzamiento campesino y la guerra civil al acuerdo de paz y la constituyente. Fundación Cultura Democrática

realización de gran parte de su justificación como movimiento, que decidió decretar un cese unilateral al fuego y dialogar con el Gobierno de Virgilio Barco. Este diálogo concluyó en 1991 con la firma de un acuerdo, donde los integrantes de esta guerrilla se desmovilizaron y participaron con sus cuadros políticos en la Asamblea Nacional. Sin embargo, una minoría de los integrantes de esta guerrilla se opuso a los acuerdos alcanzados, y decidieron crear grupos armados bajo el mismo nombre e iniciaron asesinatos contra la propia población amnistiada¹¹².

Uno de los grupos disidentes con mayor impacto en el país fue el frente Libardo Mora Toro, el cual se ubicó en Norte de Santander y se encontraba liderado por Francisco Caraballo, dirigente de esta guerrilla. Caraballo fue arrestado a mediados de los noventa y esto generó la desintegración de este frente, sin embargo éste pasó al control de Víctor Ramón Navarro alias "Megateo", quien años antes había sido reclutado por este grupo. Aunque en sus inicios el EPL no hacía uso de las ganancias del tráfico de cocaína, desde esta década el EPL se financió por medio del tráfico de cocaína, ya que Megateo negociaba la base de cocaína con las FARC – EP y el ELN, y años más adelante con el grupo post desmovilización denominado "Los Rastrojos". Bajo este panorama y teniendo en cuenta la ubicación geoestratégica del Catatumbo, Megateo se convirtió en un personaje clave a la hora de liderar el negocio del narcotráfico. Fue por este factor que las autoridades nacionales e internacionales mantenían una fuerte persecución contra este líder¹¹³.

Tras años de seguimientos y misiones de inteligencia por parte de la Fuerza Pública, alias Megateo fue abatido en el mes de Octubre del año 2015. Esta baja causó un vacío de poder en la estructura narcotraficante del frente Libardo Mora Toro, el cual opera principalmente en Hacarí, San Calixto, la Playa y parte de Ocaña, ya que el control de las operaciones en la producción y comercialización de la cocaína liderada por Megateo en Norte de Santander quedó sin norte, lo cual conllevaría a una reconfiguración de la estructura y las operaciones ilegales internas del EPL, pero también, a un reordenamiento en torno al control territorial y del negocio del narcotráfico para las demás guerrillas y grupos post desmovilización.

7.2.4 Grupos paramilitares que operaron en el Departamento

La primera presencia paramilitar en Norte de Santander se registró en 1982, cuando distintas agrupaciones armadas cometieron un alto número de asesinatos y violaciones a los derechos humanos contra la población civil, en el contexto de la presencia de agrupaciones guerrilleras. Estos grupos eran denominadas como Muerte a Secuestradores (MAS) y hacían presencia en Ocaña, Convención, El Tarra, San Calixto y Teorama; también operaban los denominados Tunebos, la Sociedad de Amigos de Ocaña (SAO), Muerte a Comunistas (MACO), COLSINGER y RAMBO¹¹⁴.

112. VILLARRAGA, Álvaro. El Ejército Popular de Liberación (EPL): del alzamiento campesino y la guerra civil al acuerdo de paz y la constituyente. Fundación Cultura Democrática

113. In SightCrime.OrganizedCrime in theAmericas.Las FARC, el Proceso de Paz y la Posible Criminalización de la Guerrilla. 2013. p. 16.

114. Consultado en <http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/>

Los paramilitares arribaron con contundencia a Norte de Santander por medio de las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar, las cuales centraron sus operaciones en Convención y Ocaña con la finalidad de realizar asesinatos selectivos a líderes comunitarios, sindicalistas y supuestos auxiliares de las guerrillas. Entre 1988 y 1998 se presentaron 38 hechos violentos en los que esta agrupación actuó bajo esta modalidad¹¹⁵. A finales de la década de los noventa las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar pasaron a ser parte del bloque norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tomando más fuerza y ampliando sus operaciones a El Carmen, Teorama, San Calixto, La Playa y Hacarí, con la intención de contrarrestar el accionar guerrillero y apropiarse del control de los cultivos de coca.

Asimismo, para esta época surgió el Bloque Catatumbo, que llegó desde Córdoba al mando de Salvatore Mancuso y operó principalmente en Tibú teniendo como base el corregimiento de la Gabarra, donde se cometieron violaciones sistemáticas de derechos humanos, masacres, desapariciones, desplazamientos, violaciones sexuales y homicidios selectivos¹¹⁶. El objetivo fundamental de los paramilitares era neutralizar el accionar guerrillero, logrando así un control territorial y de los cultivos de coca, pero también dominar el corredor Tibú – Puerto Santander – Cúcuta para comunicarse con Córdoba y Arauca¹¹⁷.

Entre el año 2000 hasta el proceso de desmovilización de los paramilitares en 2005, los combates entre las guerrillas y los contrainsurgentes aumentaron considerablemente, ya que el firme propósito de los dos bandos era tener un dominio absoluto de los cultivos de coca y del territorio. Fue por esto que los paramilitares aumentaron el número de hombres a sus filas; para esto en 2002 el Bloque Norte al mando de alias “Jorge 40” creó el Frente de Resistencia Motilona que actuó en Convención, Teorama, Hacarí, El Carmen y San Calixto. La dinámica esencial de esta confrontación se basaba en que los guerrilleros se asentaban en un territorio para dominar los cultivos de coca y los paramilitares salían en su persecución y posterior desalojo; fue así como poco a poco la guerrilla se iba desplazando hacia la zona de cordillera. De acuerdo con los hallazgos del Centro Nacional de Memoria Histórica, el accionar de los paramilitares era apoyado por miembros de entidades estatales como la Fiscalía, el extinto DAS, el Ejército y la Policía, quienes participaron en la infiltración de instituciones civiles y militares para cumplir los objetivos de los contrainsurgentes¹¹⁸.

La guerra entre guerrillas y paramilitares concluyó con la desmovilización del Bloque Catatumbo en 2004, y en 2006, con el resto de organizaciones pertenecientes al Bloque Norte ubicados en la zona. El saldo de estas confrontaciones dejó en Norte de Santander entre

NortedeSantander.pdf. Enero 2016.

115. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo*. Bogotá, 2006. p. 17.

116. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis ‘siguiendo el conflicto’ - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 23.

117. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo*. Bogotá, 2006. p. 19.

118. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Nororiente y magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá dc nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC*. Bogotá, 2014, p. 119 – 124..

1997 y 2005 más de 13.919 personas asesinadas, y la destrucción casi total del tejido social, esencialmente en el Catatumbo¹¹⁹.

7.2.5 Grupos Post Desmovilización

Desde el inicio del proceso de desmovilización de los paramilitares en 2004 hasta su culminación en 2006, empezaron a surgir grupos armados ilegales que se conformaron con individuos que no se desmovilizaron, con integrantes que se desmovilizaron pero que retomaron la ilegalidad y con individuos que a pesar de estar en el proceso de desmovilización y reinserción, eran obligados a incorporarse a estas estructuras ilegales. Esto se dio a pesar de los grandes esfuerzos que realizó el Gobierno entorno al incremento y retoma de la Fuerza Pública del territorio, que se sumaba a la fumigación y control de los cultivos ilícitos e implementación de programas sociales.

Uno de los primeros grupos que surgió fue el denominado “Águilas Negras” en 2005, el cual se componía por ex miembros del Bloque Catatumbo. Esta organización se ubicó inicialmente en Puerto Santander, Villa del Rosario y Ocaña, y posteriormente se extendió hacia el Catatumbo y al área metropolitana de Cúcuta. Su fin era cometer acciones criminales para tener el control del contrabando de gasolina, el negocio del narcotráfico de cocaína, llevar a cabo extorsiones a comerciantes y la explotación minera¹²⁰.

En 2007 las Águilas Negras se debilitaron y varios de sus hombres pasaron a conformar el grupo denominado “Los Rastrojos”, que junto con “Los Paisas” empezaron a tener presencia en las zonas de control de las Águilas Negras, centrándose en el Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta, y en Tibú en el caso de Los Paisas. En 2010 se presentaron alianzas en torno al control de las actividades ilegales, esencialmente en lo referente al narcotráfico de cocaína, por lo que los grupos finalmente se unificaron en Los Rastrojos¹²¹, los cuales a su vez generaron alianzas con los grupos guerrilleros¹²².

A pesar del poderío de Los Rastrojos, en 2011 llegaron al departamento “Los Urabeños”, otro grupo post desmovilización proveniente de la costa Atlántica que llegó a disputarle el control territorial y las rutas del narcotráfico a Los Rastrojos en Cúcuta, Puerto Santander y Villa del Rosario. La disputa entre estos grupos trajo consigo de nuevo la violación sistemática de derechos humanos, especialmente sobre la mujer, la cual era vista como botín de guerra y objeto de venta o rifa, con lo cual se imponía poder y terror sobre las comunidades. Asimismo, Los Urabeños asesinaron a líderes comunitarios, población LGTBI, defensores de víctimas y de derechos humanos. Para los últimos años la disputa entre Los Rastrojos y Los Urabeños disminuyó debido a la división del territorio.

119. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/5384-la-lista-del-holocausto-paramilitar-en-norte-de-santander>. Enero 2016.

120. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Nororiente y magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá DC nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC*. Bogotá, 2014, p. 120 – 123.

121. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Nororiente y magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá DC nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC*. Bogotá, 2014, p. 123.

122. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis ‘siguiendo el conflicto’ - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 25.

A esto se suma que en las zonas de frontera con Venezuela, específicamente en los corregimientos de Coloncito, La Fría y corregimientos de los estados de Táchira, Zulia y Mérida, estos grupos post desmovilización son conocidos como Autodefensas Unidas de Venezuela (AUV), las cuales propenden por el control de la producción y comercialización de cocaína, pero también ejercen extorsiones sobre los denominados “pimpineros” o contrabandistas de gasolina¹²³.

A la fecha en Norte de Santander operan Los Urabeños y Los Rastrojos especialmente en el Catatumbo, a excepción del municipio de El Carmen. El dominio en esta zona es compartido, exceptuando a Sardinata, donde se ubican Los Rastrojos, y Hacarí, donde se localizan Los Urabeños¹²⁴. Es importante resaltar que las autoridades han realizado capturas de individuos de una organización denominada “Los Botalones”, una banda ilegal liderada por ex miembros paramilitares que tiene como propósito ejercer control sobre el contrabando, el narcotráfico y el tráfico de armas¹²⁵.

7.2.6 Efectos de la disputa territorial sobre la población

Teniendo en cuenta el informe de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas (2014), en Norte de Santander existen ocho municipios estratégicamente ubicados para los grupos armados ilegales donde se observan altos niveles de victimización. Siete de los ocho municipios se ubican en el Catatumbo (Convención, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Tibú y Teorama) zona de control y disputa de grupos armados ilegales. En San Cayetano puede existir un alto índice de victimización debido a la presencia cercana de grupos post desmovilización como Los Rastrojos y Los Urabeños, los cuales operan en el vecino municipio de El Zulia.

| Municipio | IRV 2014 | Categoría 2014 |
|-------------|----------|----------------|
| El Tarra | 1.0000 | Alto |
| Teorama | 0.8848 | Alto |
| Tibú | 0.8505 | Alto |
| Convención | 0.8313 | Alto |
| San Calixto | 0.7836 | Alto |
| Sardinata | 0.7601 | Alto |
| Hacarí | 0.5935 | Alto |

Tabla 19. Índice de Riesgo de Victimización (IRV) en Nariño
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas

La particularidad de Norte de Santander en cuanto a la presencia de la guerrilla de las FARC – EP y el ELN, los disidentes del EPL y los grupos post desmovilización de Los Rastrojos y Los Urabeños, ha llevado a que la población civil haya sufrido una larga serie de hechos victimizantes. El principal hecho son los combates entre grupos armados ilegales y la Fuerza Pública, en los cuales la población civil queda en medio. Esto se amplifica cuando la Fuerza Pública desarrolla operaciones como bombardeos e incursiones helicoportadas contra los ilegales, donde las comunidades quedan expuestas y vulneradas¹²⁶.

En cuanto a las afectaciones causadas por los grupos ilegales, se encuentra el despojo de tierras a campesinos e indígenas, el reclutamiento forzado de jóvenes y niños, las amenazas e intimidaciones que conllevan al desplazamiento forzado, la siembra de minas antipersonal y los ataques a la infraestructura del departamento, especialmente a las instalaciones de oleoducto Caño Limón Coveñas. Asimismo, las acciones violentas de estos grupos causan el cierre de las vías, lo cual dificulta el acceso a la atención humanitaria de las personas afectada¹²⁷.

Uno de los hechos victimizantes más relevantes en el departamento bajo las dinámicas propias de la confrontación armada es el desplazamiento forzado. En la siguiente tabla se observa el número de personas expulsadas de su territorio desde el 2006 al 2015.

| | Desplazamiento (personas expulsadas) | | | | | | | | | |
|--------------------|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 2.006 | 2.007 | 2.008 | 2.009 | 2.010 | 2.011 | 2.012 | 2.013 | 2.014 | 2.015 |
| Norte de Santander | 13.141 | 11.345 | 9.807 | 5.841 | .702 | 4.404 | 6.805 | 7.181 | 7.130 | 5.718 |
| Total Nacional | 30.750 | 454.840 | 405.869 | 234.712 | 177.541 | 217.731 | 220.672 | 233.339 | 204.473 | 76.017 |

Tabla 20. Desplazamiento (personas expulsadas en Norte de Santander)
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas – Consulta: Febrero de 2016

Con el surgimiento de grupos post desmovilización provenientes de los paramilitares desde el 2004, el número de desplazamiento se vio incrementado en los años 2006 y 2007, ya que dichos grupos emergentes enfrentaron a las guerrillas con el propósito de retomar el control territorial, y esto trajo como consecuencia el alto número de desplazados. Sin embargo, desde

el 2006 hasta el 2010 se vio un significativo descenso de este hecho victimizante, lo cual puede responder a los pequeños triunfos de uno u otro actor ilegal en el departamento, así como a las alianzas entre grupos, lo cual permite frenar el desplazamiento.

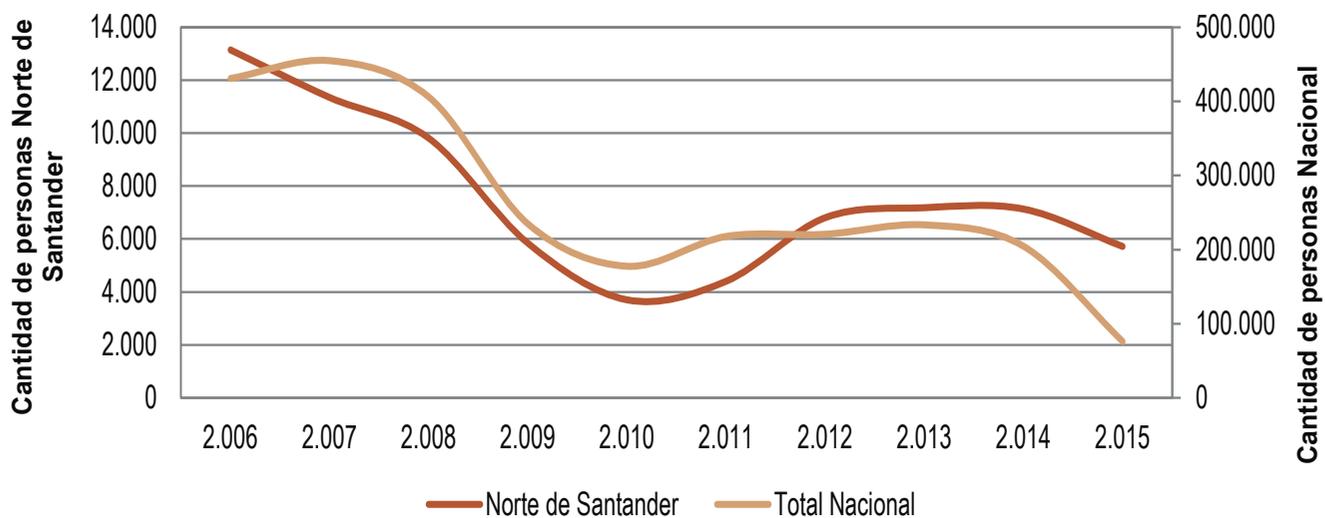
123. Centro Nacional de Memoria Histórica. Nororientes y magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá DC nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC. Bogotá, 2014, p. 128 – 131.

124. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013. p. 27.

125. Consultado en: <http://www.elcolombiano.com/estas-son-las-bandas-criminales-que-controlan-la-delincuencia-en-colombia-YX2606364>. Enero 2016.

126. Servicio Jesuita a Refugiados. El Desplazamiento Forzado en Colombia en un Contexto de Pos Acuerdos. Bogotá, 2015. p. 6 – 8.

127. Servicio Jesuita a Refugiados. El Desplazamiento Forzado en Colombia en un Contexto de Pos Acuerdos. Bogotá, 2015. p. 6 – 8.



Gráfica 17. Desplazamiento en Putumayo (expulsión de personas)

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Sin embargo, entre 2010 y 2014 el número de desplazados aumentó, ya que la disputa por la hegemonía territorial y los constantes combates se mantiene en el territorio. Los cinco municipios con mayor afectación de este hecho a 2015 fueron en su orden Teorama, Tibú, El Tarra, Hacarí y San Calixto, los cuales se encuentra en el Catatumbo, la zona en disputa¹²⁸. La disminución del número de personas desplazadas entre 2014 y 2015 puede responder en parte al desescalamiento del conflicto por parte de las FARC – EP en medio de los diálogos con el Gobierno Nacional, pero este hecho victimizante continua siendo una constante en el departamento en contraste con la tendencia de desplazamiento al nivel nacional.

7.2.7 Posibles escenarios de reorganización de los grupos armados ilegales en el departamento tras un posible acuerdo de terminación definitiva del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP

Con la posible firma de un acuerdo que ponga fin al conflicto armado entre la guerrilla de las FARC – EP y el Gobierno Nacional, surge la necesidad de plantearse posibles escenarios de reorganización de los grupos armados ilegales en Norte de Santander. En este planteamiento es necesario tener en cuenta la presencia de la guerrilla del ELN, a los disidentes del EPL, quienes son fuertemente perseguidos por la Fuerza Pública, y a los grupos post desmovilización: Los Rastrojos y Los Urabeños. Bajo este contexto y teniendo en cuenta la masiva siembra de cultivos de coca en el territorio, especialmente en el Catatumbo, así como las rutas del narcotráfico existentes y el control que ejercen los grupos ilegales en el departamento, a continuación se plantean cuatro posibles escenarios que podrían darse con la sustracción de las FARC como grupo ilegal.

1. Desmovilización total de las FARC – EP

El escenario ideal que podría presentarse con la firma del acuerdo de fin del conflicto con las FARC – EP, es la desmovilización total de todos los miembros de esta

guerrilla que hacen parte del Bloque Magdalena Medio que opera en Norte de Santander. Este escenario podría estar reforzado por el hecho de que tanto Félix Antonio Muñoz, alias “Pastor Alape” como Rubén Zamora, comandantes del Bloque Magdalena Medio y del Frente 33 de esta guerrilla, hacen parte de la delegación de esta guerrilla en Cuba. Por otra parte, el líder histórico del Bloque Magdalena Medio y jefe máximo de las FARC – EP es Rodrigo Londoño alias “Timochenko”, quien hace presencia activa en las conversaciones de La Habana. La presencia de estos tres comandantes en La Habana y en Norte de Santander, y la necesidad de dar cumplimiento a los acuerdos, aumentaría las probabilidades de que todos los miembros de esta guerrilla, por lo menos en este territorio, sigan los mandatos de sus líderes y se desmovilicen¹²⁹.

Ahora bien, las zonas anteriormente controladas por las FARC – EP constituirían territorios para la disputa territorial entre los demás grupos presentes, por lo que sólo la ocupación inmediata de la Fuerza Pública de estas zonas controlaría la expansión de los grupos ilegales que quedan en el departamento.

2. Desmovilización parcial de las FARC – EP

El segundo escenario es la desmovilización parcial de las FARC – EP. Esto podría ocurrir en el caso de que algunos mandos medios no se vieran identificados con los acuerdos alcanzados en La Habana y continuarían con su insurgencia contra el Estado Colombiano. Los grupos disidente de las FARC – EP podrían intentar acceder al control de la producción y comercialización de cocaína.

Este escenario pone en alto riesgo las posibilidades de garantizar la seguridad de los desmovilizados de las FARC – EP en la región, toda vez que podrían presentarse enfrentamientos o asesinatos selectivos de aquellos que, desde la perspectiva de los que se mantienen en armas, sean considerados como traidores al movimiento. Las limitaciones para el control territorial por parte del Estado harían más difícil la persecución de estos grupos disidentes, que contarían además con un alto nivel de conocimiento del territorio.

128. Consultado en: <http://mi.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>. Enero 2016.

129. Consultado en: <http://www.semana.com/especiales/disdencias-paz-farc/index.html>. Enero 2016.

3. Surgimiento de grupos post desmovilización de las extintas FARC – EP

Un tercer escenario es la desmovilización total de la estructura guerrilla en el zona, pero acompañada del surgimiento de pequeños grupos post desmovilización establecidos como empresas criminales orientadas principalmente a la generación de beneficios económicos del narcotráfico y el contrabando. Estos grupos podrían crear alianzas estratégicas y tener apoyo del ELN, el EPL, Los Rastrojos y Los Urabeños. En el mediano plazo, es probable que estos pequeños grupos sean absorbidos por los actores armados y las grandes bandas criminales presentes en el territorio, pero habitualmente estos procesos se presentan después de disputas de control territorial que vienen acompañadas del uso de violencia extrema.

A diferencia del caso anterior, el surgimiento de grupos de delincuencia organizada centrados en el narcotráfico no produciría un efecto tan crítico sobre las garantías de vida para la población desmovilizada, puesto que no habría de por medio una retaliación fundada en su perspectiva política.

4. Fortalecimiento del ELN, EPL y los grupos post desmovilización

El último escenario identificado es el fortalecimiento del ELN, el EPL y los grupos post desmovilización con la adición de excombatientes de las FARC – EP que decidan mantenerse como actores armados pero que acaten la decisión del Comando Central en cuanto a la desintegración de las FARC – EP como grupo armado. Este escenario parte del estado actual de operancia de los grupos ilegales en el departamento, ya que existen alianzas entre las guerrillas de las FARC – EP con el ELN y el EPL. Bajo este contexto, en una eventual desmovilización de las FARC – EP, podría darse que alguno de sus miembros haga tránsito a los grupos anteriormente mencionados, apoyándolos con los conocimientos referentes al territorio, a las rutas del narcotráfico, al control de cultivos ilícitos y al contrabando. Con base en esto, EPL y ELN ocuparían los territorios donde se posesionaban las FARC – EP.

Asimismo, estos grupos mantendrían las alianzas y negocios con Los Urabeños y Los Rastrojos frente al narcotráfico y el contrabando.

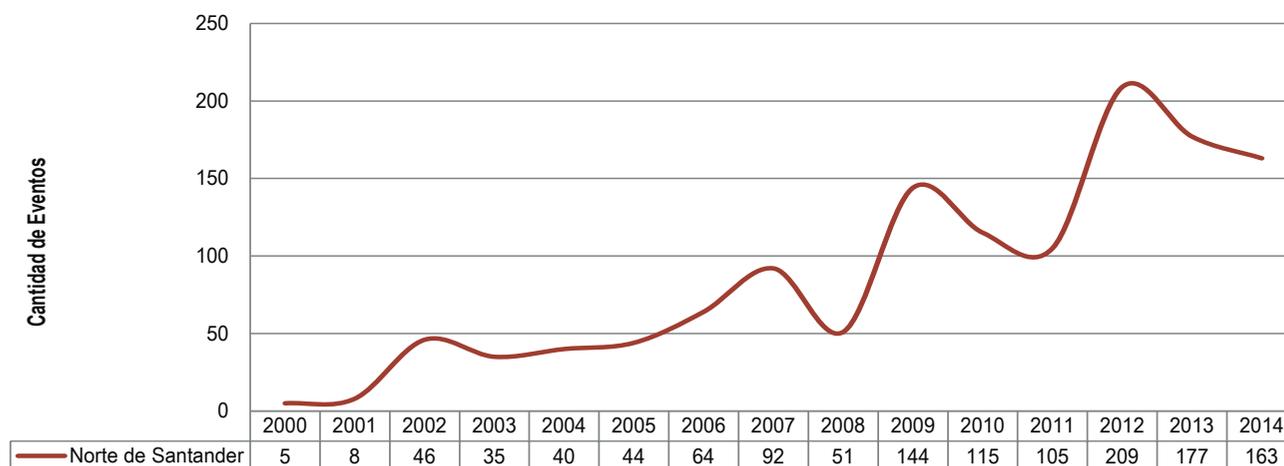
Es importante mencionar que de los 1.556 hombres que componen la guerrilla del ELN, 386 hombres se ubican en Norte de Santander, siendo el Frente de Guerra Nororiental el frente de líder de las acciones armadas en el país de este grupo. Esta variable reafirma el poderío que tomaría este grupo guerrillero después de la desarticulación de las FARC- EP como grupo insurgente¹³⁰.

Hasta el momento se desconocen los efectos que pueda traer la iniciación de conversaciones entre el Gobierno Nacional y el ELN en lo relativo a la dinámica del conflicto y del narcotráfico en el departamento.

7.3 EVENTOS REGISTRADOS POR MINAS ANTIPERSONA (MAP) EN NORTE DE SANTANDER

La Acción Integral contra Minas Antipersonal, ha definido como "mina antipersonal" a toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas¹³¹.

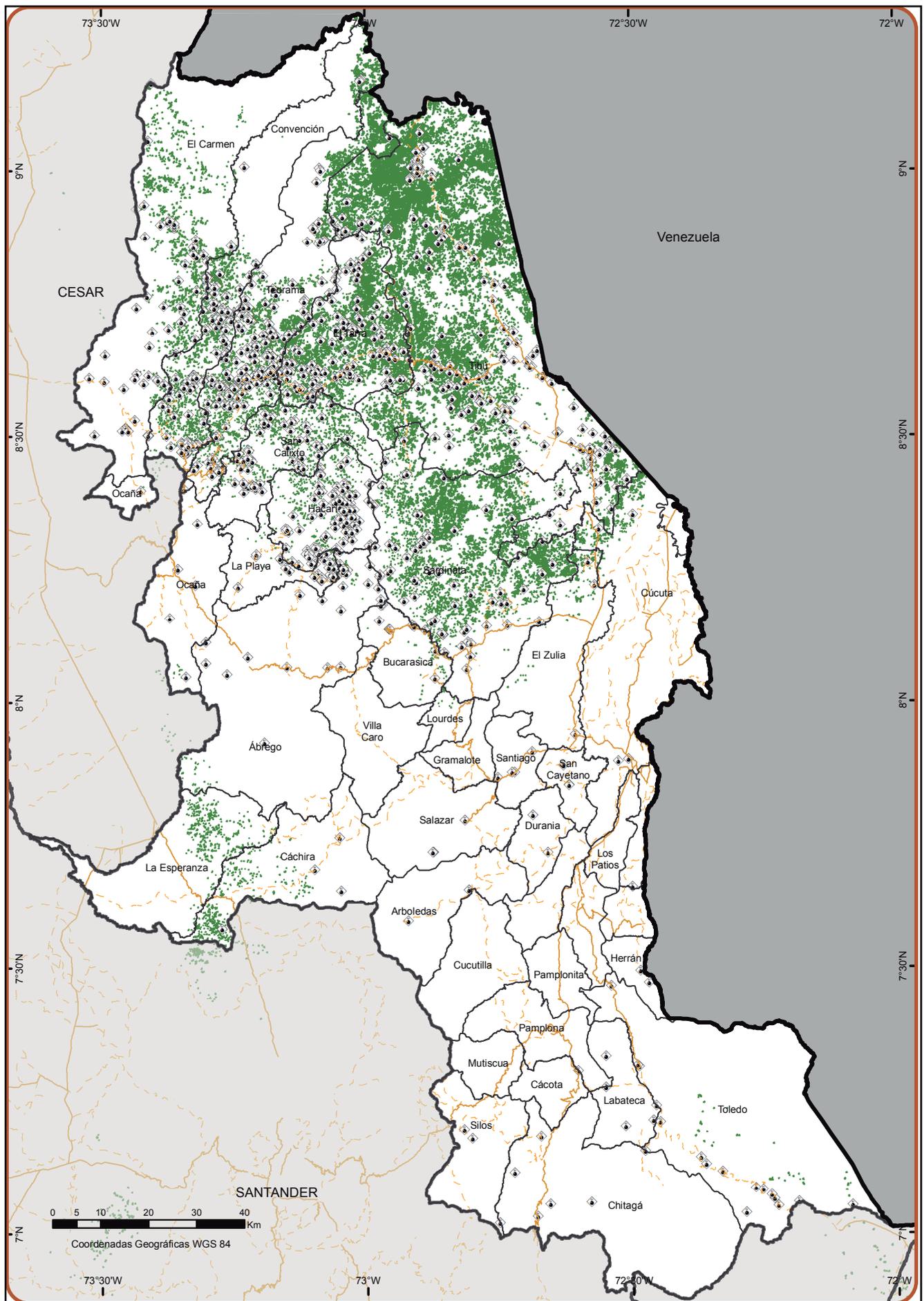
La presencia de minas antipersonales está fuertemente concentrada en la región del Catatumbo, como se puede observar en el siguiente mapa, elaborado con los datos de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA). En el mapa es visible el alto nivel de coincidencia entre la zona productora de cultivos ilícitos y la localización de los eventos MAP en el territorio, pero en algunas zonas del departamento el establecimiento de MAP obedece a otras razones, probablemente asociadas a intereses militares de los grupos armados ilegales.



Gráfica 18. Eventos de MAP en Norte de Santander, serie 2000-2014
Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

130. Consultado en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-su-poderio-y-su-dificultad-para-negociar/461166>. Marzo 2016.

131. Consultado en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx>. Enero 2016.



Fuente: Dirección Para la Acción Integral de Minas Antipersona DAICMA. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

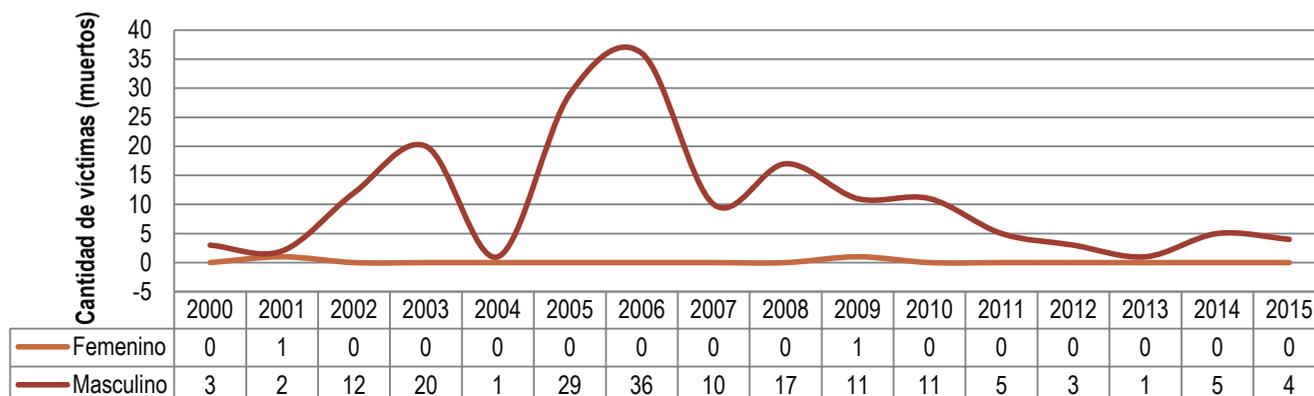
- ◆ Eventos de Minas Antipersona
- Vías Pavimentadas
- Vías no Pavimentadas
- Cultivos de Coca 2011 - 2014
- Límite Municipal
- ▭ Límite Departamental
- ▭ Límite Internacional

Mapa 12. Cultivos de coca 2001 - 2014 y eventos de minas antipersonal (MAP) 2000 - 2014
Fuente: elaboración con datos SIMCI - DAICMA.

De acuerdo con estadísticas de la en Norte de Santander para el periodo 2000-2014, se ha registrado un aumento considerable en la cantidad de eventos de MAP a partir del año 2002, encontrando su punto más alto en el 2012 con 209 eventos.

Al desagregar los datos por tipo de accidentes (muertos y heridos), en general la mayoría de las víctimas

registradas en Norte de Santander por MAP para el periodo 2001-2015 son principalmente hombres, el total de víctimas para este periodo son dos mujeres y 172 hombres, con un total de 176 víctimas registradas en el departamento (dos víctimas no poseen información en cuanto a género). Este comportamiento se presenta en el siguiente gráfico:

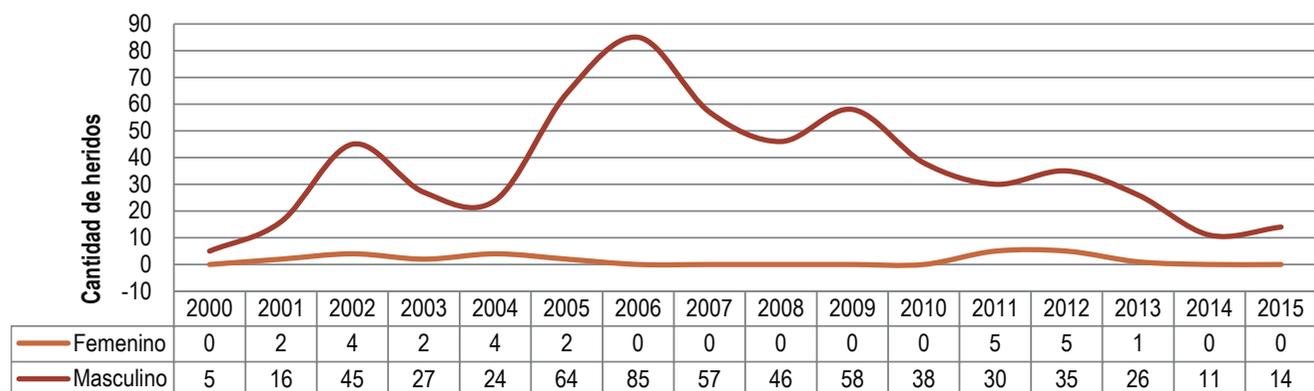


Gráfica 19. Víctimas por MAP según género en Norte de Santander, serie 2000-2015

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

En cuanto a los heridos registrados en Norte de Santander para el periodo de análisis, se registra un total de 25 mujeres y 588 hombres, sumado a 1 registro

que no especifica sexo, para un total de 614 heridos por MAP. A continuación se presenta el comportamiento:

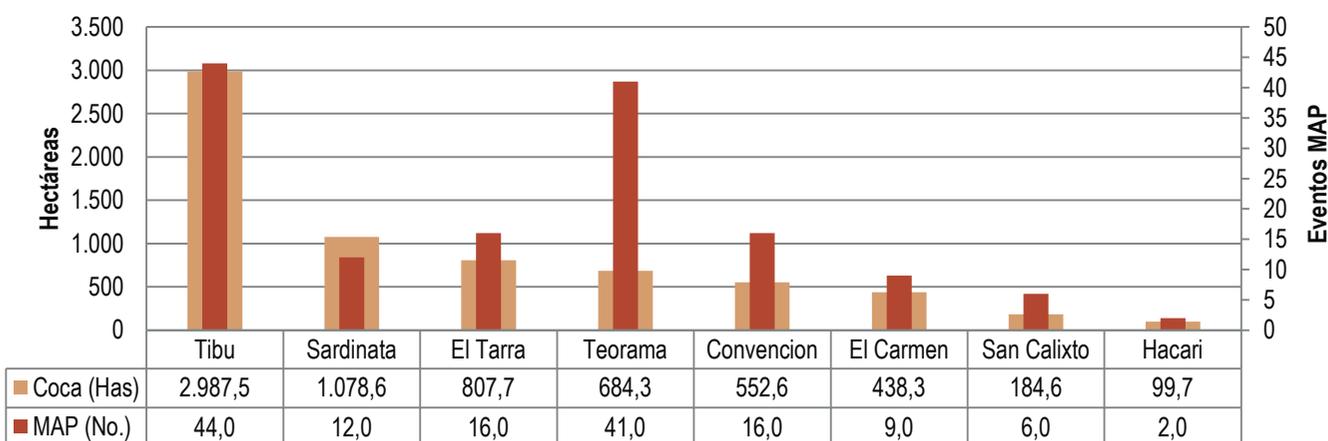


Gráfica 20. Heridos por MAP según género en Norte de Santander, serie 2000-2015

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

Norte de Santander a lo largo del año 2012, enfrentó diferentes acciones por grupos armados entre las cuales se encuentran la activación de artefactos explosivos, seguida por emboscadas, los hostigamientos a personal militar y ataques a la infraestructura energética y vial

con la utilización de carros bomba. Los municipios más afectados en ese año por el accionar guerrillero y los enfrentamientos con la fuerza pública fueron Tibú, Teorama, El Tarra y San Calixto¹³².



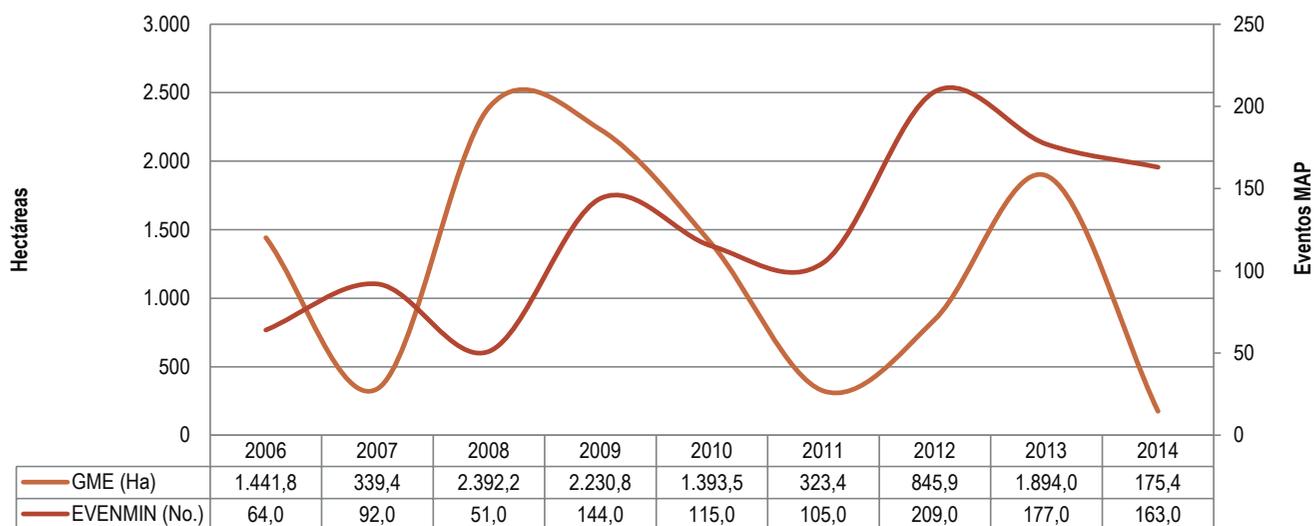
Gráfica 21. Hectáreas con coca vs. Eventos MAP en Norte de Santander, 2014.

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA

132. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Conflicto armado y su impacto humanitario en la región del Catatumbo.

Las autoridades han señalado que la activación de minas en el territorio guarda relación con la presencia de grupos móviles de erradicación (GME), ya que estos artefactos se usan como disuasores de la intervención estatal. Al examinar el comportamiento de los eventos MAP y de las áreas de erradicación manual al nivel departamental, no se encuentra un patrón consistente

de relación, como se observa en la siguiente gráfica; ahora bien, debe señalarse que el número de eventos MAP registra los incidentes o accidentes por minas antipersonal, pero no recoge la totalidad de los artefactos activados, por lo que el registro de eventos constituye sólo un indicador indirecto de la presencia de minas en el territorio.



Gráfica 22. Hectáreas erradicadas vs. Eventos MAP en Norte de Santander, 2006-2014.

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

7.4 DINÁMICA DE LA CRIMINALIDAD EN EL TERRITORIO

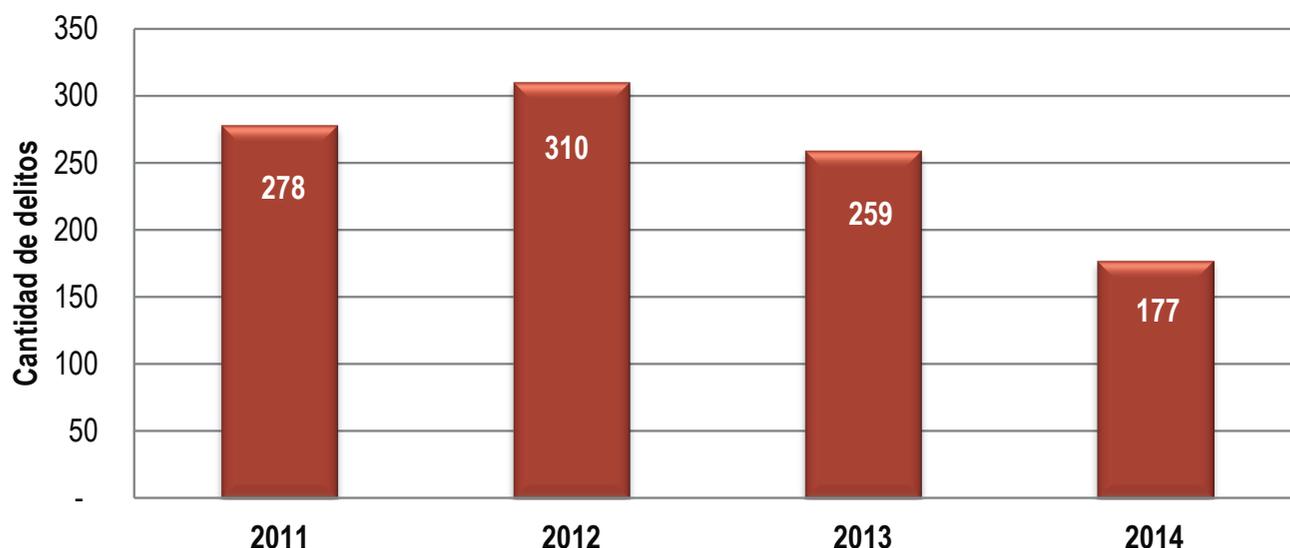
En esta sección se presentan los tipos de violencia criminal y demás delitos relacionados. Las estadísticas que se presentan corresponden a capturas y aprehensiones registradas por la Dirección de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa Nacional), por los delitos de homicidio, conservación o financiación de plantaciones, tráfico fabricación o porte de estupefacientes, tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos, para el periodo 2011-2014.

Homicidios en el departamento

De acuerdo con los registros de captura en el departamento para el periodo analizado, el 2012

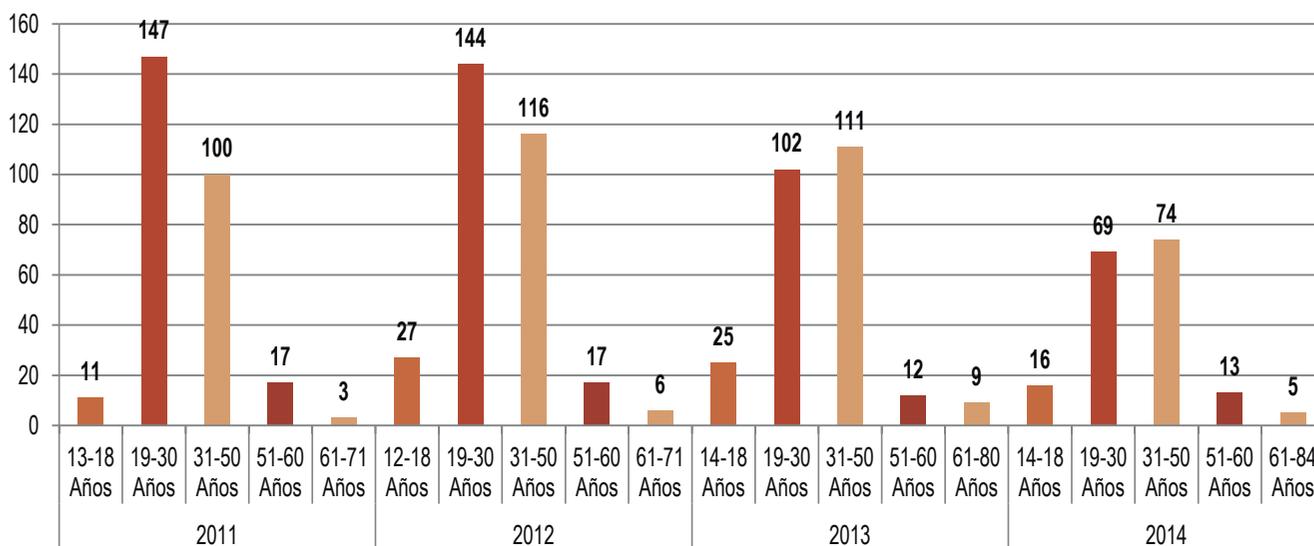
registro las mayores cantidades de capturados con un incremento del 11,5% comparado con el año inmediatamente anterior. En 2014, se evidenció una disminución del 31,7% en la cantidad de capturados. Este delito es generalmente cometido por hombres.

Al desagregar los delitos por homicidio según rango de edad para el periodo analizado, se encontró que las edades que registraron la mayor cantidad de capturas se encuentran entre los 19 a 30 años específicamente en los años 2011 y 2012. Para 2013 y 2014, los capturados por este delito fueron personas entre los 31 a 50 años, sin embargo la cantidad de delitos cometidos por personas entre los 19 a 30 años continúa siendo considerable para el periodo analizado.



Gráfica 23. Cantidad de homicidios registrados en Norte de Santander 2011-2014

Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

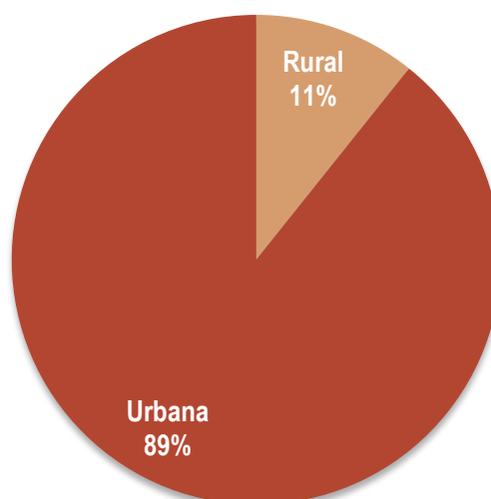


Gráfica 24. Cantidad de homicidios registrados según rango de edad en Norte de Santander 2011-2014

Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Los delitos por homicidio son cometidos principalmente en la zona urbana de Norte de Santander; en 2014 esta zona registró el 89% de los delitos y el restante 11% fueron en zona rural. La mayoría de estos delitos son cometidos por personas con un nivel de escolaridad

de primaria completa. En 2014, la mayoría de los delitos registrados fueron cometidos por personas desempleadas, comerciantes, agricultores y dedicados a oficios varios.



Gráfica 25. Porcentaje de Homicidios según zona en Norte de Santander durante 2014

Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

De otra parte, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹³³, a nivel nacional en 2014 el homicidio ocupa el primer lugar como forma de muerte violenta con un total de 12.626 casos, 1.668 menos que los presentados en 2013 con una disminución de

11,67%. La mayor cantidad de homicidios en 2014 en Norte de Santander se registran en Cúcuta, seguido de Ocaña, Tibú y Villa del Rosario. En la siguiente tabla se relaciona las tasas de muertes por cada 100.000 habitantes:

| Municipio | Hombre | | Mujer | | Total | |
|------------------|--------|--------------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------------|
| | Casos | Tasa x 100.00 habitantes | Casos | Tasa x 100.00 habitantes | Casos | Tasa x 100.00 habitantes |
| Puerto Santander | 12 | 236,2 | 2 | 39,9 | 14 | 138,8 |
| Tibú | 33 | 173,1 | - | 0,0 | 33 | 90,9 |
| Teorama | 17 | 153,5 | - | 0,0 | 17 | 80,6 |
| La Playa | 4 | 91,4 | - | 0,0 | 4 | 46,9 |
| San Calixto | 6 | 83,8 | - | 0,0 | 6 | 44,8 |
| Convención | 6 | 51,7 | 0 | 0,0 | 6 | 43,4 |
| Sardinata | 9 | 74,0 | - | 0,0 | 9 | 39,8 |
| Ocaña | 33 | 68,8 | 4 | 8,1 | 37 | 38,0 |

133. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis, Datos para la vida 2014. Bogotá, 2015. p.45.

| | | | | | | |
|--------------------|-----|------|----|------|-----|------|
| El Carmen | 5 | 66,8 | - | 0,0 | 5 | 35,1 |
| Villa del Rosario | 25 | 58,4 | 5 | 11,5 | 30 | 34,7 |
| El Zulia | 6 | 51,7 | 1 | 9,1 | 7 | 31,0 |
| Cúcuta | 177 | 56,9 | 19 | 5,7 | 196 | 30,5 |
| Lourdes | 1 | 56,0 | - | 0,0 | 1 | 29,7 |
| Chitagá | 3 | 56,4 | - | 0,0 | 3 | 29,0 |
| Toledo | 4 | 44,9 | 1 | 11,9 | 5 | 28,9 |
| San Cayetano | 1 | 37,4 | - | 0,0 | 1 | 18,8 |
| El Tarra | 2 | 34,6 | - | 0,0 | 2 | 18,3 |
| Cachirá | 1 | 17,4 | 1 | 19,3 | 2 | 18,3 |
| Los Patios | 13 | 35,8 | - | 0,0 | 13 | 17,2 |
| La Esperanza | 2 | 31,4 | - | 0,0 | 2 | 16,8 |
| Bochalema | 1 | 28,0 | - | 0,0 | 1 | 14,4 |
| Abrego | 5 | 26,4 | - | 0,0 | 5 | 13,3 |
| Salazar | 1 | 21,1 | - | 0,0 | 1 | 11,1 |
| Hacarí | 0 | 0,0 | 1 | 20,1 | 1 | 9,4 |
| Pamplona | 3 | 10,9 | - | 0,0 | 3 | 5,3 |
| Norte de Santander | 333 | 55,5 | 31 | 5,0 | 364 | 30,1 |

Tabla 21. Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes según departamento / municipio del hecho y sexo de la víctima, 2014
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/ Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia GCRNV/Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres SIRDEC. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020

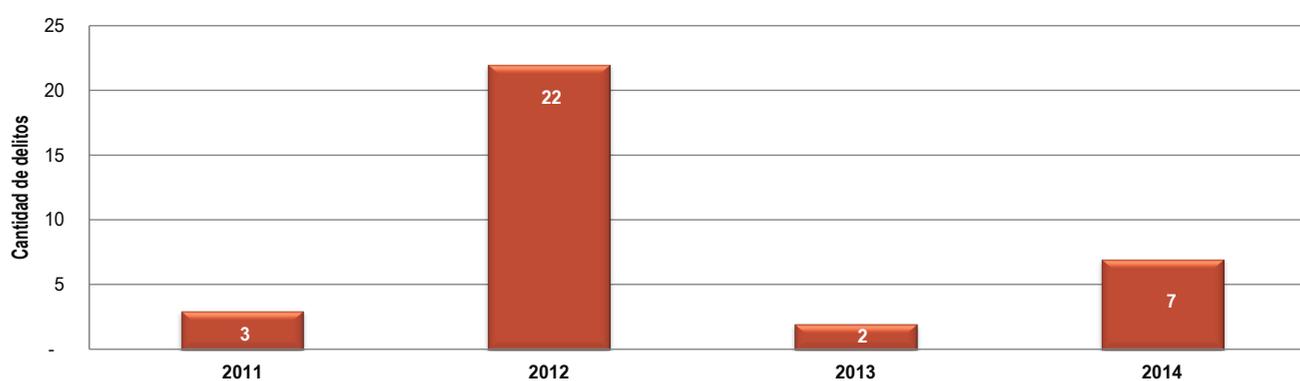
Un estudio de percepción sobre la violencia en la ciudad de Cúcuta¹³⁴ que pretendía brindar un acercamiento a la realidad y a lo que sentía la ciudadanía frente a ella, se realizaron entrevistas a ciudadanos mayores de 18 años residenciados en Cúcuta¹³⁵ mediante entrevista directa por cada hogar seleccionado y en hogares distribuidos entre los seis estratos socioeconómicos y pertenecientes a las diez columnas del área urbana. En cuanto a la percepción sobre la violencia urbana en Cúcuta, se señalan como motivos el desempleo (41%), la pobreza (11%), drogas (7%), mala educación (6%), otras (35%) Acerca de la atención que el Gobierno le da a la violencia, el 40% de los cucuteños opina que es regular, el 42% piensa que es regular y el 14% opina que está bien atendida.

Al preguntar acerca del número de homicidios que se presentan en una semana en Cúcuta, el 43% cree que esta entre 10 y 20, el 25% más de 20 y el 19% menos de

10. En cuanto a las causas de estos homicidios, 14% se atribuyen a robos, el 11% a venganzas, el 8% a drogas y el 5% a ajuste de cuentas. Con respecto a los motivos que generan violencia se señalan alcohol (27%), desempleo (15%), pobreza (5%) y delincuencia (5%)¹³⁶.

Delitos registrados por Conservación o Financiación de Plantaciones Ilícitas en el departamento.

Durante el período 2011 – 2014 se registran 34 casos de captura por conservación o financiación de plantaciones en el departamento. La mayor cantidad de capturas se efectuaron durante el año 2012. En los años siguientes disminuye considerablemente, sin embargo durante el 2014 se registró un incremento del 7,6% en los capturados. Los delitos son cometidos principalmente por hombres.



Gráfica 26. Delitos registrados por conservación o financiación de Plantaciones 2011-2014

Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

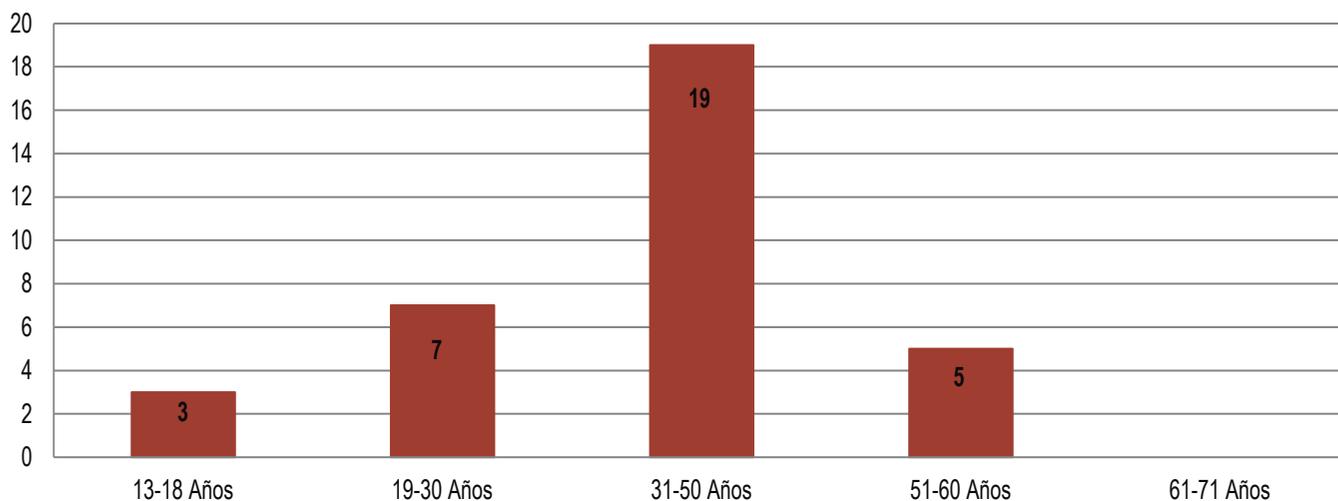
134. CANAL L, Alejandro. La violencia homicida en la frontera ciudad de Cúcuta. Editorial Universidad de Pamplona. San José de Cúcuta, 2013.

135. Se realizaron 133 entrevistas en total, en donde la mayoría de las personas entrevistadas tienen más de 20 años de residir en la ciudad. En cuanto a la actividad que desempeñan, el 26% se dedica a actividades comerciales, el 23% son estudiantes, el 18% son profesionales, el 13% empleados y el 8% independientes.

136. CANAL L, Alejandro. La violencia homicida en la frontera ciudad de Cúcuta. Editorial Universidad de Pamplona. San José de Cúcuta, 2013.

Al desagregar los delitos por conservación o financiación de plantaciones según rango de edad durante este periodo, se encontró que las edades que registraron la mayor cantidad de capturas se encuentran entre los

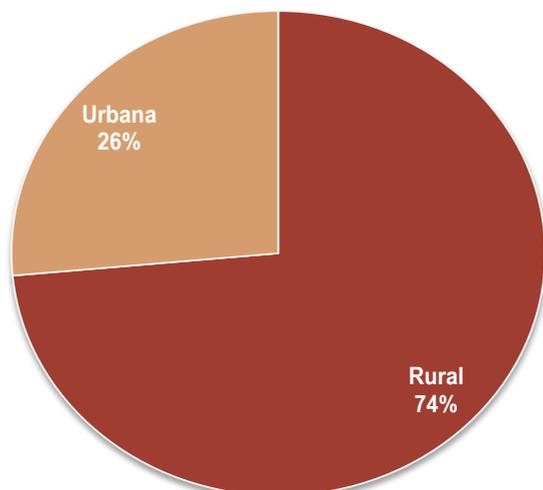
31 a 50 años. La siguiente grafica muestra los datos acumulados para los años 2011 - 2014 con el fin de facilitar el analisis del total de capturados para x delito, pues el total anual es muy bajo y no es representativo.



Gráfica 27. Delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según rango de edad 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Para el periodo 2011-2014, los delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones se presentaron principalmente en la zona urbana

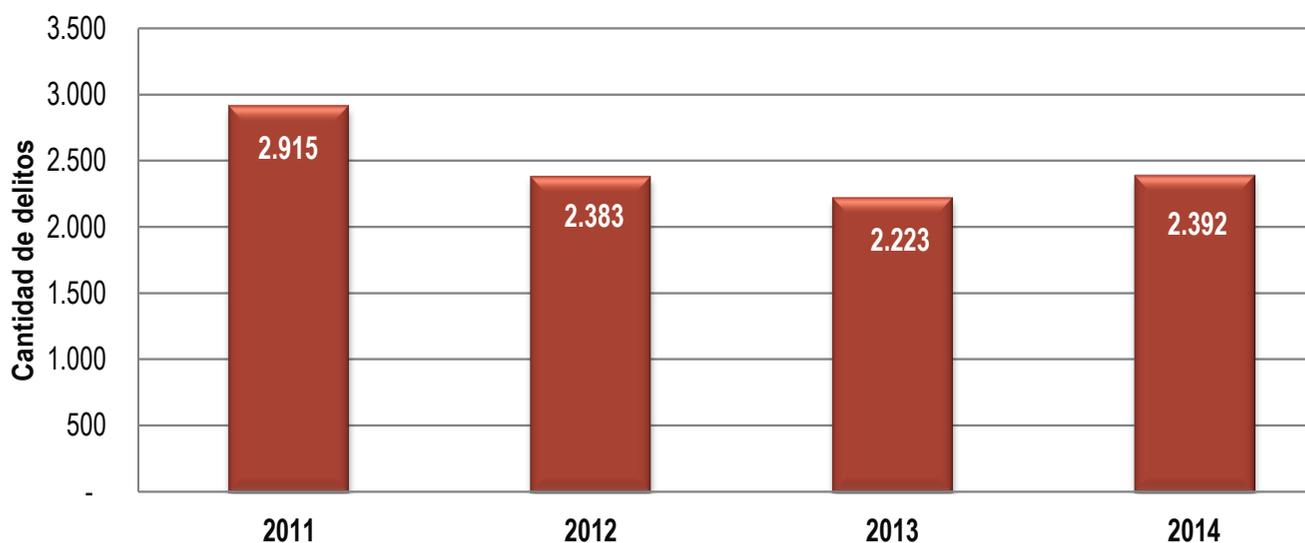
del departamento (74%) mientras que los delitos registrados en zona rural solo alcanzaron el 26%.



Gráfica 28. Porcentaje de delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según zona 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Delitos registrados por Tráfico, Fabricación y Porte de Estupefacientes en el departamento.

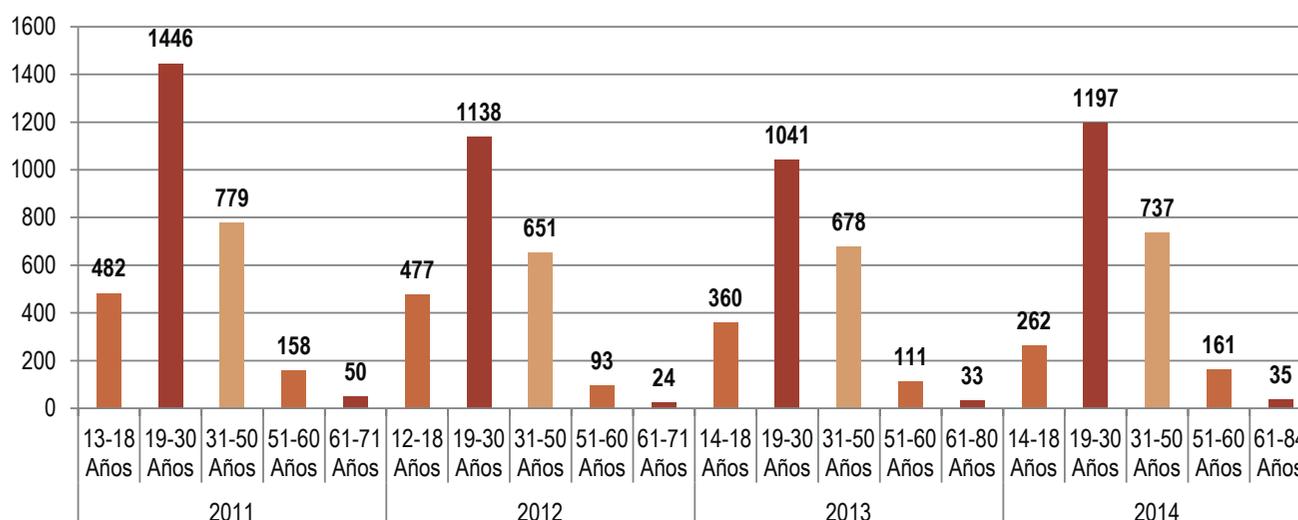
De acuerdo con los registros de captura en el departamento, en 2012 se evidenció una disminución en la cantidad de este delito en un 18,3%, al pasar de 2.915 capturados en 2011 a 2.383 en 2012. Para 2013, también se registró una reducción del 6,7%. Para 2014, la tendencia se revierte y nuevamente se evidencia un incremento en la cantidad de delitos con el 7,6%. Este delito es cometido principalmente por hombres. La actividad económica a la que se dedican los capturados es muy diversificada, sin embargo la mayor recurrencia se encuentra en personas desempleadas y las dedicadas a oficios varios.



Gráfica 29. Delitos registrados por Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Al desagregar este delito según rango de edad para el periodo analizado, se encontró que las edades que

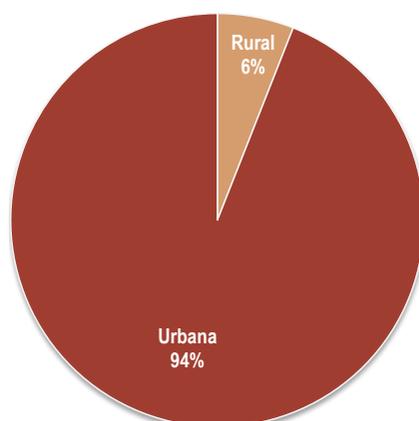
registraron la mayor cantidad de capturas se encuentran entre los 19 a 30 años.



Gráfica 30. Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según rango de edad 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Para el periodo analizado, se encuentra que los mayores registros por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se encuentran en las zonas urbanas del departamento, representando más del 90% en cada

uno de los años. Específicamente en 2014, el 94% de los delitos se presentaron en zona urbana y el restante 6% en zona rural, como se evidencia en la siguiente gráfica:

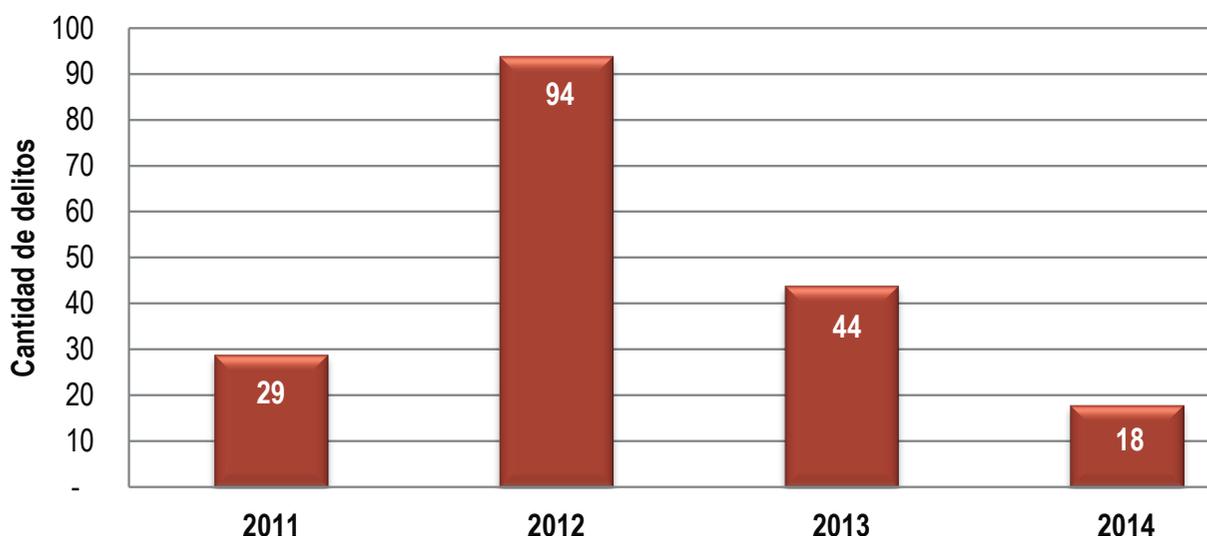


Gráfica 31. Porcentaje de delitos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes durante 2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Delitos registrados por Tráfico de Sustancias para Procesamiento de Narcóticos en el departamento.

2011-2014, se evidencia que en 2012 se registraron la mayor cantidad de capturas por este delito, siendo cometido principalmente por hombres.

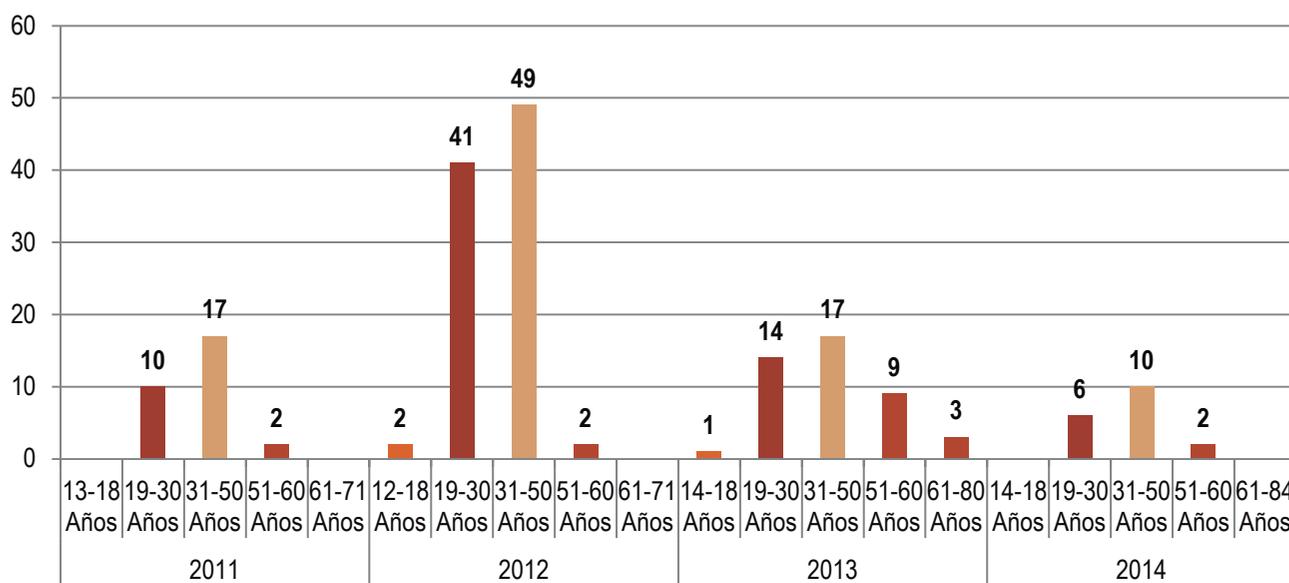
Según los casos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos para el periodo



Gráfica 32. Delitos registrados por Tráfico de Sustancias para Procesamiento de Narcóticos 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Al desagregar este delito según rango de edad para el periodo analizado, se encontró que las edades que registraron la mayor cantidad de capturas se encuentran entre los 31 a 50 años. En general, para el periodo analizado el nivel de escolaridad de los

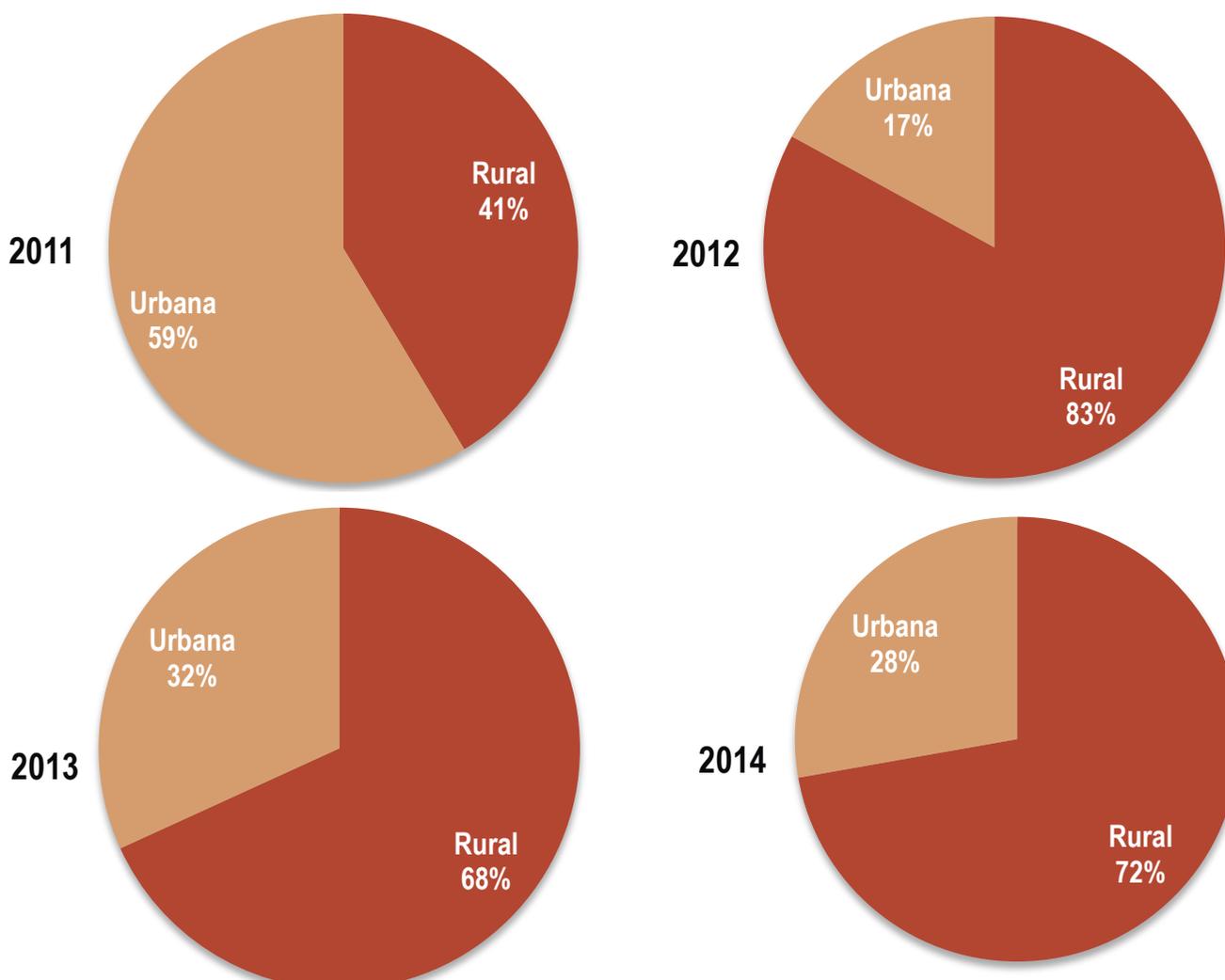
capturados es primaria completa. Para el periodo expuesto, los capturados relacionan su ocupación como conductores, agricultores y personas dedicadas a oficios varios.



Gráfica 33. Delitos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos según rango de edad 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Para el periodo analizado, se evidencia una dinámica fluctuante en los delitos por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos en las zonas rural y urbana. En 2011, el 59% de los delitos registrados se

cometían en zona urbana mientras que para 2012, el 72% de los delitos se cometieron en zona rural. Este comportamiento se presenta en el siguiente gráfico:



Gráfica 34. Porcentaje de delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

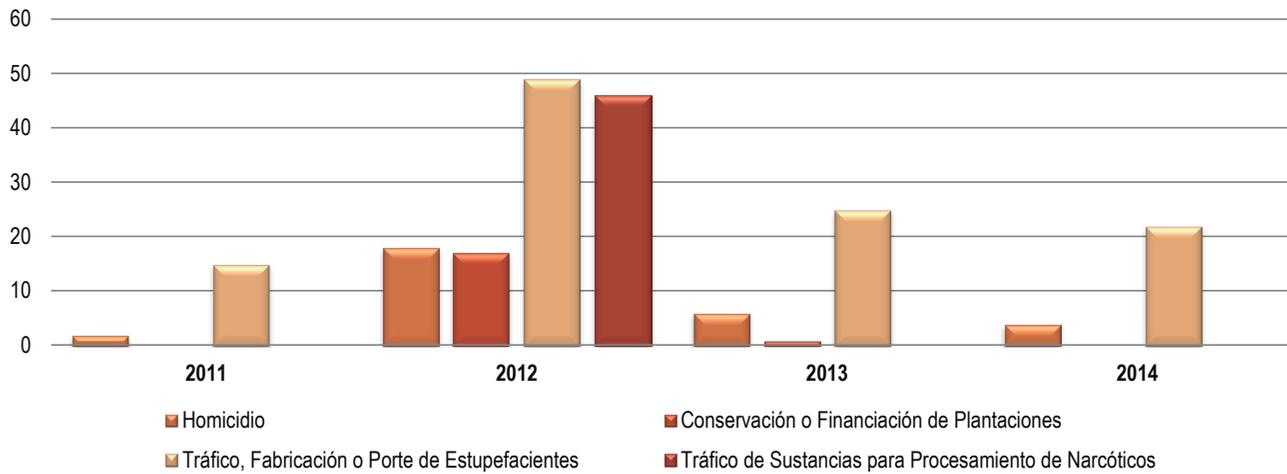
Comportamiento a nivel municipal.

A continuación se presenta la dinámica de los delitos mencionados anteriormente para algunos de los municipios que conforman Norte de Santander, durante el periodo 2011-2014. Es de destacar que para el periodo analizado, Cúcuta registra la mayor cantidad de delitos en cuanto a homicidios y tráfico o porte de estupefacientes. En 2014, la capital del departamento registró 104 capturas por homicidio y 1.904 por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Norte de Santander se encuentra dentro de los seis departamentos que en los últimos tres años

concentraron el 60% de las acciones armadas del conflicto, especialmente la subregión del Catatumbo, lo cual se correlaciona con las zonas con mayores déficits de justicia y cultivos ilícitos. En esta subregión, los municipios de El Tarra, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Convención, mantienen altas tasas de homicidio y atentados contra oleoductos.

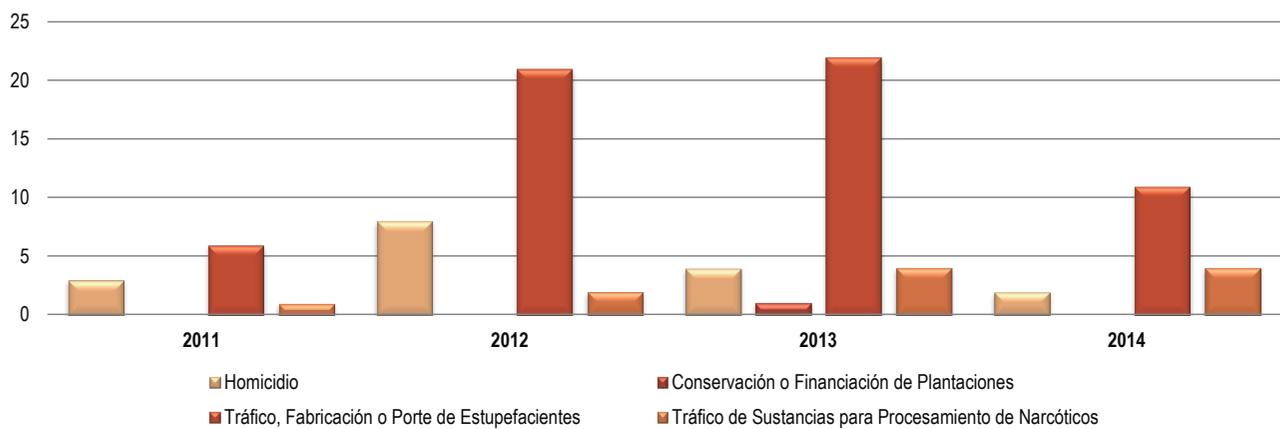
Como se observa en el siguiente gráfico, la mayor cantidad de delitos para el periodo analizado corresponde al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, registrando los mayores niveles de captura durante el 2012.



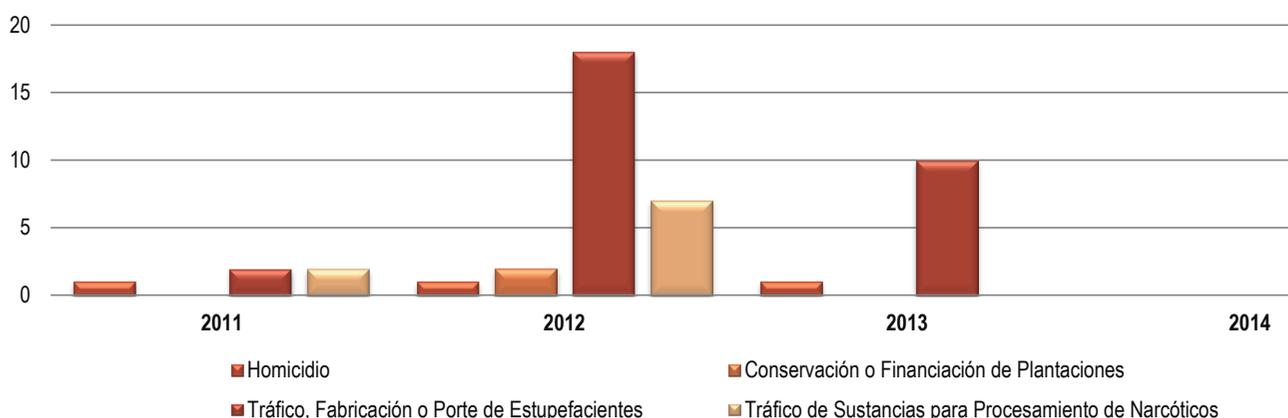
Gráfica 35. Cantidad de delitos registrados en el municipio de Tibú 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

En los municipios Sardinata y El Tarra, la mayor cantidad de capturas para el periodo analizado se encuentran en delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte

de estupefacientes, siendo 2012 y 2013 los de mayores registros.



Gráfica 36. Cantidad de delitos registrados en el municipio de Sardinata 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

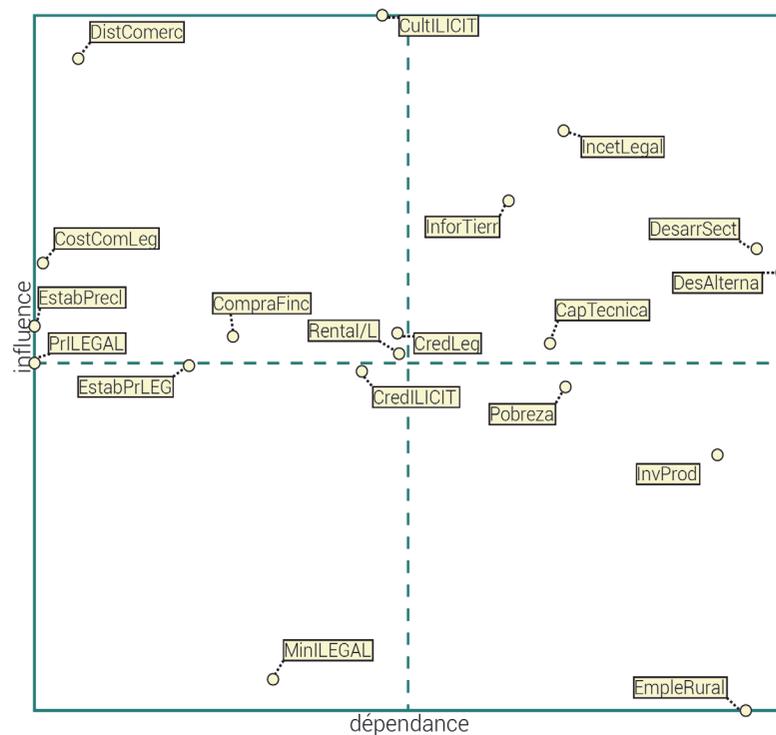


Gráfica 37. Cantidad de delitos registrados en el municipio de El Tarra 2011-2014
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

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 siguiente gráfico:



Gráfica 38. Análisis de influencia y dependencia de las variables económicas relacionadas con la producción ilícita.

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.

Igualmente, la distancia a los centros de comercialización constituye desde este análisis la variable más potente, junto con la variable asociada de

costos de comercialización de la producción, teniendo ambas un bajo grado de dependencia, por lo que su situación en un escenario dado debe considerarse como fijo en el corto plazo. Estas variables se expresan en la relación de rentabilidad entre la producción ilícita y la lícita, dando condiciones diferenciales que aportan a la vulnerabilidad de las regiones frente a la producción ilícita.

Las condiciones de pobreza de la población son a la vez influyentes y dependientes; por una parte, la pobreza constituye una limitación para la expansión de la inversión lícita y por otra, la ilegalidad en el territorio (con el conjunto de afectaciones que trae por su asociación con actores armados ilegales), contribuye a su agudización. El empleo rural, que debería ser el objetivo del proceso, enfrenta una condición de extrema dependencia de múltiples variables, por lo que la acción

sobre este eje debe ser indirecta y considerando los factores limitantes, con el fin de que ese impulso genere un mejoramiento real.

En este capítulo se examinan algunos de los rasgos más importantes de la economía departamental del departamento de Norte de Santander, con especial énfasis en el sector primario, así como las características de la tenencia y la distribución de la tierra. Se hace un análisis de la situación de la pobreza monetaria y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), seguido del comparativo entre los cultivos legales e ilegales en términos de extensión. Finalmente, se concluye con un análisis de la dinámica de precios de los productos ilícitos.

8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL

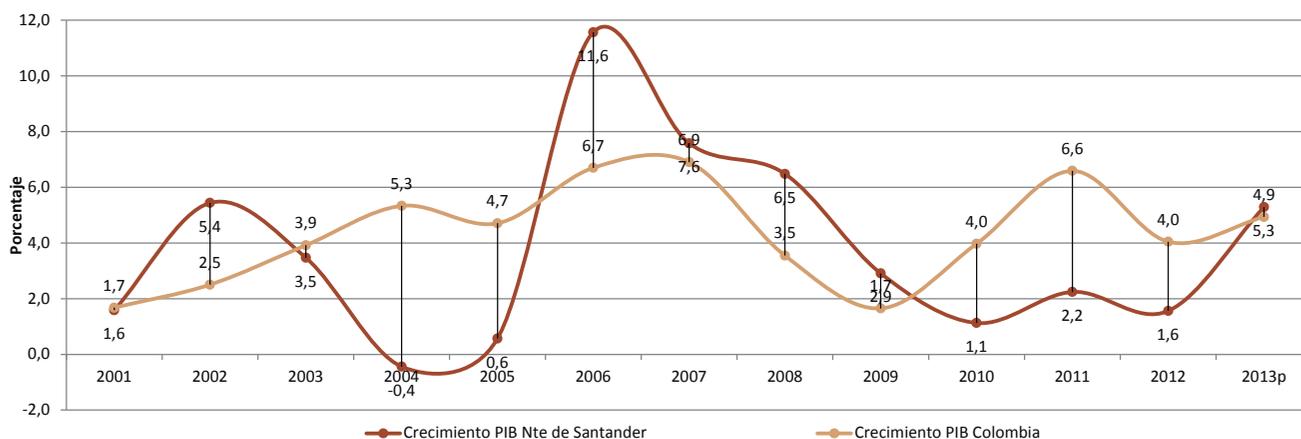
La economía del departamento de Norte de Santander es considerada la decimoquinta del país según su participación en el PIB Nacional¹³⁷, en tanto que Cúcuta, su capital, es la octava ciudad capital a nivel nacional. Su principal rama de actividad económica, después de las actividades de servicios sociales, comunales y personales fue la de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, con especial énfasis en las actividades inmobiliarias y alquiler de vivienda¹³⁸. La economía del Norte de Santander presentó una reducida pero relativamente estable participación en el desempeño económico Nacional, al promediar 1,7% en el periodo 2000-2013.

Las tasas de crecimiento económico¹³⁹ de Norte de Santander y de Colombia han estado poco relacionadas, pues su índice de correlación entre 2000 y 2013 fue de tan sólo de 0,35. Los crecimientos altos se presentaron en 2006 (11,6%), 2007 (7,6%), 2008 (6,5%) y 2002 (5,4%);

de manera opuesta, el bajo desempeño se registró durante los años 2004 (-0,4%), 2005 (0,6%) y 2010 (1,1%). En síntesis, mientras que la economía nacional registraba un crecimiento promedio de 4,3%, con un mínimo de 1,7% en el 2001 y un máximo de 6,9% en el 2007, la media departamental fue de 3,8%, con un mínimo de -0,4% en 2004 y un máximo de 11,6% en el 2006.

Como se aprecia en la siguiente gráfica comparativa de las tasas de crecimiento económico departamental y nacional, la economía del departamento, medida por la tasa de crecimiento del PIB, aumentó entre 2001 y 2003 a una tasa promedio del 3,5%, claramente superiores al guarismo nacional (2,7%). Entre 2004 y 2005 el departamento registra una fuerte caída del crecimiento departamental (-0,4% y 0,6%, respectivamente). No obstante, el año 2006 registró una acelerada recuperación de la economía norte santandereana, con una inusual tasa de crecimiento del 11,6%, explicada tanto por el comportamiento de los precios internacionales del petróleo, como por un incremento del gasto público social venezolano y las políticas de fomento a la inversión extranjera, especialmente en el sector minero-energético¹⁴⁰.

A partir de 2007 y hasta el 2010, coincidente con la crisis diplomática entre los gobiernos de Colombia y Venezuela en 2008 y el deterioro de la tasa de cambio frente al bolívar fuerte, la tasa de crecimiento de la economía del departamento parece deteriorarse¹⁴¹ (similar a la tendencia nacional), aunque con un promedio nada despreciable del 4,5%. Entre 2010 y 2012, Norte de Santander creció a una tasa anual promedio del 1,6%, mientras la economía nacional parecía recuperarse de la crisis económica mundial de 2008, registrando una tasa promedio del 4,9%. Finalmente, el año 2013 supuso una recuperación de la economía departamental (5,3%), muy cercana a la tasa nacional (4,9%).



Gráfica 39. Tasas de crecimiento del PIB de Norte de Santander y nacional
Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

137. Registró un PIB en 2013 de \$11.447 miles de millones de pesos a precios corrientes y presentó una variación de 5,3%, con respecto al año anterior. Banco de la República; DANE. Informe de coyuntura económica regional: Departamento de Norte de Santander. Noviembre de 2015. p. 20.

138. Según el DANE, las actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales comprenden la compra, venta, alquiler y explotación de bienes inmuebles propios o arrendados tales como edificios de apartamentos, viviendas y edificios no residenciales, etc.; el acondicionamiento y la venta de terrenos, la explotación de apartamentos amoblados y de zonas residenciales para viviendas móviles.

139. El Producto Interno Bruto (PIB) mide la renta de todos los miembros de la economía, lo que también es equivalente al gasto total en su producción de bienes y servicios. Por lo tanto, el crecimiento económico de un territorio se suele medir en porcentaje de aumento (o disminución) del Producto Interno Bruto real (PIB).

MANKIW, Gregory. Macroeconomía. 8 ed. España: Antoni Bosch Editor, 2014. p. 96.

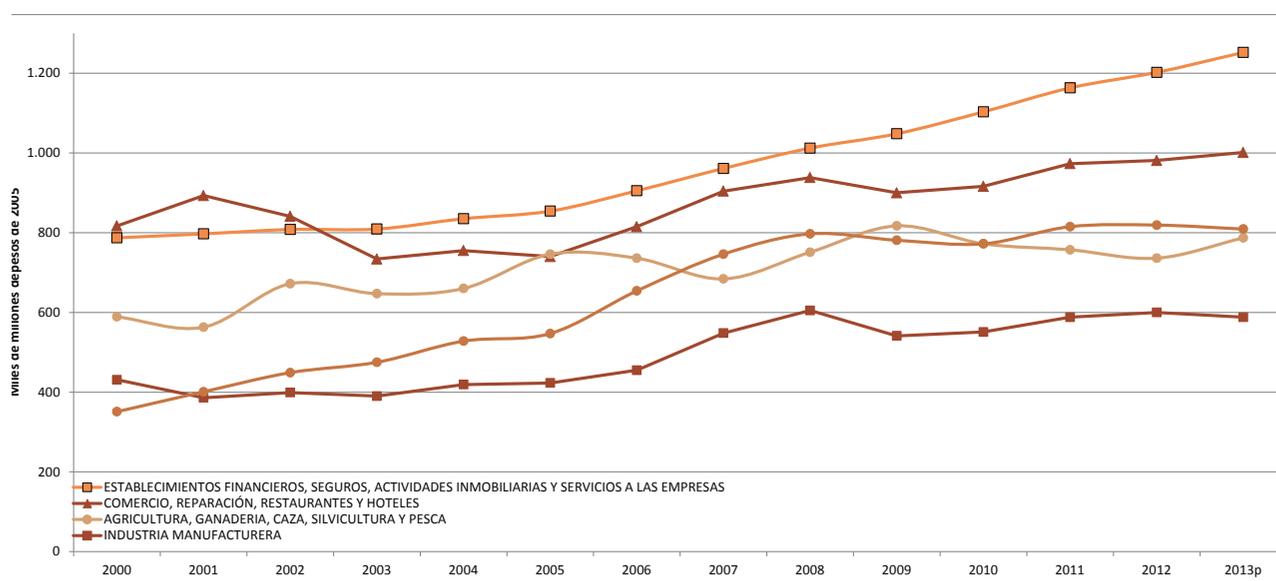
140. Banco de la República; DANE. Informe de coyuntura económica regional: Departamento de Norte de Santander. Noviembre de 2015. p. 87.

141. RAMÍREZ, Jorge et al. ¿Por qué no le va "tan bien" a la economía de Norte de Santander? Documentos de trabajo sobre economía regional y de frontera. No. 1. Universidad de Pamplona. Observatorio Socioeconómico de la frontera (OSREF). Villa del Rosario: abril de 2013.

En cuanto a la participación sectorial del valor agregado del departamento¹⁴², vale resaltar que la economía nortesantandereana no se comporta homogéneamente cuando se analiza por grandes ramas de actividad económica, por el contrario, se encuentran diferencias sustanciales intersectoriales. A grandes rasgos se puede afirmar que la economía de Norte de Santander se ha caracterizado (en la últimas décadas) por tener una mayor relevancia del sector terciario en la generación de valor agregado, con respecto al comportamiento nacional, y un sector secundario (construcción, industria manufacturera y el rubro de energía, gas y agua) que se mantiene con cierto rezago respecto al total nacional y mayor volatilidad¹⁴³.

En particular, cuando se analiza la evolución del Valor Agregado por algunas de las principales ramas de actividad económica, a precios constantes de 2005, se

tiene que el principal renglón económico de Norte de Santander, según su participación en el PIB es el sector terciario, representado especialmente por la rama de "establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas" que desde el año 2003 ha tenido la mayor participación del valor agregado departamental, promediando el 16%. Igualmente, la rama de "comercio, reparación, restaurantes y hoteles", que tuvo una importante participación en la economía departamental entre 2000 y 2002 (17,7%, en promedio), parece recuperarse nuevamente desde 2005 con una participación promedio del 14%. Finalmente, en el sector terciario se inscribe también la rama de "transporte, almacenamiento y comunicaciones" que ha crecido casi que ininterrumpidamente desde 2000 hasta 2012, pasando de una participación de 7,6% a casi el 12%, respectivamente.



Gráfica 40. Valor Agregado de Norte de Santander por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (Precios constantes de 2005)

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

De otro lado, el sector primario representado principalmente por la rama "agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca" ha tenido una relativa recuperación entre 2000 y 2013, registrando 589 miles de millones de pesos de 2005 (mmdp) en 2000, hasta un máximo de 817 mmdp en 2009, para finalizar con cerca de 787 mmdp en 2013. Lo que resultó en que este sector tuviese una participación promedio del 12% del valor agregado departamental en la última década, pese a los altos costos de la producción, el inapropiado y bajo uso de tecnologías en los procesos productivos

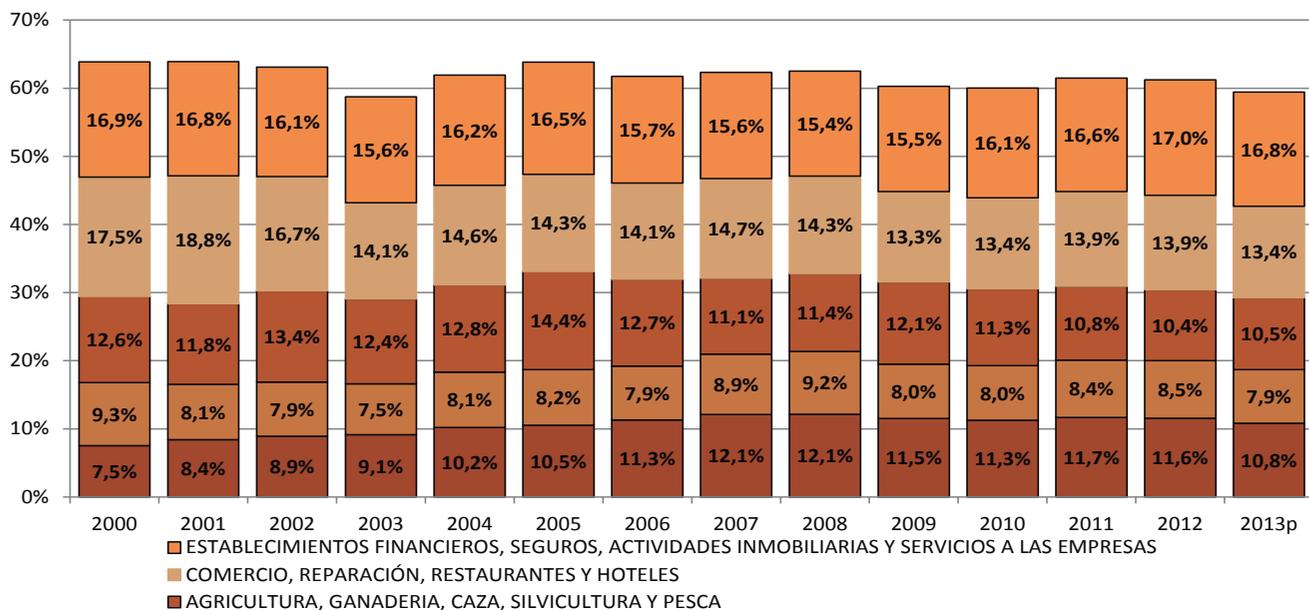
y a condiciones de desfavorabilidad en los procesos de apertura económica¹⁴⁴.

Finalmente, el sector secundario, representado por la "industria manufacturera" ha tenido un irregular desempeño en el departamento, promediando una participación del 8% en el valor agregado entre 2000 y 2013 y registrar de 431 miles de millones de pesos de 2005 a 588 mmdp en el mismo lapso. Su participación en el valor agregado departamental registró un máximo de 9,3% en 2000 y un mínimo de 7,5% en 2003.

142. Según el DANE, el Valor Agregado se entiende como el mayor valor creado en el proceso de producción por efecto de la combinación de factores. Es equivalente al PIB menos el valor de los impuestos.

143. RODRÍGUEZ, Diego. Composición de la economía de Norte de Santander. En: Banco de la República; DANE. Informe de coyuntura económica regional: Departamento de Norte de Santander. Noviembre de 2015. p. 88.

144. QUINTERO, Betssy & MORENO, Diana. Caracterización socioeconómica de la población económica asentada en la cuenca hidrográfica del río algodonol – Norte de Santander. Tesis de grado no publicada. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, 2007.



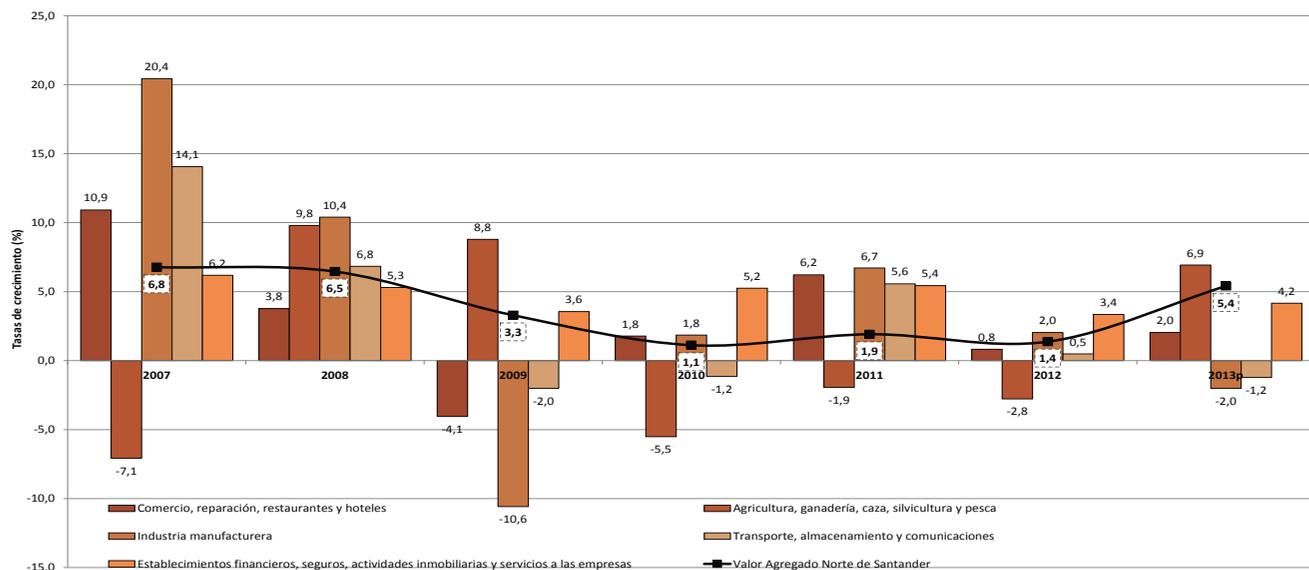
Gráfica 41. Participación porcentual del Valor Agregado de Norte de Santander por ramas seleccionadas de actividad económica

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

Si se analizan las tasas de crecimiento del Valor Agregado departamental por grandes ramas de actividad económica entre 2007 y 2013, se nota que han evolucionado bajo ciclos alternos de auge, declive y recuperación, pero que en general tienden a relacionarse con el comportamiento del valor agregado departamental. De esta manera, mientras la economía departamental reducía su tasa de crecimiento de 6,8% en 2007 a 1,1% en 2010, los sectores que más crecían eran la industria manufacturera (5,5%), los servicios financieros e inmobiliarios (5,1%) y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (4,4%). Por el contrario, los que más disminuyeron en este lapso fueron el sector comercial (3,1%) y el sector

agropecuario (1,5%).

Para el período 2011-2012, se presentó una baja, pero relativamente estable tasa de crecimiento del valor agregado (1,6%, en promedio), que vino acompañada de un comportamiento sectorial muy homogéneo, a excepción del inestable sector agropecuario que caía consecutivamente de -1,9% en 2011 a -2,8% en 2012, en tanto que los demás sectores crecían en este mismo período 6% y 1,7%, respectivamente. Finalmente, el año 2013, registra una tasa de crecimiento del valor agregado departamental (5,4%), coincidente con el dinamismo del sector agropecuario (6,9%), los establecimientos financieros y el sector inmobiliario (4,2%), y en menor medida por el sector comercial (2%).



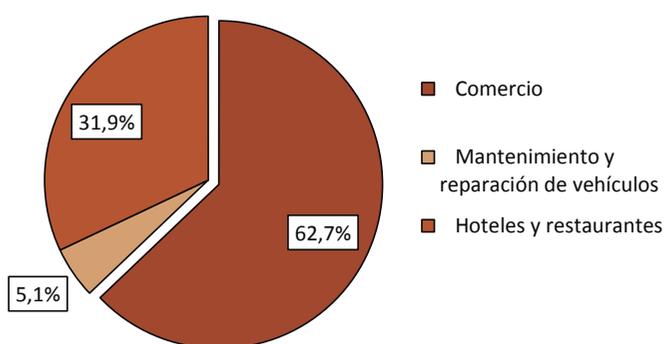
Gráfica 42. Tasas de crecimiento del valor agregado por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (2007-2013)

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

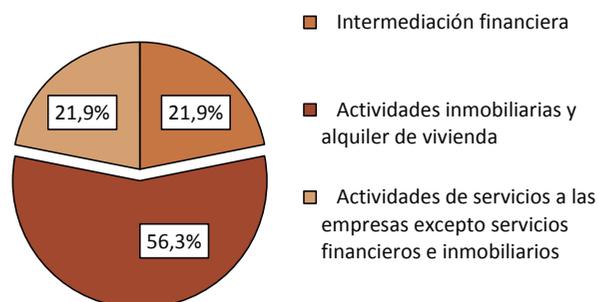
Las dos principales ramas de actividad económica para el departamento entre 2000 y 2013 fueron: los establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, cuya participación promedio en el valor agregado nominal total fue de 16,2%, en tanto que la contribución de la rama de comercio, reparación, restaurantes y hoteles fue de 14,8%. En la siguiente gráfica se nota la descomposición

interna por subramas de actividad económica de estos dos sectores. En el caso de los "establecimientos financieros" las actividades inmobiliarias y de alquiler de la vivienda tuvieron la mayor participación, registrando el 56,3%; los servicios de intermediación financiera y las actividades inmobiliarias de alquiler de vivienda registraron cada una el 22%.

Comercio, reparación, restaurantes y hoteles



Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas



Gráfica 43. Descomposición sectorial de las dos principales ramas de actividad económica del departamento

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

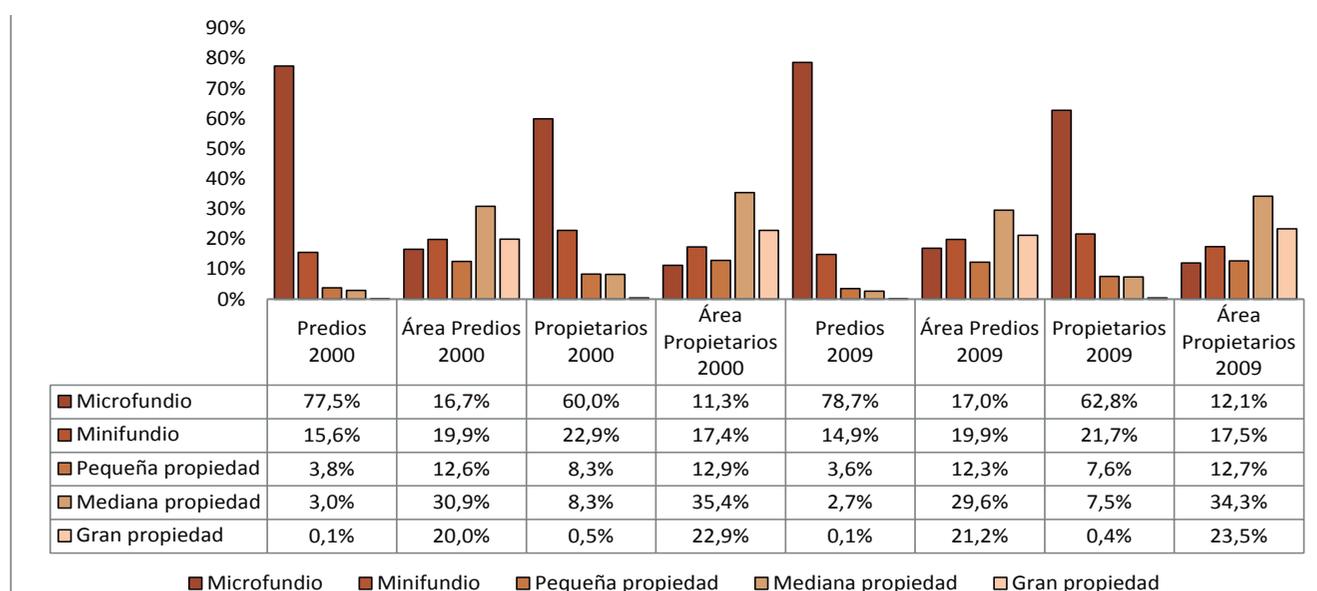
De otro lado, la contribución más importante del sector comercio, reparación, restaurantes y hoteles durante el periodo 2000-2013 la tuvieron las actividades comerciales, con una participación promedio del 9,3% del valor agregado total, equivalente al 62,7% del sector. Los hoteles y restaurantes registraron el 32%, mientras que las actividades de mantenimiento y reparación de vehículos sólo contribuyeron en un 5% al sector. Se destaca que la sumatoria de todo el sector tuvo una participación conjunta del 14,8% del valor agregado total, lo que la constituyó en la segunda grande rama más importante del departamento.

registrar 258.664 ha nuevas y 12.473 predios nuevos. El tamaño promedio de los predios también permanece relativamente constante con 24 ha aproximadamente, mientras que el promedio de predios por propietario aumenta de 1,33 a 1,36¹⁴⁵.

8.2 CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO

A partir de los datos del Atlas de la Propiedad Rural del IGAC (2012), la distribución de la tenencia de la tierra en el departamento de Norte de Santander para los periodos 2000 y 2009, presentó un comportamiento estrechamente similar a la tendencia nacional: el 62% del área catastral privada pertenece a la mediana propiedad y un 20% a las grades propiedades. Ello no se modifica durante todo el periodo, a pesar de que se

En la siguiente gráfica se nota el predominio de los predios registrados como microfundios y minifundios, en tanto que su participación en términos de áreas apenas registra el 17% y 20%, respectivamente. De otro lado, los predios registrados como mediana propiedad tan sólo representaron el 3% del total, pero su participación en áreas es significativamente mayor (aproximadamente el 30%). Cuando se analiza el número de propietarios el microfundio y el minifundio tienen una participación conjunta de más del 80%, pero su participación en términos de áreas no alcanza a superar el 30%. Mientras que los propietarios de la mediana propiedad (8,3%), registraron el 35,4% considerando la extensión de las áreas. Estas participaciones no difieren sustancialmente entre 2005 y 2009, lo que hace que el Gini de tierras presente poca variación y, al finalizar la década (2009) ascienda a 0,725, es decir 0,13 puntos por debajo del Gini Nacional. Mientras que el Gini de propietarios, registra incrementos importantes a partir de 2005, tanto que aventaja el promedio nacional.



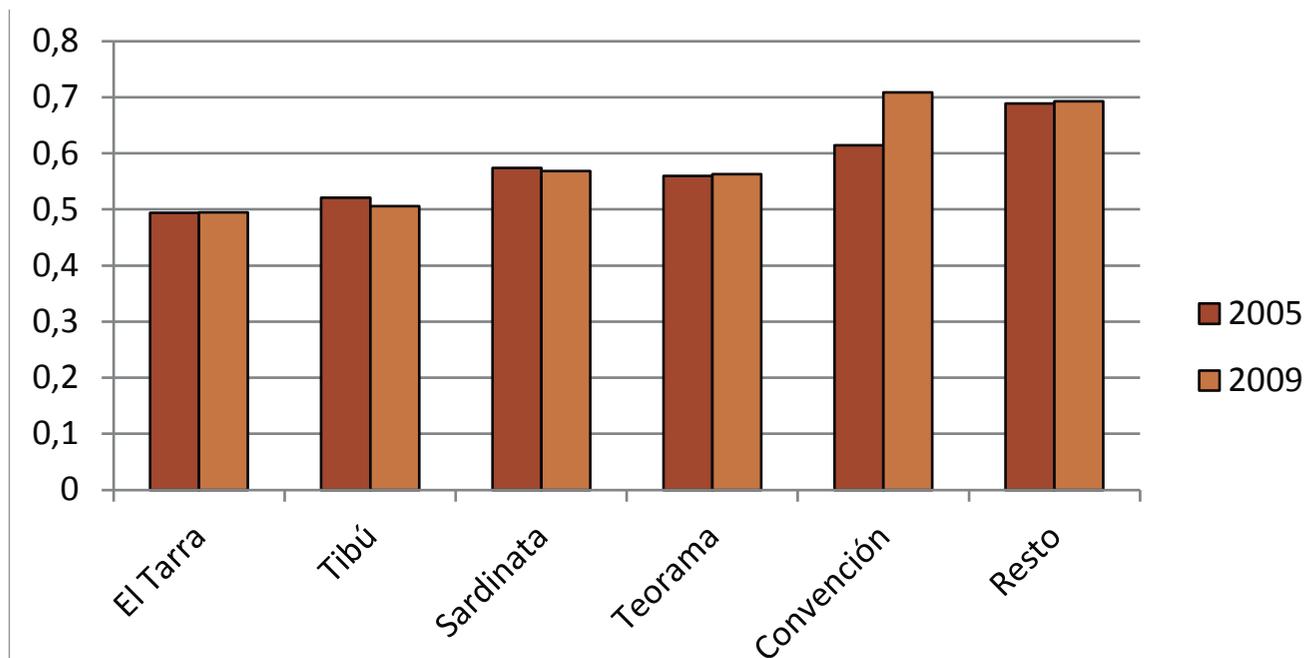
Gráfica 44. Distribución de la tierra rural de Norte de Santander por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de predios y propietarios

Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC (2012).

145. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: 2012. p. 334.

En cuanto a la distribución de las tierras, vale aclarar que el índice de Gini de tierras¹⁴⁶ departamental pasó de a un valor de 0,719 en 2000, a 0,725 en 2009, mientras que el país lo hizo de 0,854 a 0,859, respectivamente. A mayor nivel de desagregación se evidencia la existencia de un menor registro del Gini entre aquellos municipios

más afectados por cultivos de coca entre 2010 y 2014¹⁴⁷ contra el resto de municipios del departamento. De hecho, si se excluyera el municipio de Convención, el Gini de tierras promedio de los municipios cocaleros en 2009 se calculó en 0,53, mientras que el resto de los municipios registró 0,70¹⁴⁸.



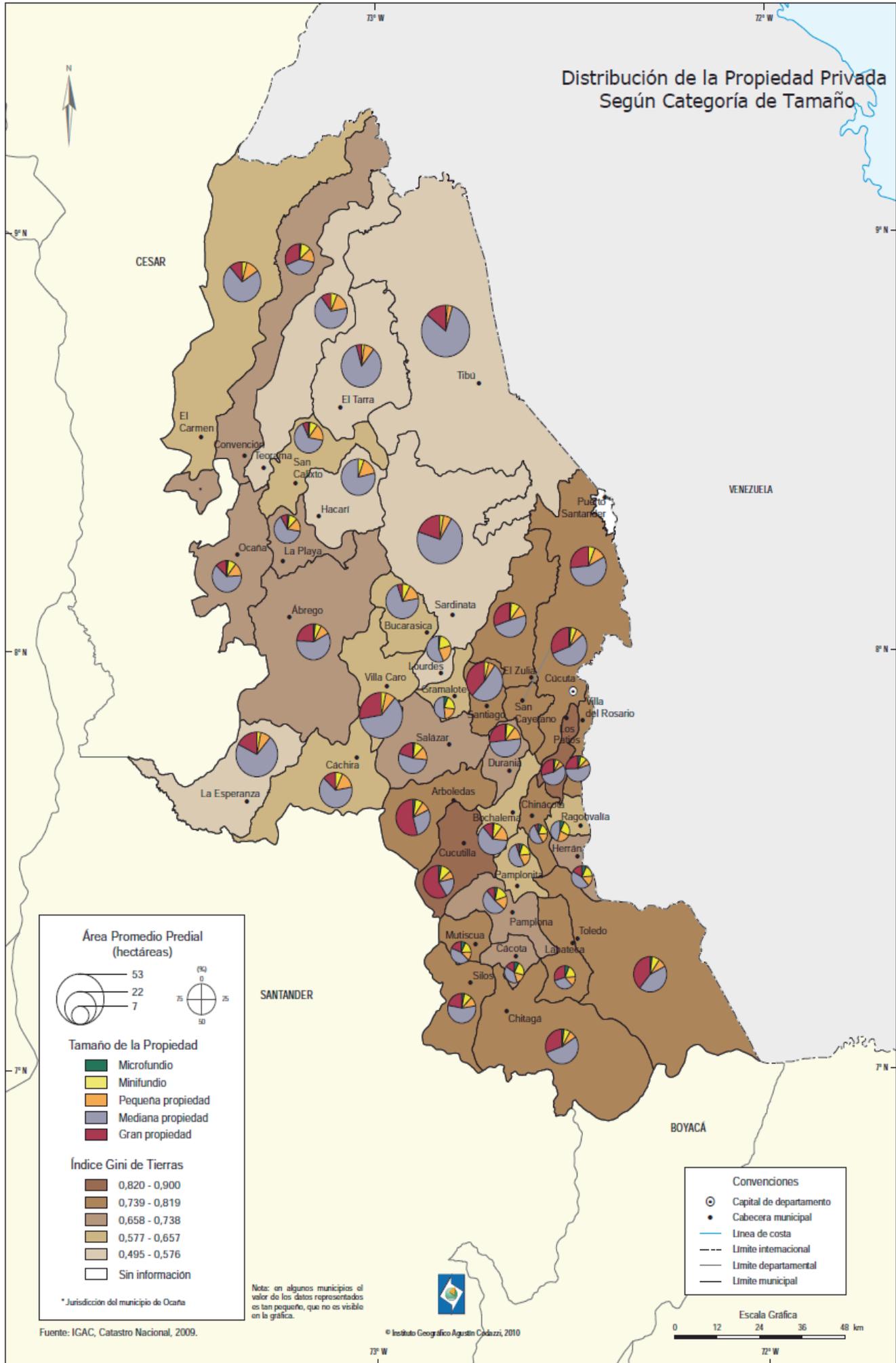
Gráfica 45. Índice de Gini de tierras de Norte de Santander municipios seleccionados (2009)

146. El índice o coeficiente de Gini de tierras es una medida de concentración de la propiedad de la tierra. El rango del mismo está establecido entre 0 y 1, de tal manera que cuando el valor se aproxima a 1 (uno) se traduce en una posesión inequitativa de la tierra que recae en menos individuos. Entre tanto, si se trata de un valor cercano a 0 (cero) indica que la propiedad de la tierra está distribuida en una mayor cantidad de individuos, es decir que hay una menor concentración.

147. Estos son en su orden: Tibú, Sardinata, El Tarra, Teorama, y Convención, que concentraron el promedio casi el 85% del total de coca sembrada en el departamento.

148. Vale aclarar en este análisis que El PNN Catatumbo Barí que tiene regulación especial por ser parque nacional natural alcanza a abarcar la zona norte de los municipios de El Carmen, Convención, Teorama y el Tarra, y coincide también con el resguardo de los indígenas Barí.

Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC (2012).



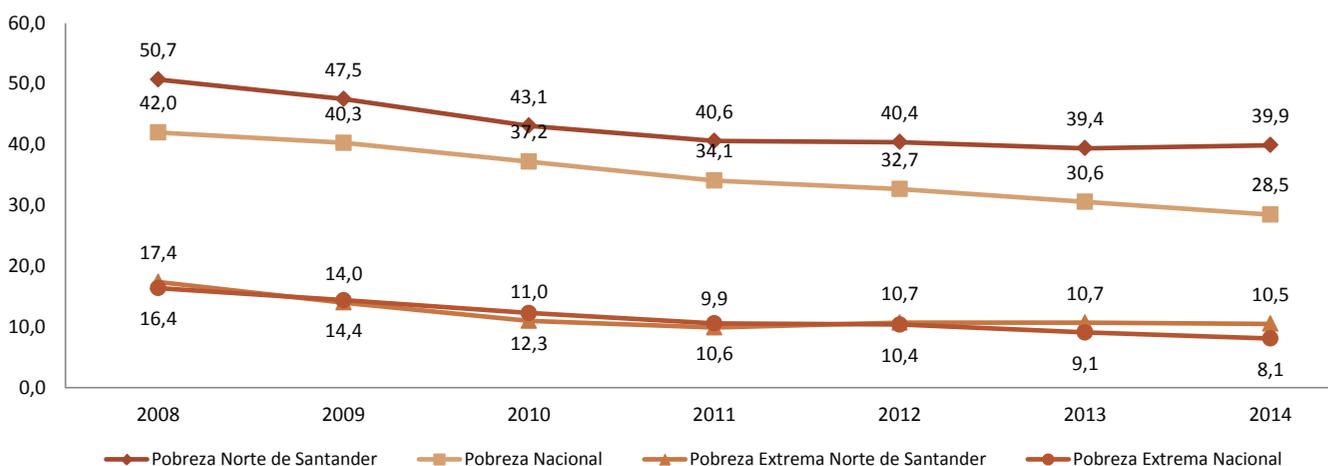
Esquema. Distribución de la propiedad privada en el Departamento de Norte de Santander, según categoría de tamaño y Gini de tierras

Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC (2012).

8.3 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DEL NBI

Según el DANE, el porcentaje de personas en situación de pobreza para Norte de Santander fue 39,9 % para el año 2014, mientras la pobreza nacional registró 28,5%.

De la misma manera, en términos de pobreza externa el departamento registra una cifra del 10,5%, mientras que el promedio nacional registró tan sólo el 8,1%. No obstante se destaca que tanto la pobreza como la pobreza extrema han presentado una reducción sostenida en el departamento, pero que ha sido insuficiente para lograr mantenerse en los estándares nacionales.



Gráfica 46. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia y Norte de Santander (2002-2014)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación; DANE, 2005.

A nivel municipal se resalta la grave problemática en términos de pobreza extrema de los municipios considerados más afectados por cultivos de coca. Mientras el promedio de personas en condiciones de pobreza extrema en 2011 en el país alcanzaba el 10,6%, el departamento registraba 9,9%. A nivel municipal los municipios cocaleros más afectados eran El Tarra (24,79%), Sardinata (21,16%) y Teorama (17,32%).

en zonas rurales en El Tarra (87,1%), Sardinata (70,7%), Tibú (67,2%), Convención (62,4%) y Teorama (60,10%) son claramente superiores al registro del resto de municipios de Norte de Santander (54,46%)¹⁴⁹.

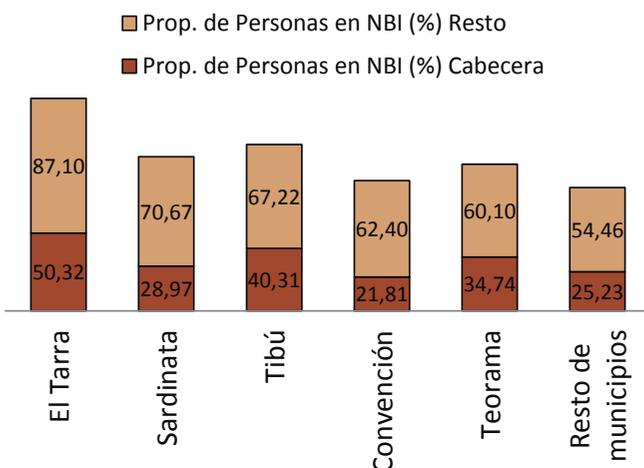
| Municipio | Pobreza Extrema (2011) |
|--------------|------------------------|
| El Tarra | 24,79% |
| Convención | N/R |
| Teorama | 17,32% |
| Sardinata | 21,16% |
| Tibú | 6,31% |
| Departamento | 9,9% |
| Nacional | 10,6% |

Tabla 22. Pobreza Extrema en los municipios más afectados por coca en el departamento de Norte de Santander

Fuente: Ministerio de Trabajo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y DANE.

Nota: Los valores municipales fueron extraídos de las Caracterizaciones Productivas Locales de la red ORMET (2013) elaborados por el Ministerio de Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El valor nacional y departamental proviene de cálculos del DANE.

La anterior tendencia persiste cuando se analiza el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas total (NBI) a 2011 para Norte de Santander, pues el departamento registró una cifra del 30,43%, superior al promedio nacional de 27,78 %. En las cabeceras municipales el valor departamental fue de 22,49%, mientras en las zonas rurales fue de 58,91 %. Los cinco municipios más afectados por coca ya mencionados también presentan mayores valores totales de NBI, comparados con la media departamental. Como se nota en la gráfica la proporción de personas en situación de NBI



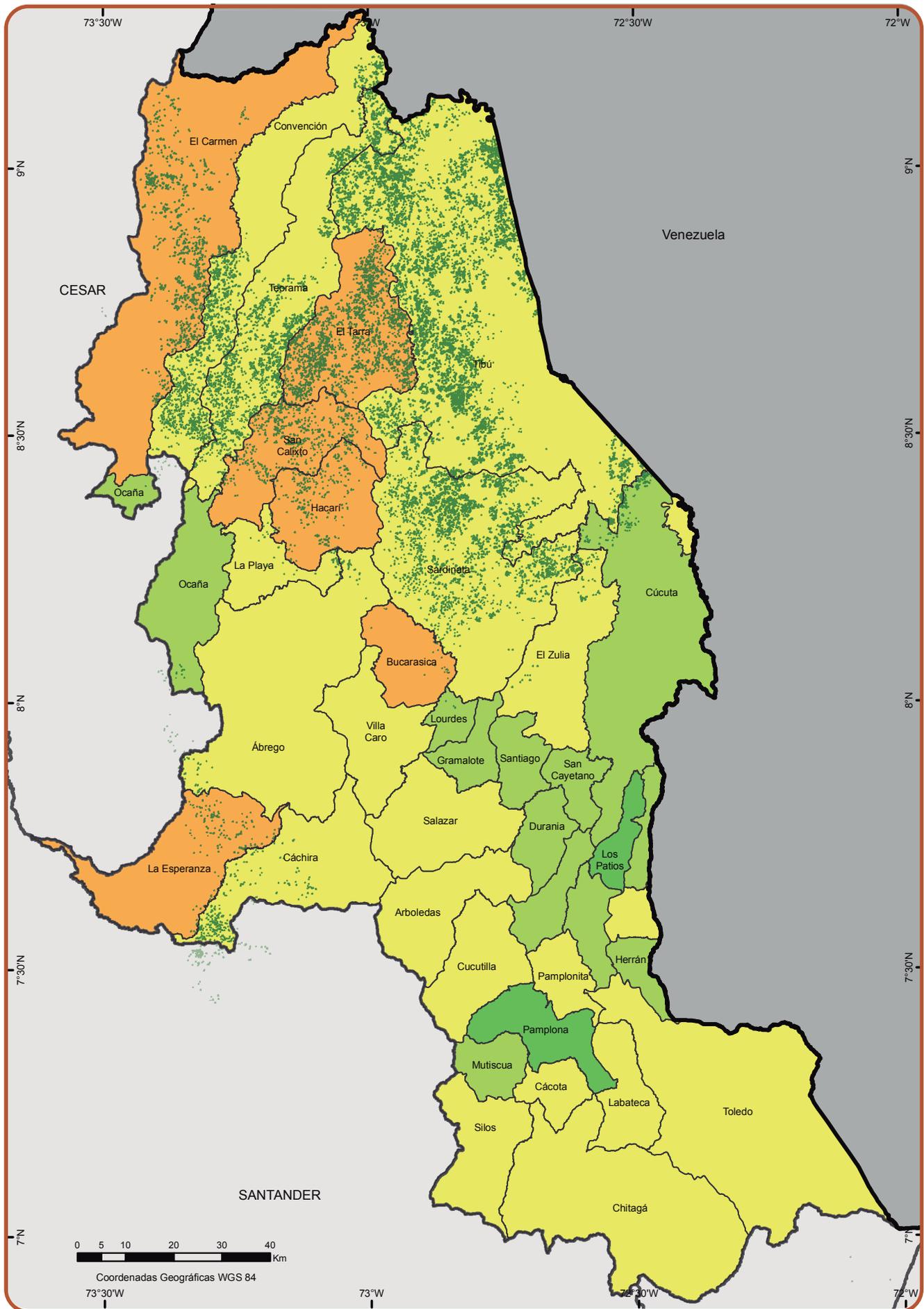
Gráfica 47. Comparativo de la proporción de personas en NBI de los municipios más cocaleros vs. el resto de municipios de Norte de Santander- Cabecera y Resto (2011)

Fuente: Dane, 2012.

Igualmente, se encuentra que el diferencial entre el NBI de la zona urbana comparado con las cabeceras municipales duplica el registro urbano (58,91% contra 22,49%, respectivamente). Sin embargo, en el caso de los municipios más afectados por coca, esta relación en Sardinata (2,4) y Teorama (2,9), casi que se triplica. No obstante, pareciera que el NBI no es un determinante definitivo de la cantidad de coca en los municipios de Norte de Santander, pues el coeficiente de correlación ajusta linealmente estas dos variables en apenas un 33%¹⁵⁰.

149. A nivel de cabeceras el NBI de los municipios más afectados por coca también exceden el registro del resto de municipios del departamento (25,2%), excepto la cabecera del municipio de Convención.

150. El coeficiente de correlación de Pearson mide el grado de asociación lineal entre distintas variables relacionadas. Oscila entre -1 y +1. En el primer caso la relación es perfectamente positiva y en el segundo caso la relación es perfectamente negativa.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2012.
 UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- | | | |
|---|---|---|
| ■ 0 - 20 % | ■ 60 - 80 % | Límite Departamental |
| ■ 20 - 40 % | ■ Cultivos de Coca 2011 - 2014 | Límite Internacional |
| ■ 40 - 60 % | Límite Municipal | |

Mapa 13. Necesidades Básicas Insatisfechas. Departamento de Norte de Santander
 Fuente: Dane, 2012.

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

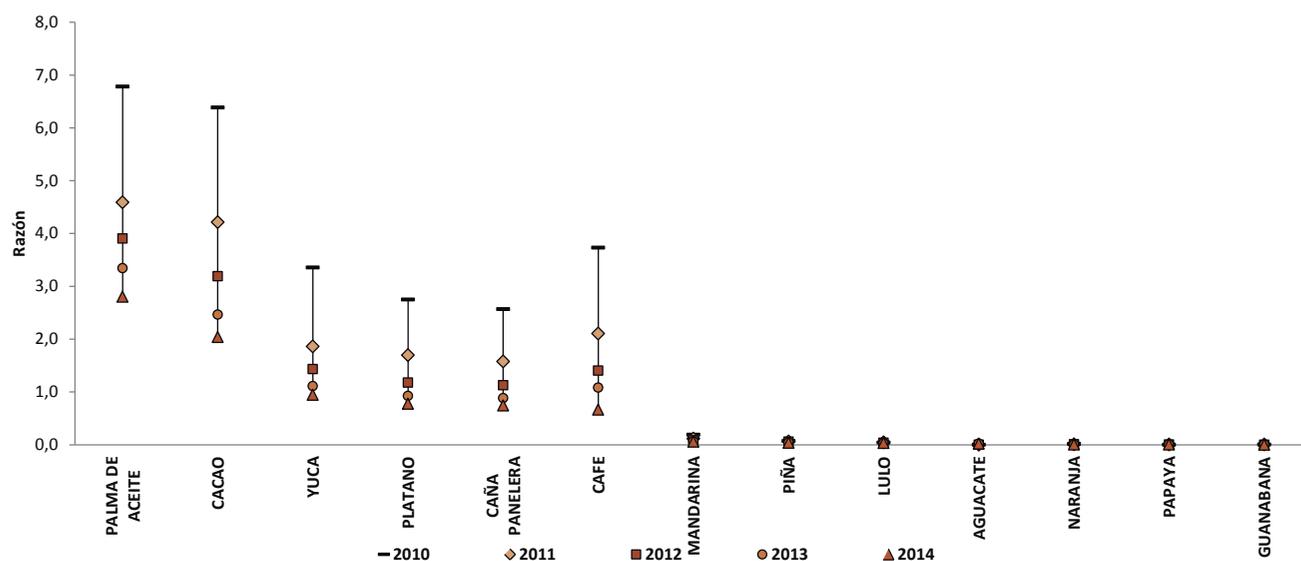
Los cinco municipios más cocaleros de Norte de Santander¹⁵¹ han registrado 1.692, 2.785, 3.931, 5.066 y 6.117 ha de coca para los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, respectivamente. Esto es en promedio el 84,5% del total de coca registrado en el departamento. Los principales cultivos permanentes de los municipios seleccionados fueron la palma de aceite, el cacao, la yuca, el plátano, la caña panelera y el café. El maíz, arroz y el frijón, por su lado, fueron los cultivos transitorios más comunes¹⁵² según las Evaluaciones Agropecuarias (EVA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Una manera de comparar la producción agrícola con la cantidad de coca detectada en el departamento es por medio de la razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de cada cultivo (transitorio o permanente) sobre el área de coca observada¹⁵³. De esta manera, valores cercanos a uno implicarían que la cantidad de hectáreas de coca observada fue equivalente a la cantidad de hectáreas sembradas de ese producto, valores superiores a 1, implicarían que en ese departamento hubo más hectáreas sembradas de determinado producto que de coca observada y valores inferiores a 1, implicarían que hay más hectáreas de coca en el departamento que área sembrada del producto.

Como se observa en la gráfica, la razón entre los productos lícitos sobre los ilícitos en los años 2010-2014 en los productos permanentes y frutales¹⁵⁴

varió significativamente dependiendo del tipo de cultivo. En términos generales se tiene que la razón fue claramente superior a uno para los cultivos de palma de aceite, cacao y yuca. Es decir, que la razón promedio entre 2010 y 2014 de cada uno de estos productos fue de 4,3, 3,7 y 1,7, respectivamente. Sin embargo, como se aprecia en la gráfica, esta razón parece deteriorarse aceleradamente. A manera de ejemplo, la palma de aceite, el cultivo más extendido del departamento, tuvo una razón de 6,8 en 2010, mientras que en 2014 la relación apenas alcanzó 2,8. Es decir, en el transcurso de tan sólo cinco años el cultivo pasó de representar casi siete veces la extensión de los cultivos de coca a sólo tres. Lo anterior, sin embargo, no puede ser atribuido a la reducción en los cultivos de palma, pues en este lapso de tiempo se registró un aumento de 5.669 ha, es decir un incremento porcentual del 49%. El mencionado fenómeno se atribuye más bien a la precipitada extensión de los cultivos de coca en los municipios mencionados, pues se pasó de 1.692 ha en 2010 a 6.117 ha en 2014, es decir un extraordinario incremento del 262%.

Lo mismo sucede con los cultivos del plátano, la caña panelera y el café, que pasaron de una razón de 2,8, 2,6 y 3,7 en 2010 a tan sólo registrar 0,8, 0,7 y 0,7, respectivamente. Vale la pena aclarar aquí que los cultivos del café en la región han disminuido precipitadamente de 6.315 ha en 2010 a 4.059 ha en 2014, lo que también ha contribuido a que esta razón decaiga rápidamente. El resto de cultivos permanentes y frutales (mandarina, piña, lulo, aguacate, naranja, etc) no han registrado una razón superior a uno en ninguno de los años de estudio, pues la cantidad de hectáreas dedicadas a estos productos tienden a ser marginales.



Gráfica 48. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y frutales en el departamento sobre la cantidad de coca observada (2010-2014).

151. Según su contribución en el total de la hoja de coca sembrada en el departamento entre 2010 y 2014: Tibú (35,7%), Sardinata (17,1%), El Tarra (11,5%), Teorama (11%), y Convención (9,3%), totalizando el 84,5% del total departamental.

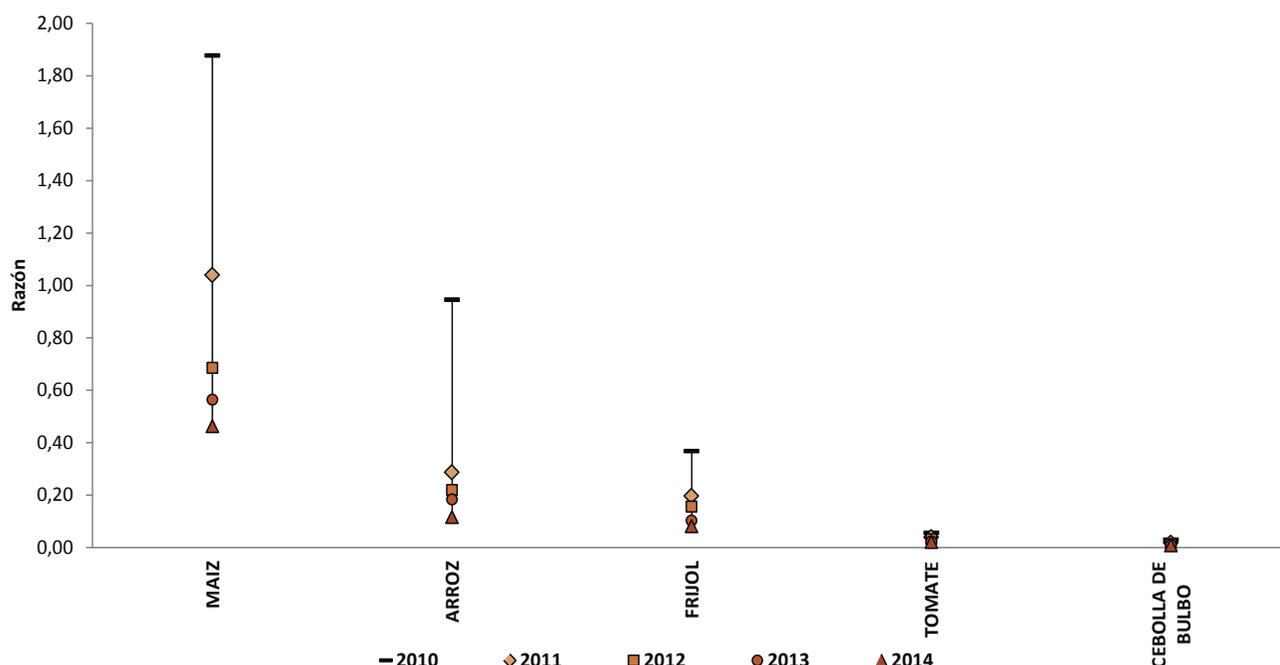
152. Para un análisis más detallado de los cultivos transitorios, permanentes y frutales de estos municipios, véase el análisis de las Caracterizaciones Productivas Locales de la red ORMET (2013) elaborados por el Ministerio de Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

153. No sobra recordar que este algoritmo contrasta la cantidad de área sembrada de cada producto en un momento del año con la cantidad de área observada de coca a corte 31 de diciembre del año de referencia.

154. Los cultivos permanentes son aquellos que después de sembrados, toman un tiempo relativamente largo para llegar a la edad productiva, producen varias cosechas y no es necesario volver a sembrarlos después de cada recolección. Ej.: café, árboles frutales, palma de aceite, flores, cacao, caña de azúcar, etc.

De otro lado, la razón entre la cantidad de área sembrada de los diversos productos transitorios¹⁵⁵ en el departamento y la cantidad de coca observada dista de la distribución vista en los cultivos permanentes, pues se evidencia un claro déficit en la cantidad de hectáreas cultivadas de estos productos y las de coca, ya que sólo el maíz presentó una razón superior a uno entre los años 2010 y 2011. En términos generales,

se puede afirmar que por cada hectárea de coca en el departamento se sembraron entre 0,01 ha de cebolla de bulbo (entre 2012 y 2014) y 0,95 ha de arroz (en el año 2010). Este fenómeno se explica tanto por la reducción de la extensión de los cultivos transitorios totales (-11%) como por el mencionado aumento de los cultivos de coca en los municipios más cocaleros.



Gráfica 49. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada (2010-2014).

| Cultivos permanentes y frutales Mun. más Cocaleros | | | | | | Cultivos Transitorios Mun. más Cocaleros | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Productos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Productos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| PALMA DE ACEITE | 11.476 | 12.778 | 15.355 | 16.945 | 17.145 | MAIZ | 3.176 | 2.895 | 2.695 | 2.855 | 2.833 |
| CACAO | 10.806 | 11.734 | 12.545 | 12.487 | 12.472 | ARROZ | 1.600 | 800 | 860 | 931 | 708 |
| YUCA | 5.675 | 5.180 | 5.631 | 5.630 | 5.780 | FRIJOL | 622 | 549 | 612 | 520 | 500 |
| PLATANO | 4.655 | 4.725 | 4.630 | 4.685 | 4.747 | TOMATE | 95 | 110 | 123 | 116 | 127 |
| CAÑA PANELERA | 4.342 | 4.397 | 4.431 | 4.482 | 4.555 | CEBOLLA DE BULBO | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| CAFE | 6.315 | 5.862 | 5.525 | 5.480 | 4.059 | | | | | | |
| MANDARINA | 325 | 325 | 324 | 324 | 355 | | | | | | |
| PIÑA | 120 | 170 | 220 | 220 | 220 | | | | | | |
| LULO | 68 | 130 | 155 | 155 | 198 | | | | | | |
| AGUACATE | - | - | - | 105 | 115 | | | | | | |
| NARANJA | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | | | | | | |
| PAPAYA | - | 10 | 10 | 20 | 20 | | | | | | |
| GUANABANA | 7 | 7 | 7 | 12 | 12 | | | | | | |

Tabla 23. Total de hectáreas sembradas por producto en el Departamento de Norte de Santander

Fuente: Evaluaciones Agropecuarias 2014. Ministerio de Agricultura.

155. Los cultivos transitorios son aquellos cuyo ciclo vegetativo generalmente no es mayor de seis meses. Al cosecharlo, es necesario sembrarlo de nuevo para que vuelva a producir. Ej.: cereales, hortalizas y verduras, tabaco rubio y algodón, etc.

| Cultivos permanentes y frutales Mun. más Cocaleros | | | | | | Cultivos Transitorios Mun. más Cocaleros | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|--|------|------|------|------|------|
| Productos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Productos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| PALMA DE ACEITE | 6,78 | 4,59 | 3,91 | 3,34 | 2,80 | MAIZ | 1,88 | 1,04 | 0,69 | 0,56 | 0,46 |
| CACAO | 6,39 | 4,21 | 3,19 | 2,46 | 2,04 | ARROZ | 0,95 | 0,29 | 0,22 | 0,18 | 0,12 |
| YUCA | 3,35 | 1,86 | 1,43 | 1,11 | 0,94 | FRIJOL | 0,37 | 0,20 | 0,16 | 0,10 | 0,08 |
| PLATANO | 2,75 | 1,70 | 1,18 | 0,92 | 0,78 | TOMATE | 0,06 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,02 |
| CAÑA PANELERA | 2,57 | 1,58 | 1,13 | 0,88 | 0,74 | CEBOLLA DE BULBO | 0,03 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| CAFE | 3,73 | 2,10 | 1,41 | 1,08 | 0,66 | | | | | | |
| MANDARINA | 0,19 | 0,12 | 0,08 | 0,06 | 0,06 | | | | | | |
| PIÑA | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,04 | 0,04 | | | | | | |
| LULO | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | | | | | | |
| AGUACATE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,02 | | | | | | |
| NARANJA | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 | | | | | | |
| PAPAYA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | |
| GUANABANA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | |

Tabla 24. Proporciones entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y transitorios sobre la cantidad de coca observada (2011-2014)

Fuente: Evaluaciones Agropecuarias 2014. Ministerio de Agricultura.

8.5 DINÁMICA DE LOS PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS

El precio es el mecanismo por medio del cual se realiza el intercambio en cualquier mercado. El mercado de las drogas e insumos químicos para su fabricación no es la excepción; existe no sólo 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) ha 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. Los datos han sido recopilados en zonas de cultivo así

como en sitios de influencia de comercialización, con la participación de personas vinculadas a programas de UNODC, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)¹⁵⁶.

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 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 solamente 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 del mismo.

156. La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) 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.

- 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 (UACT).

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

8.5.1 Precios de los derivados de la coca

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta de drogas en el departamento de Norte de Santander corresponde a productos relacionados con la hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína, es decir, existen estructuras de mercado tanto de productos intermedios como del bien final que es el clorhidrato de cocaína. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander disminuyó de 12,4 tm en 2005 a 6,1 tm en 2007, pero con un fuerte aumento en 2011 (24,6 tm). En cuanto al potencial de producción de los insumos intermedios en 2011, se tiene que la hoja de coca fresca representó 16.200 toneladas, la pasta básica representó 6,5 toneladas, y la base de cocaína 30,3 toneladas.

Los precios de hoja de coca fresca disminuyeron vertiginosamente de un máximo de \$ 3.200/kg en el año 2005 a \$ 1.350/kg en 2014, en términos nominales¹⁵⁷. Esto representa un descenso de casi el 60%, claramente superior que la reducción nacional del 14% (de \$2.500/kg a \$2.150/kg) en el mismo periodo. Los precios nominales de este producto han sido altamente fluctuantes, pero suelen oscilar alrededor de la media nacional¹⁵⁸. No obstante entre 2013 y 2014 los precios cayeron un 52%, es decir pasaron de \$ 2.750/kg a \$ 1.350/kg. En términos reales, se observa

una cierta tendencia decreciente del precio, acentuada sobre todo en los últimos dos años, posiblemente atribuible al incremento de las hectáreas cultivadas de coca en estos años, de modo que la coca se estaría comportando como un bien normal. En términos reales el precio nacional de la hoja pasó de \$2.400 en 2006 a \$1.500 en 2013.

En cuanto a la evolución de los precios corrientes de la pasta básica de cocaína, se subraya la relativa reducción del indicador entre 2007 y 2013, evolucionando de \$ 2'525.000 a \$1'990.000, respectivamente, mientras que a nivel nacional este cambio fue de \$2'048.000 en 2009 a \$1'844.300 en 2012, con un incremento de nuevo a \$1'967.200 en 2014, respectivamente. El comportamiento del precio real de la pasta es relativamente igual al nominal en la medida en que ambos decrecen, y nuevamente el nivel es superior a la media nacional.

En cuanto a la evolución nominal de los precios de base de cocaína entre el año 2005 a 2014, se registra un descenso de un máximo de \$ 3.500.000 en 2005 a un mínimo de 2.537.000 en 2013, y nuevamente un aumento a \$2.608.300 en 2014, valores superiores al comportamiento nacional, que promedió \$ 2.660.000 entre 2006 y 2014. En términos reales, se encuentra la misma tendencia decreciente tanto en el departamento, como a nivel nacional, pues mientras que la base de cocaína a nivel nacional pasa de \$2'402.00 en 2006 a \$ 1'763.000 en 2014, los precios departamentales disminuyen de \$2'711,750 a \$1'856.600, en el mismo periodo.

Finalmente, en el período (2006-2014), los precios del clorhidrato de cocaína han tenido una relativa estabilidad que oscila alrededor del valor de la media nacional, pues mientras que la primera promedió \$4'531.760, la segunda alcanzó un cercano registro de \$4'529.300. En términos reales sucede lo mismo, y la serie departamental tiene el mismo comportamiento descendente de la serie nacional. Para 2014, el precio real promedio del clorhidrato de cocaína fue de \$ 3.173.449, mientras el nacional alcanzó \$3'230,323.

| Producto | Unidad de peso | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------|----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hoja de coca (fresca) | \$/Kg | \$ 3.200 | \$ 2.400 | \$ 2.450 | \$ 3.200 | \$ - | \$ 2.000 | \$ 2.800 | \$ 2.800 | \$ 2.750 | \$ 1.350 |
| Pasta Básica de cocaína | \$/Kg | \$2.300.000 | \$ 2.347.600 | \$ 2.525.000 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 2.083.300 | \$ 2.233.300 | \$ 1.990.000 | \$ - |
| Base de cocaína | \$/Kg | \$3.500.000 | \$ 2.833.300 | \$ 2.850.000 | \$ 2.791.700 | \$ 2.700.000 | \$ 2.835.000 | \$ 2.696.700 | \$ 2.966.700 | \$ 2.537.000 | \$ 2.608.300 |
| Clorhidrato de Cocaína | \$/Kg | \$4.840.000 | \$ 4.562.500 | \$ 4.675.000 | \$ 4.500.000 | \$ 4.000.000 | \$ 4.700.000 | \$ 4.500.000 | \$ 4.533.300 | \$ 4.856.700 | \$ 4.458.300 |

Tabla 25. Precios nominales obtenidos de los derivados de la coca en el departamento de Norte de Santander, según año de referencia

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

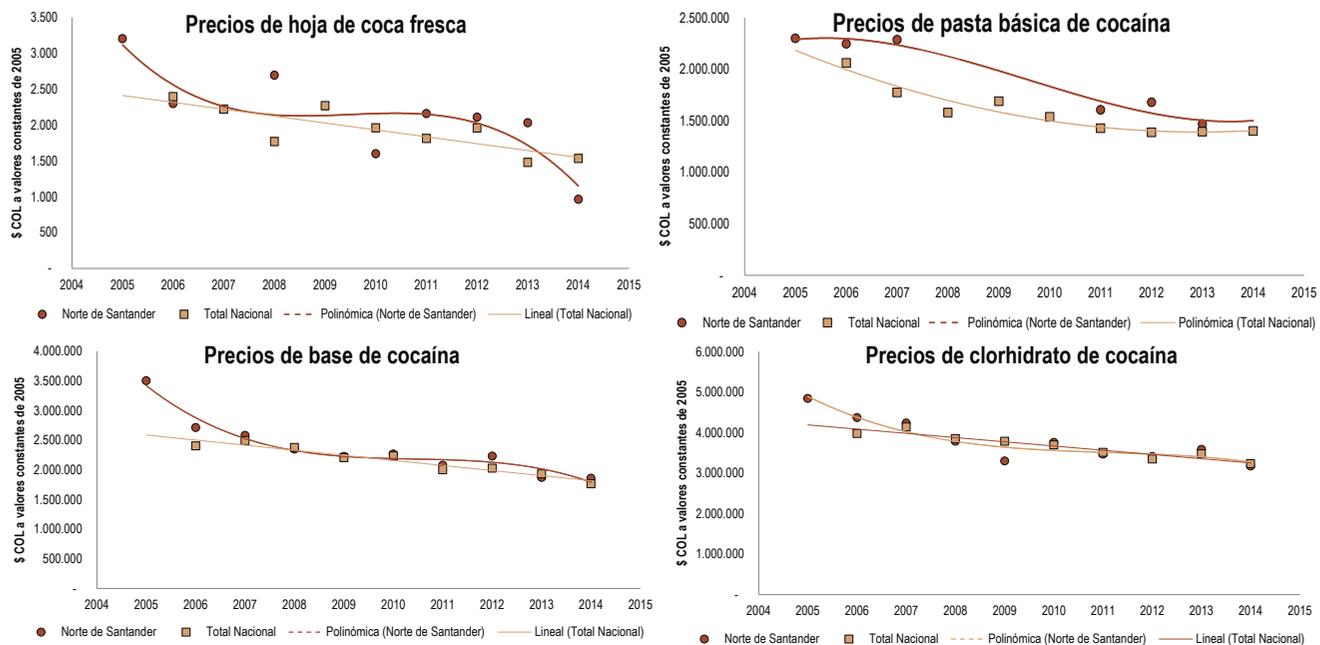
Nota: Los valores fueron redondeados a la centena más próxima, excepto los precios de la hoja de coca (fresca) que fueron aproximados al múltiplo de \$50 más

157. Llama la atención que en 2013 en la Región de Catatumbo el 82% de los cultivadores de hoja de coca vendieron el producto a otros agentes (intermediarios o procesadores), lo que demostraría que sólo una pequeña parte de las unidades agrícolas participarían en el proceso de transformación de hoja de coca a base de cocaína o clorhidrato de cocaína.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Informe de precios de la droga en Colombia. Año 2014. 2015.

158. Los precios promedio de la hoja de coca fresca nacional por kilogramo de hoja son: año 2006 \$2.500, año 2007 \$2.450, año 2008 \$2.100, año 2009 \$2.750, año 2010 \$2.450, año 2011 \$2.350, año 2012 \$2.600, año 2013 \$2.000 y año 2014 \$2.150.

cercano.



Gráfica 50. Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Norte de Santander 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.

Nota 2: La línea punteada se refiere al ajuste tendencial del departamento, en tanto que la línea continua registra la tendencia nacional.

8.5.2 Precios de los derivados opiáceos

Los precios de los derivados opiáceos han tendido a presentar una elevada volatilidad, y por lo general se cuenta con menos registros de información y una menor representatividad a nivel nacional, lo que dificulta reconocer las tendencias del mercado ilegal. Sin embargo, el análisis de los precios corrientes concluyó que el látex de amapola en kilogramos promedió en el departamento \$ 650.000 en 2005 y 2007. No obstante, el precio del látex líquido se alcanzó a registrar en \$ 2.461.100 para 2013, equivalente a un 16% superior que el promedio nacional.

En cuanto a los precios de la morfina, se evidencia un relativo descenso en la tendencia nominal, pues partió en 2005 de un promedio de \$ 9.600.000 a \$ 7.108.300 en 2013. Vale apuntar que aunque la tendencia nacional de este producto también fue a la baja, pues de \$18.665.200 en 2006, descendió hasta \$10.020.000, el promedio departamental dista casi el 90% de la

media nacional. Los precios de la heroína en términos nominales, por su lado, han presentado una relativa estabilidad, aunque el año 2014 supuso una reducción del 16% con respecto al precio promedio del producto entre 2005 y 2013 (% 15.476.050)¹⁵⁹. En síntesis, la heroína en el departamento osciló entre \$19'000.000 en 2011 y \$13'000.000 en 2014, aunque este intervalo es considerablemente menor que el registrado a nivel nacional (\$ 23.371.500 en 2006 a \$15.059.700 en 2014). En términos reales, los precios de la morfina y la heroína han presentado un fuerte descenso, aunque con valores claramente inferiores a la también descendente tendencia nacional, fenómeno propio de la dinámica de los departamentos frontera¹⁶⁰. Los precios reales en el departamento oscilaron entre \$ 9'600.000 en 2005 y \$ 5.244.850 en 2013 para la morfina, y entre \$ 15'000.000 en 2005 y \$ 9.253.491 en 2012, para la heroína. En cuanto a los precios del látex de amapola departamental se registra una similar tendencia al alza un comportamiento, pero en el 2013 el dato resultó claramente superior a la media

| Productos | Unidad de peso | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Látex de amapola | \$/kg | \$650.000 | \$ - | \$650.000 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| | \$/l | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$2.461.100 | \$ - |
| Morfina | \$/kg | \$9.600.000 | \$9.000.000 | \$9.000.000 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - | \$8.000.000 | \$7.108.300 | \$ - |
| Heroína | \$/kg | \$15.000.000 | \$13.750.000 | \$15.250.000 | \$14.750.000 | \$ - | \$15.500.000 | \$19.000.000 | \$15.333.300 | \$15.225.000 | \$13.000.000 |

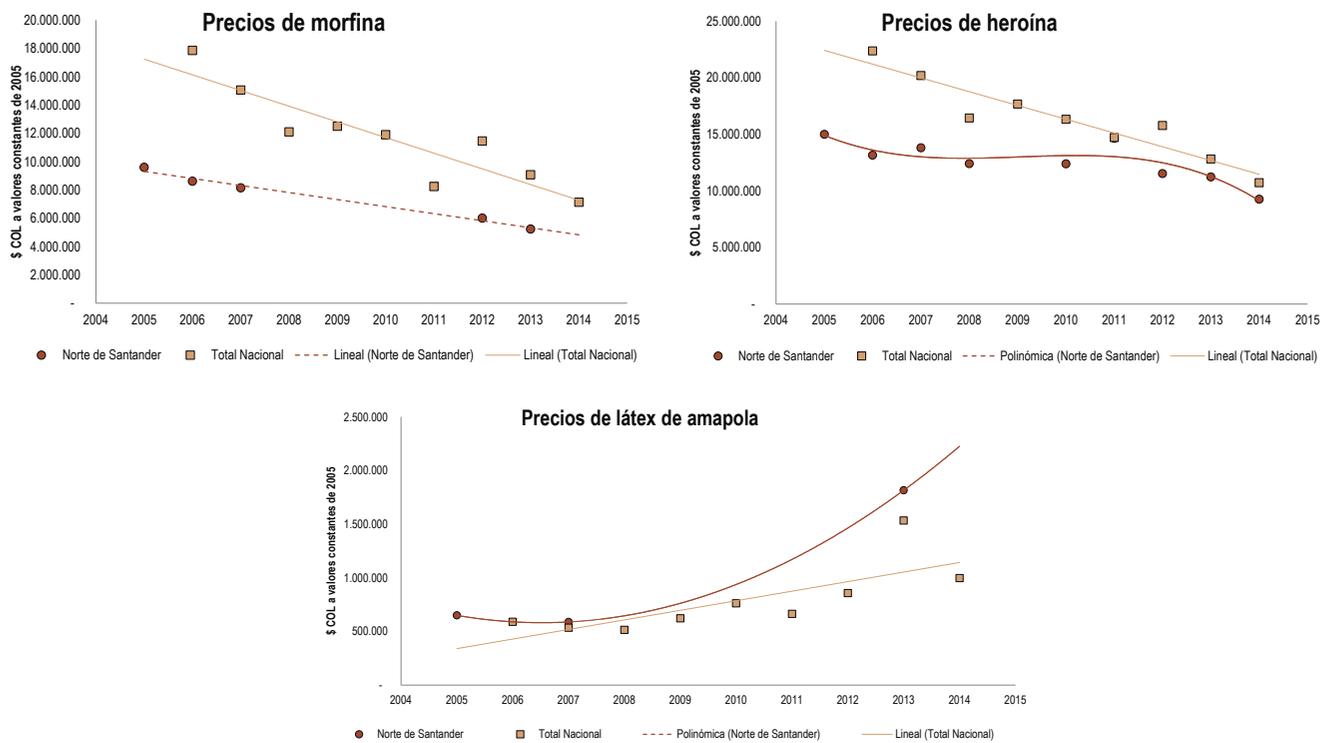
Tabla 26. Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Norte de Santander, según año de referencia

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

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

159. Por el contrario, el año 2009 presentó un incremento significativo del precio, pues alcanzó a registrar un valor de \$19.000.000/Kg.

160. SERRANO, Miguel (2015.). Seguridad privada y corrupción en mercados monopólicos ilegales: El caso de los cultivos de coca. Capítulo de Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia.



Gráfica 51. Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Norte de Santander 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. En la gráfica de los precios del látex de amapola, los valores 2013 y 2014 corresponden a la presentación líquida (Lt), los anteriores datos se refieren a la presentación sólida (Kg).

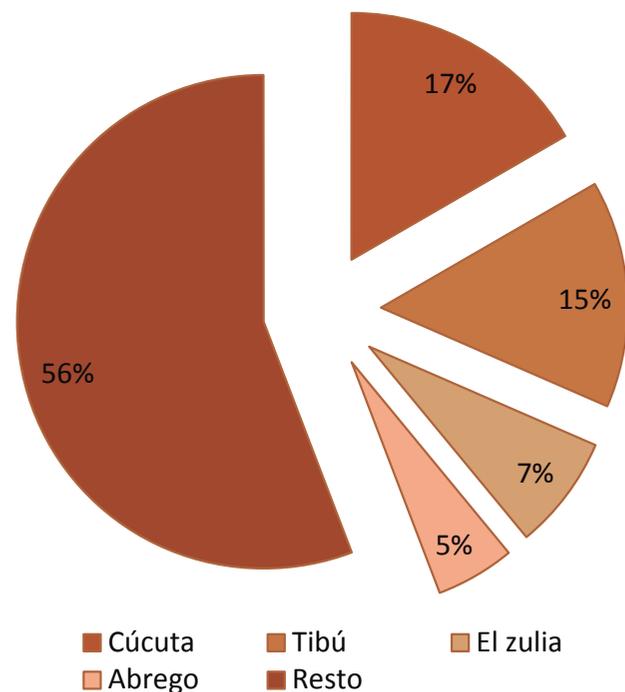
Nota 2: La línea punteada se refiere al ajuste tendencial del departamento, en tanto que la línea continua registra la tendencia nacional.

8.6 OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL

Según cifras publicadas por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, entre 2010 y 2014 los desembolsos anuales realizados por el Banco Agrario al sector rural otorgados a Norte de Santander totalizaron \$928.212 millones, con un promedio anual de \$185.642 millones, equivalente a una participación del 4,4% con respecto al total nacional, y configurándose como el noveno departamento con mayor nivel de desembolsos durante este lustro. En particular, el total del crédito agropecuario nortesantandereano creció casi ininterrumpidamente desde 2010, cuando se registró un desembolso total de \$84.799 millones de pesos hasta \$115.939 millones de pesos en 2014, con una tasa de crecimiento anual promedio de 20,2%. Igualmente, el número de créditos desembolsados en este mismo periodo de tiempo ha evolucionado positivamente: de 7.446 en 2011 a 9.531 en 2013, aunque en 2013 decayó a 7.900.

La distribución del crédito agropecuario a nivel municipal refleja una participación mayoritaria de Cúcuta, la capital, que registró el 16,7% del total del crédito departamental desembolsado y Tibú, con el 14,9%. Ambos municipios se destacan por ser los que mayor peso relativo en el PIB Departamental¹⁶¹. El Zulia y Abrego registraron participaciones del 7,5% y 2,5%. El resto de municipios del departamento tuvieron una participación del crédito conjunta de casi

el 56%. Tendencia parecida al comportamiento del crédito agropecuario del Banco Agrario a pequeños productores a nivel municipal entre 2011 y 2015, donde se invierten las participaciones mayoritarias y Tibú registra el 9%, contra 8,15% de Cúcuta. Otros municipios marcadamente agropecuarios también registran participaciones importantes como Abrego (7,5%), El Zulia (5,1%), Chitaga (4,8%), y El Carmen (4,6%). El resto de municipios del departamento registran una participación conjunta del 60,8%.



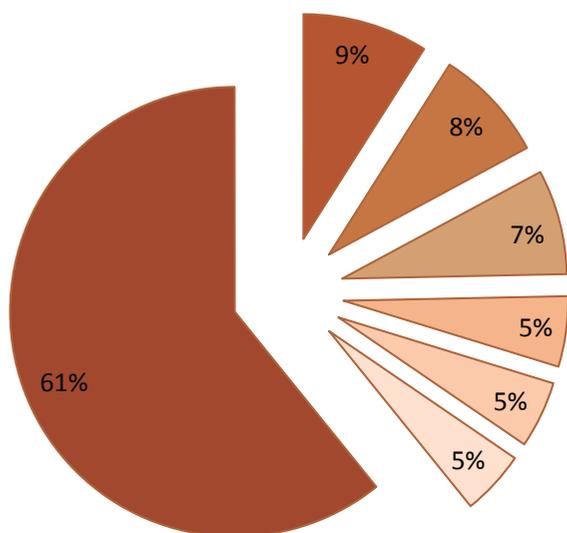
Gráfica 52. Total crédito agropecuario municipal en Norte de Santander - Banco Agrario (2011-2015)

Fuente: Agronet con base en las estadísticas de FINAGRO.

161. Contribuyeron con el 56% y 6% del PIB departamental, en su orden.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Metodología para calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal. Cuentas Departamentales -CD-. Bogotá: Julio de 2014.

■ Tibú ■ Cúcuta ■ Abrego ■ El zulia
■ Chitaga ■ El carmen ■ Resto



Gráfica 53. Distribución del crédito agropecuario municipal del Banco Agrario a pequeños productores en Norte de Santander (2011-2015)

Fuente: Agronet con base en las estadísticas de FINAGRO.

8.7 ALGUNOS FALLOS DE MERCADO EN EL DEPARTAMENTO: PROBLEMÁTICA DE CONTRABANDO EN LA FRONTERA

El departamento de Norte de Santander, por su condición fronteriza, genera dinámicas económicas singulares, debido principalmente a que se sustenta en el comercio binacional con la República de Venezuela¹⁶². Por ello, fenómenos como la devaluación del bolívar y el rompimiento de las relaciones comerciales binacionales afectan directamente la economía, ya que el ciclo económico de esta región presenta una alta dependencia de la economía venezolana, de manera que los desequilibrios cambiarios y políticos tienen un efecto considerable sobre los sectores reales de la economía de Cúcuta¹⁶³. Igualmente, la brecha de los precios relativos entre los dos países hace que se presenten incentivos para que tienda a existir contrabando e informalidad en la región. La siguiente sección pretende hacer una breve caracterización de los fallos de mercados en dos productos característicos de la economía nortesantandereana: el combustible, y la carne de res¹⁶⁴.

8.7.1 El caso del combustible

Dadas las diferencias técnicas entre el combustible de origen venezolano y el nacional, pero sobre todo gracias a la marcada diferencia entre los precios de ambos productos, se ha ido generalizando la figura de los llamados "pimpineros", que son aquellos individuos que se dedican al contrabando del combustible venezolano,

162. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Región de Catatumbo: Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2015.

163. SÁNCHEZ, Andrés. Crisis en la frontera. Banco de la República. Ensayos sobre Economía Regional. No. 197. 2014.

164. Vale la pena resaltar que esta sección no pretende hacer un recorrido metodológico exhaustivo de los fallos de mercado de la economía del departamento, sino que se limita a hacer un breve diagnóstico de las más acuciantes problemáticas de la región, sin intentos de generalización, entendidas más bien como un análisis de caso.

aprovechando el diferencial de precios y la evidente disponibilidad del producto en la frontera.

De esta manera, mientras el combustible venezolano costaba entre USD \$0,08 y USD \$0,09 el galón¹⁶⁵, en las estaciones de gasolina colombianas el homólogo producto nacional se conseguía en promedio a COP \$7.488/galón, es decir, aproximadamente a USD\$ 2,25/galón¹⁶⁶. Dependiendo del lugar en donde se comercialice, la rentabilidad que deja esta actividad ilegal puede superar inclusive el 1.000%¹⁶⁷. Se estima que podría estar ingresando cerca de 100.000 barriles de petróleo de contrabando cada día¹⁶⁸, que estarían ingresando al departamento por algunas de las 50 trochas ilegales ubicadas a lo largo de la frontera, en especial entre los Estados de Zulia y Táchira. Es más, se calcula que el 10% del combustible que se comercializa en el país, sería de contrabando¹⁶⁹.

Las cifras, sin embargo, son polémicas. Petróleos de Venezuela (PDVSA) afirma que cerca del 5% de su producción diaria, estaría destinada a ser transportada a Colombia, por lo que alega que el contrabando generaría pérdidas por USD \$1.400 millones¹⁷⁰. La Policía Nacional, estimó incautaciones de mercancías sólo en el mes de septiembre de 2015 por \$1.129 millones de pesos, de los cuales más de 33 millones serían exclusivamente de gasolina de contrabando¹⁷¹. El éxito relativo de estas prácticas contrabandistas radica en que la población pareciera haber adoptado una cultura de la ilegalidad¹⁷² que se ha venido gestándose por décadas¹⁷³. La consecuencia más inmediata de lo anterior y de las recientes medidas como el cierre fronterizo a mediados de 2015, implica que se generen graves crisis sociales de sectores de la población cada vez más amplios que sobreviven del comercio ilegal en la frontera¹⁷⁴.

165. Según el portal Global Petrol Prices, el precio de la gasolina venezolana era el de menor valor alrededor del mundo, ubicándose muy por debajo de los otros principales países productores de crudo del mundo, como Kuwait (USD \$0,84/Galón), Arabia Saudita (USD \$0,93/Galón) y Turkmenistán (USD\$ 1,11/Galón), etc. Global Petrol Prices. Gasoline Prices. Consultado en: http://www.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/. Marzo 2016

166. Los precios de referencia mencionados fueron observados a mediados de febrero de 2016, específicamente en la limítrofe ciudad de Cúcuta.

167. CÁRDENAS, Santiago. Así es el contrabando que desangra a Venezuela y Colombia. En: El Colombiano. 10 de septiembre de 2015). Consultado en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/asi-es-el-contrabando-que-desangra-a-venezuela-y-a-colombia-AH2696332>. Marzo 2016.

168. Se calcula que el contrabando de combustible que se extrae de Venezuela para su comercialización en Colombia deja ganancias a las redes mafiosas nacionales por un valor de 370 millones de dólares.

FLÓREZ, Miguel. Así funciona el contrabando de gasolina venezolana en la frontera. En: Las dos Orillas. 07 de septiembre de 2015. Consultado en: <http://www.las2orillas.co/asi-funciona-el-contrabando-de-gasolina-venezolana-en-la-frontera/>. Marzo 2016.

169. CÁRDENAS, Santiago. Así es el contrabando que desangra a Venezuela y Colombia. En: El Colombiano. 10 de septiembre de 2015). Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/asi-es-el-contrabando-que-desangra-a-venezuela-y-a-colombia-AH2696332>

170. PARDO, Daniel. 10 datos que probablemente no sabe sobre la gasolina en Venezuela. En: BBC Mundo. (19 de agosto de 2014). Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140816_venezuela_gasolina_curiosidades_dp

171. Cámara de Comercio de Cúcuta con base en información de la Dirección de gestión de policía fiscal y aduanera. Informe de resultados septiembre de 2015.

172. Según el Observatorio Económico de la Cámara de Comercio de Cúcuta, en el sondeo Cúcuta Cómo Vamos realizado a los empresarios de Norte de Santander, el 49 % respaldaba el contrabando y afirmaba que por ser costumbre de larga data, se debería permitir.

Cámara de Comercio de Cúcuta. Encuesta de Percepción Ciudadana Cúcuta Cómo Vamos 2014. Consultado en : <http://datacucuta.co/PDF/publicaciones-externas/CUCUTACOMOVAMOS/PRIMERA%20PRESENTACION.pdf>

173. El problema del contrabando no es específico del departamento de Norte de Santander. Según Andert, las prácticas contrabandistas se han reseñado desde la Colonia en el Caribe Colombiano.

ANDERT, Isabella. La cultura del contrabando en el caribe colombiano. disertación de maestría en filosofía, Universidad de Viena, 2012.

174. El Espectador. Promueven reconversión laboral para pimpineros de Cúcuta. 13 de enero de 2016. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/promueven-reconversion-laboral-pimpineros-de-cucuta-articulo-610276>. Marzo 2016.

8.7.2 El caso de la carne

El caso de la carne es probablemente más preocupante porque tiene implicaciones directas en términos de salud pública, por efectos de las condiciones sanitarias de la carne de contrabando. A pesar del cierre fronterizo a mediados de 2015, el tráfico ilegal de carne se mantiene vigente. El incentivo económico de esta práctica ilegal radica en que las cabezas de ganado son más rentables en Colombia que en Venezuela porque el diferencial en precios es muy elevado, pues mientras en Colombia el valor medio de una cabeza está oscila alrededor de \$1.800.000 pesos, en Venezuela el mismo producto puede llegar a tener un valor de \$ 300.000 pesos¹⁷⁵. Se desconoce la magnitud económica total de la problemática del contrabando de carne en el departamento.

Sin embargo, Andrés Hoyos, el presidente del Comité de Ganaderos de Norte de Santander, indicó que los dos frigoríficos que funcionan en esa ciudad sólo están sacrificando 70 reses al día, lo que equivale a 14 toneladas de carne en canal de las 80 que, se estima, consume a diario la población cucuteña¹⁷⁶. Por otro lado, según la Encuesta de Sacrificio de Ganado (ESAG) del DANE, el consumo interno de ganado vacuno en Norte de Santander en 2015 fue de 5.106 cabezas (promedio mensual), equivalente a 2.042 Toneladas de peso en pie y de 1.064 Toneladas de peso en canal (promedios mensuales)¹⁷⁷.

Aunque entre las motivaciones expuestas por el Gobierno venezolano para justificar el cierre de la frontera a mediados de agosto de 2015 estaba la de bloquear el contrabando que se mueve por la zona limítrofe, se reportó que durante el cierre el fenómeno del tráfico ilegal de carne no se ha interrumpido. De hecho, se han exacerbado los problemas de corrupción por la creciente dificultad del tránsito de los productos. El caso del expresidente del Comité de Ganaderos de Norte de Santander (COGANOR) en 2015 es ilustrativo. Durante los doce años en los que se desempeñó como presidente de esta organización, la Fiscalía lo encontró como el líder de una organización que contrabandeara reses en la región, en la que participaron también funcionarios del ICA, del INVIMA y otros ganaderos. La modalidad de corrupción incluía la adulteración de las guías sanitarias de sacrificio del ganado, los registros de transporte y el Registro Único de Vacunación. El incentivo, nuevamente era el diferencial de precios, pues mientras en Venezuela una res costaba unos \$250.000, en Cúcuta podría venderse por encima de \$1 millón¹⁷⁸. De la misma manera, se ha registrado en los medios de comunicación el caso del conocido "cartel de la carne", que según el General Gustavo Moreno Maldonado, Director Nacional de la Director Policía Fiscal y

175. El Tiempo. Cae red de contrabando de carne en Cúcuta. 30 de septiembre de 2015. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/capturan-a-red-de-contrabando-de-carne-en-cucuta/16391197>. Marzo 2016.

176. El Tiempo. Cúcuta no se repone luego de seis meses de cierre fronterizo. 18 de febrero de 2016. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cierre-fronterizo-en-cucuta/16514231>. Marzo 2016.

177. DANE. Encuesta de sacrificio de ganado –ESAG. Sacrificio de ganado total nacional y departamental – vacunos, porcinos y otras especies – enero - diciembre 2015. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuaria-alias/estadisticas-de-sacrificio-de-ganado-esag>. Marzo 2016.

178. El Espectador. De dirigentes ganaderos a contrabandistas. 19 de agosto de 2015. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/de-dirigentes-ganaderos-contrabandistas-articulo-580275>. Marzo 2016.

Aduanera, movió más de \$70.000 millones y logró introducir al país 4.085 semovientes¹⁷⁹, y en la que algunos miembros de la policía ganaban entre \$5 y \$10 millones en una sola noche por dejar pasar caravanas de vehículos repletos de todo tipo de mercancía de contrabando, mientras que funcionarios del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) cobraban \$50.000 por cabeza de ganado en pie que ingresara ilegalmente desde Venezuela¹⁸⁰.

Esta problemática se complejiza aún más porque expone la salud pública, y puede producir la entrada de la aftosa y otras enfermedades al país desde Venezuela, debido a la precaria condición de transporte del producto y a la ruptura de la cadena de frío del mismo¹⁸¹. Asimismo, el gobierno departamental deja de recibir cerca de mil millones de pesos anuales por aranceles de entrada del producto¹⁸².

Por otra parte, existe una restricción sanitaria (Zona de protección) para la comercialización del ganado mayor producido en parte de Norte de Santander¹⁸³ que impide su venta al interior del país, por lo que la producción regional debe ser absorbida por completo por el mercado local, el cual, como se ha visto anteriormente, presenta una fuerte afectación por contrabando que reduce la viabilidad económica de la producción ganadera.

Perspectivas de la producción agropecuaria y agroindustrial lícita en las zonas de producción ilícita

La producción agropecuaria y agroindustrial lícita en los municipios afectados por la presencia de cultivos ilícitos enfrenta algunos factores limitantes importantes, pero también presenta dinámicas productivas promisorias que podrían ser objeto de fortalecimiento en perspectiva de reducir la vulnerabilidad territorial a las economías ilegales.

Factores limitantes

Los principales factores limitantes técnicos y económicos de la producción agropecuaria y agroindustrial en los municipios productores de cultivos ilícitos son los siguientes:

1. Aplicación de patrones de manejo técnico de cultivos y especies animales que incorporan bajos niveles de tecnología apropiada a las condiciones agroecológicas de la región, principalmente en la zona montañosa, donde no existen posibilidades de mecanización.

2. Altos costos de comercialización de la producción y de los insumos agropecuarios, en la región del Catatumbo,

179. La Opinión. ¿Qué ha pasado con el 'cartel de la carne'? 30 Octubre 2015. Consultado en: <http://www.laopinion.com.co/judicial/que-ha-pasado-con-el-cartel-de-la-carne-101086#ATHS>. Marzo 2016.

180. La Opinión. Detención domiciliaria para 31 capturados por contrabando de carne. 26 Noviembre 2015. Consultado en: <http://www.laopinion.com.co/judicial/detencion-domiciliaria-para-31-capturados-por-contrabando-de-carne-102600#ATHS>. Marzo 2016.

181. PABÓN, Silvano. El insalubre mercado de carne de contrabando en Cúcuta. En: Cúcuta 7 días. 7 noviembre, 2015. Consultado en: <https://cucuta7dias.com/echelecabeza/salud/el-descabellado-e-insalubre-mercado-de-carne-de-contrabando-en-cucuta/>. Marzo 2016.

182. El tiempo. Cúcuta no se repone luego de seis meses de cierre fronterizo. 18 de febrero de 2016. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cierre-fronterizo-en-cucuta/16514231>. Marzo 2016.

183. Comunicación personal, coordinador del programa de Ganadería, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobernación de Norte de Santander.

por insuficiencia de conectividad vial; en esta región no se cuenta con rutas fluviales funcionales al transporte de la producción agropecuaria hacia el centro del país.

3. Alta inestabilidad de precios de productos agropecuarios, principalmente en los cultivos transitorios tradicionales. Esta condición, al sumarse a los altos costos de comercialización, produce un alto nivel de incertidumbre sobre el éxito de la actividad productiva, actuando como disuasor de la inversión agropecuaria.

4. Bajo nivel de organización de las familias campesinas en torno a iniciativas de producción agropecuaria con potencial de inserción a los mercados nacionales y la exportación, lo que limita el alcance de los procesos de formación y capacitación en áreas productivas, así como la generación de economías de escala en los insumos agropecuarios y en los procesos de comercialización.

5. Bajo nivel de acceso a recursos de inversión productiva lícita, tanto por una reducida oferta bancaria como por limitaciones en el establecimiento de garantías reales debido a las fallas en la titularidad de la propiedad.

Dinámicas promisorias

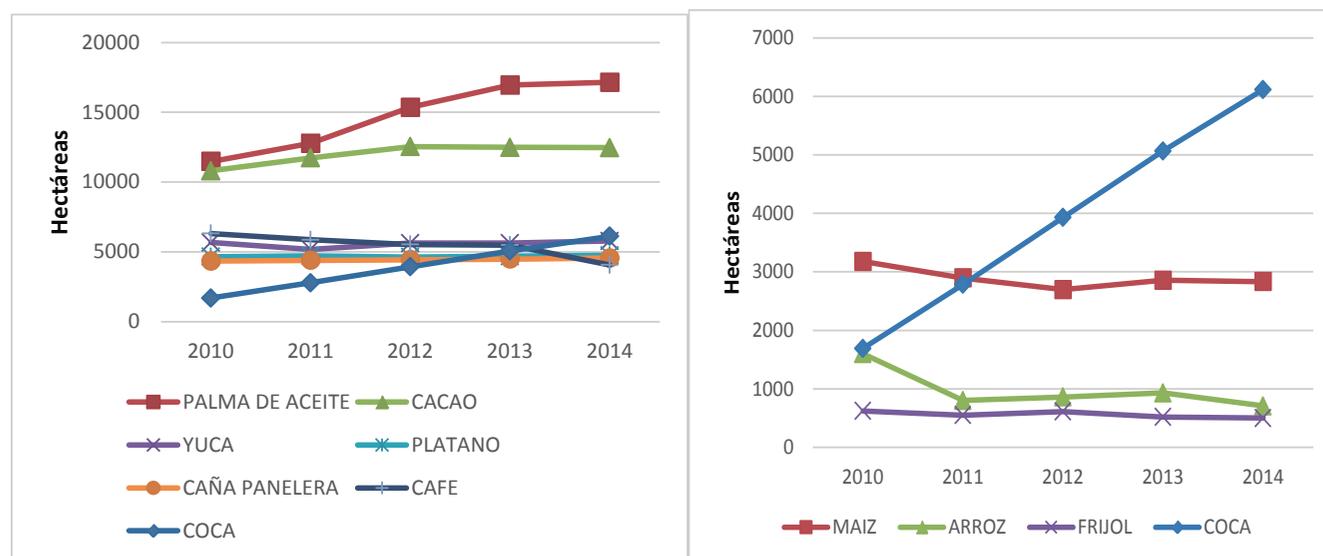
Existe un amplio abanico de opciones de producción agrícola con potencial técnico y económico. De una parte, y como el renglón con mayor expansión reciente, la palma de aceite cuenta no sólo con un área productiva importante sino también con una alternativa concreta de comercialización y transformación agroindustrial en la región; adicionalmente, existen múltiples organizaciones de pequeños productores agropecuarios que se han integrado en sistemas cooperativos y que actualmente están ampliando su radio de acción, tanto al nivel geográfico como del

apoyo a los productores. Ahora bien, la palma de aceite presenta algunas restricciones para su manejo en laderas pronunciadas, por lo que su expansión podrá darse con mayor éxito en zonas con topografía plana o de pendientes suaves.

En segundo lugar, se observa que la producción cacaotera ha venido en aumento, aunque más ligeramente, pero se ha comportado como un producto estable en la región a pesar del avance de los cultivos de coca; el cacao permite la agregación de valor, presenta una menor volatilidad de precios, y su condición no precedera lo hace funcional para la economía campesina de la región. Junto con el cacao, el cultivo del café tiene también potencial productivo, pero se registra una reducción de las áreas que se acentuó en el último año del período considerado; la relativa estabilidad del precio ha permitido su sobrevivencia, pero los rendimientos decrecientes por problemas técnicos asociados a factores climáticos exige un componente de asistencia técnica más fuerte que permita afrontar estas situaciones con mejores herramientas.

La yuca, el plátano y la caña panelera son también renglones importantes. En particular, la caña panelera ofrece la posibilidad de integrar valor y da más tiempo para la comercialización, por lo que es más funcional a unas condiciones de aislamiento relativo.

En relación con los cultivos de ciclo corto, se observa que sólo el maíz se ha mantenido en áreas alrededor de 3.000 ha, mientras que el arroz y el frijol se mantienen en proporciones menores. La inestabilidad de los precios del maíz, sin embargo, hace de este un producto con alto riesgo económico; constituye una parte importante de la dieta y tiene un extenso mercado local en el departamento, pero la ampliación de áreas productivas podría afrontar crisis de precios que harían imposible la recuperación de la inversión.



Gráfica. Dinámica de los principales productos agrícolas en los municipios afectados por cultivos de coca en Norte de Santander, 2010 – 2014

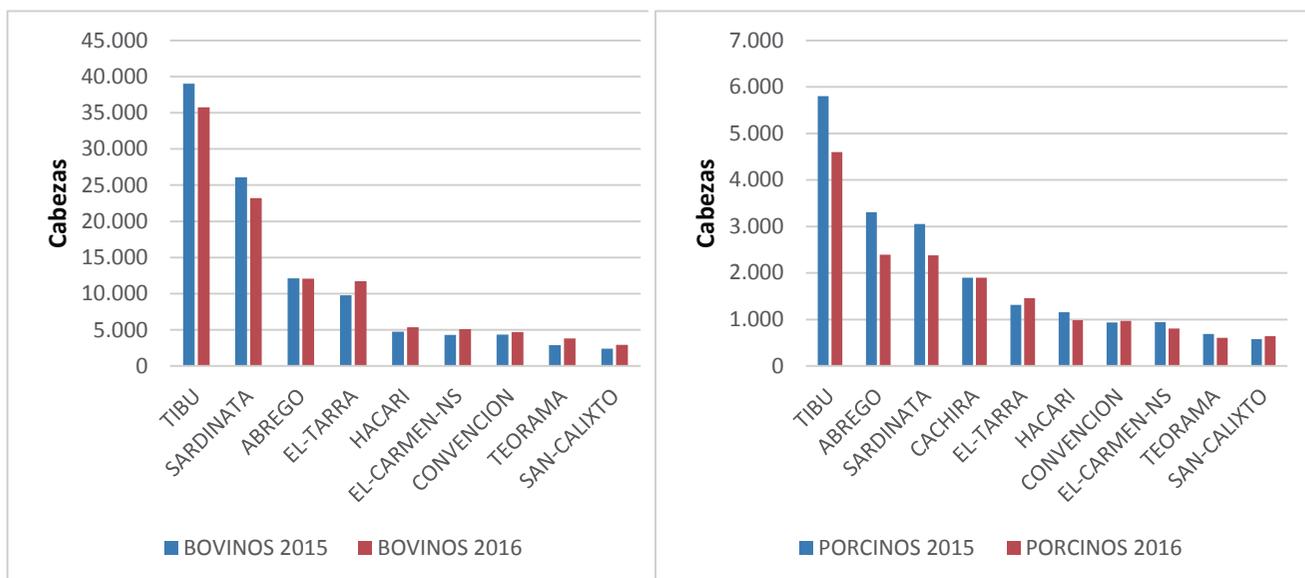
Fuente: Evaluaciones municipales 2010 - 2014.

La producción pecuaria tiene su mayor expresión en la ganadería mayor, contando con núcleos importantes de producción en Tibú y Sardinata. Las proyecciones del ICA en torno a la producción para 2016 totalizan cerca de 400.000 cabezas de ganado. Si bien existen factores de fragilidad ambiental que requieren de atención, es

posible ampliar el potencial productivo ganadero con la incorporación de tecnologías de manejo agroforestal que enriquezcan las dietas con fuentes de proteínas de origen forrajero. Ahora bien, el factor más limitante para la producción bovina en Norte de Santander es la restricción de circulación de ganado al interior del país,

por la existencia de una zona de protección por aftosa en la zona de frontera con Venezuela; junto a esto, la expansión del contrabando de carne en canal desde Venezuela produce una distorsión adicional al mercado,

por lo que si bien se trata de un producto con potencial por presentar menores variaciones de precios en el mercado nacional, se ve afectado de manera crítica por las limitaciones de acceso al centro del país.



Gráfica. Ganado mayor y porcicultura en los municipios principalmente afectados por cultivos ilícitos en Norte de Santander. Fuente: Proyección elaborada por el ICA para 2015 y 2016.

La producción porcina constituye también un renglón importante en el sector pecuario, si bien la producción en los municipios afectados por la presencia de cultivos de coca constituye sólo el 24% del total departamental. Los municipios que presentan el mayor potencial productivo para 2016 son Tibú, Ábrego y Sardinata. Una de las limitaciones más fuertes a la producción porcícola es la dificultad de acceder a fuentes de proteínas de bajo costo en la región, y particularmente en el Catatumbo; encontrar alternativas para este obstáculo podría impulsar no sólo la producción porcina, sino que dinamizaría también la producción de fuentes energéticas como el maíz y otros productos locales.

Perspectivas de fortalecimiento

Considerando los factores limitantes y las dinámicas de producción registradas, el fortalecimiento de la producción lícita podría tomar en consideración los siguientes elementos:

- Mejoramiento de la red de vías terciarias y de las secundarias, mejorando la conectividad con los centros de consumo. La construcción de la vía Tibú – La Mata constituirá un eje vial de integración regional que activará el comercio hacia el centro y norte del país. Junto a esta, será de vital importancia la apertura y mejoramiento de la red terciaria.
- Fortalecimiento de la producción agrícola en los productos no perecederos con mayor potencial de demanda y mayor nivel de transformación; entre estos se encuentran la palma de aceite, el cacao, la panela y el café. Algunos productos tradicionales perecederos podrían impulsarse y fortalecerse desde el punto de vista técnico para generar aumentos de productividad, pero debe considerarse que afrontan limitaciones de competitividad y alta volatilidad en los precios, por lo

que las inversiones en estos productos tendrían un alto nivel de riesgo.

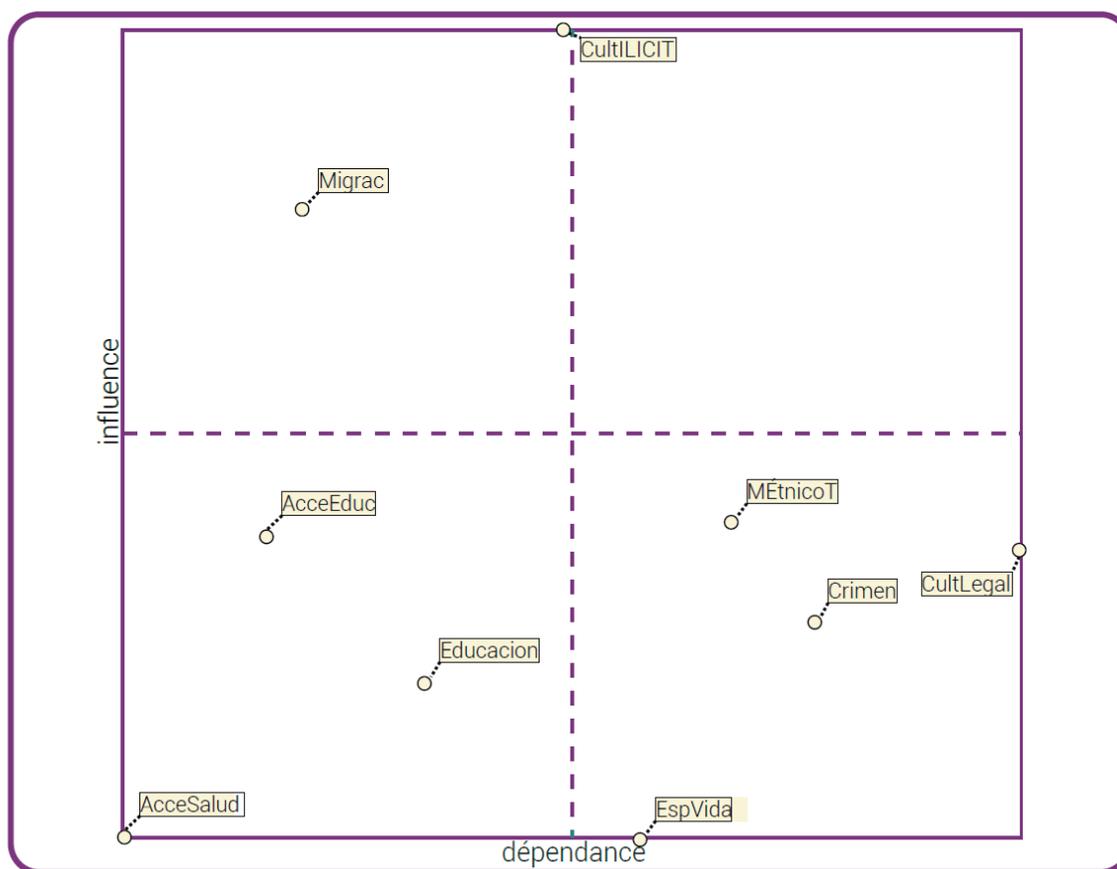
- Realizar de manera urgente un trabajo de mejoramiento de las condiciones sanitarias que permita eliminar la restricción de circulación de ganado al interior del país, por la existencia de una zona de protección por aftosa en la zona de frontera con Venezuela. En este caso, será vital la intensificación del trabajo del ICA.
- Fortalecimiento de la presencia y acción de las federaciones gremiales (Fedecafé, Fedepalma, Fedecacao y Fedepanela), de manera que se establezcan programas de impulso a la producción y la comercialización que incorporen asistencia técnica para los pequeños productores. El establecimiento de alianzas productivas con estas entidades desde el gobierno departamental y los municipales puede subsanar parcialmente la limitación de acceso a asistencia técnica calificada que reduce el nivel de éxito en la producción.
- Activación de líneas de crédito funcionales a la producción agropecuaria local. Las modalidades de crédito individual con responsabilidad colectiva para la amortización, tienen varios antecedentes en el país que podrían aprovecharse para afrontar los problemas de recuperación de cartera.
- Fortalecimiento de las organizaciones de productores en sistemas asociativos y/o cooperativos que permitan activar servicios para el aumento de la producción, incluyendo los insumos y los productos agropecuarios. Existen varias experiencias exitosas en la región derivadas de procesos anteriores de desarrollo alternativo, las cuales no sólo podrían constituir referentes para el diseño de negocios de las organizaciones, sino que podrían incluso integrarse dentro del sistema de asistencia técnica en el área organizativa y gerencial.

DIMENSIÓN SOCIAL

En este capítulo se analiza la dinámica social del territorio en relación con la producción ilícita y el narcotráfico. Las variables críticas del sistema reflejadas en la gráfica siguiente son la presencia de cultivos ilícitos y la dinámica de migraciones impulsada por la producción ilícita; los impactos de estas variables se observan en distorsiones en los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnicoT), la expansión de la criminalidad y la afectación de la cultura de la legalidad (CultLegal), elementos que en el caso del departamento de Norte de Santander juegan un papel determinante y constituyen un punto obligatorio de atención. Desafortunadamente no se cuenta con información suficiente y actualizada para profundizar en los análisis de las migraciones

(Migrac), a pesar de que constituye un factor importante para la comprensión de la dinámica de Norte de Santander.

Por otra parte, si bien se reconoce la importancia crucial de la educación en la construcción de la plataforma de desarrollo del departamento (variables AcceEduc y Educacion), se observa que estas variables tienen baja incidencia en el corto plazo sobre la dinámica de la producción ilícita; ahora bien, en una perspectiva de intervención de largo plazo, estas deberán constituir uno de los ejes determinantes en la transformación social, política y económica del territorio.

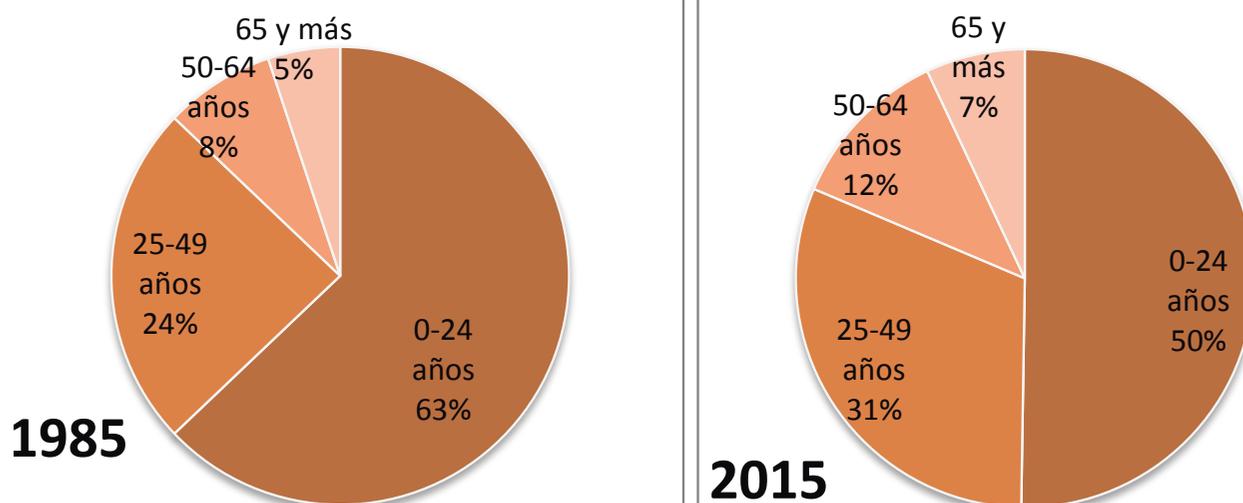


Gráfica 54. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilícita

9.1 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL DEPARTAMENTO

De acuerdo con las proyecciones de población realizadas por el DANE, a 2015 la población en el Norte de Santander asciende a 1.355.723 habitantes, los cuales representan un 2,84% del total de la población colombiana, con predominio de la población femenina equivalente al 50,4% frente al 49,6% de la masculina. Aproximadamente el 62,4% de la población se concentra en el área metropolitana, donde habitan

824.045 personas¹⁸⁴. Por su parte, en la región del Catatumbo hace treinta años habitaba el 26,3% de la población norte santandereana, lo que equivalía a 250.666 personas. Para 2015, según proyecciones poblacionales del DANE, los habitantes de los 11 municipios del Catatumbo ascienden a 288.132 y su porcentaje de participación en el total del departamento se redujo en cinco puntos porcentuales, lo que equivale a un 21,3%¹⁸⁵. Para 1985, en la Región del Catatumbo la población femenina representaba el 50,3% mientras que para 2015 la población es mayoritariamente masculina con un 51,2%¹⁸⁶.



Gráfica 55. Porcentajes de Participación Poblacional por Rango de Edades. Región Catatumbo, 1985 y 2015
Fuente: PNUD con base en DANE

La dinámica de poblacional de la Región de Catatumbo es similar al departamento. En 1985, el rango de edad entre 0 y 24 años era predominante (63%) mientras que para 2015 representó el 50% de la población de los 11 municipios. Esto puede explicarse por una disminución en la tasa de natalidad, la migración de este segmento de la población por causas asociadas al desplazamiento, el reclutamiento forzado y la salida de jóvenes para buscar mejores oportunidades de vida en la capital del departamento y en las grandes ciudades del país. De los 25 años en adelante presenta un incremento en la participación, que puede estar asociado a la reducción de la tasa de mortalidad por causas originadas por enfermedades prevenibles; una de las causas principales de muerte en la región están relacionadas con el conflicto armado que en el periodo de 30 años ha registrada pérdidas humanas de 16.626 personas, según cifras del Gobierno Nacional en el Registro Único de Víctimas¹⁸⁷.

En cuanto a la ocupación urbano-rural de la Región del Catatumbo, de los 11 municipios hay cinco que concentran su población en zona rural por encima del 83% (San Calixto, Teorama, La Playa de Belén, El Carmen y Hacarí); otros cinco concentran su población en la zona rural por encima del 55% (Ábrego, Convención, El Tarra, Sardinata y Tibú).

La población del departamento se encuentra distribuida en un 78,5% en las cabeceras municipales y en un 21,5% en las zonas rurales. Del total de población, las cifras muestran que solo en siete municipios más del 50% de la población vive en cabeceras municipales. En los otros 32 municipios, la población es mayoritariamente rural. En cuanto a los territorios con mayor población se encuentran las ciudades de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, Ocaña y Pamplona. Asimismo, en estos cinco territorios la población habita principalmente en las cabeceras municipales¹⁸⁸.

Con respecto a la dinámica migratoria se observa que la transformación en la ocupación del territorio, especialmente en las ciudades de Cúcuta y su área metropolitana¹⁸⁹. Ahora bien, en cuanto a la transformación rural-urbana, Norte de Santander pasó de tener el 37,4% de población ubicada en cabeceras municipales en el año 1951 al 78,5% en el 2015, lo que significa que la población urbana, en 64 años, aumentó 7,6 veces, mientras que la población rural solo aumentó 0,2 veces¹⁹⁰.

187. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Región de Catatumbo. Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2015

188. Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio de Minas, Ministerio del Interior & Programa

184. Contraloría General de la República. Perfil de la Gestión Fiscal del Departamento de Norte de Santander. Cúcuta, 2015.

185. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Región de Catatumbo. Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2015.

186. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Región de Catatumbo. Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2015.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diagnóstico Socioeconómico del Departamento de Norte de Santander. Pág. 17

189. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población y vivienda 1938-1993

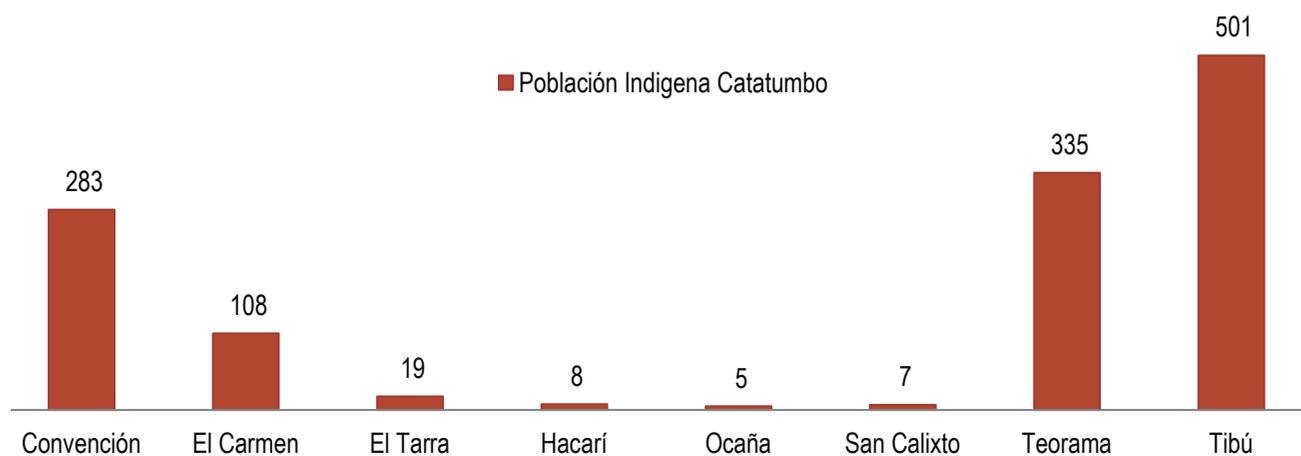
190. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población y vivienda 1938-1993

9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO

Para 2005 en Norte de Santander los indígenas representaban solo el 0,84% del total de la población del departamento¹⁹¹. En el departamento tienen presencia las comunidades Motilón Barí y Catalaura ubicados en la región del Catatumbo en los municipios de El Carmen,

Convención, Teorama y Tibú. La comunidad U'wa, tiene su resguardo en los municipios de Toledo y Chitagá, en los límites con el departamento de Boyacá.

La población indígena de Norte de Santander se encuentra principalmente en los municipios de Tibú, Teorama, Convención, y El Carmen, con pocas personas habitando en otros municipios del Catatumbo, como se observa en el gráfico siguiente.



Gráfica 56. Población Indígena. Región Catatumbo. 2005
Fuente: PNUD con base en DANE.

Comunidad Indígena Barí

La etnia Barí ha sido identificada con varios nombres, el más conocido es el de motilón. El término Barí significa "gente" en su lengua nativa. Años atrás el territorio Barí cubría toda la región del Catatumbo hasta el lago de Maracaibo, en Venezuela; pero a raíz de procesos de explotación de recursos naturales, la colonización de tierras, y la llegada de empresas multinacionales se ha evidenciado una disminución del territorio indígena¹⁹². Los primeros pobladores de la gran región fueron los indígenas¹⁹³ Barí, los Yukpa o Chaque, y otros grupos con rasgos a los Chitateros, nombrados de diversas maneras según el investigador y su correspondencia lingüística. El pueblo Barí, habitantes del Catatumbo (Da Bokí o Río Grande), es un pueblo organizado y guerrero reconocido por su resistencia al dominio colonial, que luchó por sus tierras pero que con los procesos de pacificación y las misiones capuchinas fue reducido y aislado en las zona montañosas.

La expansión colonizadora del territorio comprendido entre las Serranías del Perijá y los Motilones obedeció¹⁹⁴ a las necesidades de tierra y recursos para los pobladores de ciudades previamente fundadas como Maracaibo, Salazar de las Palmas y Pamplona. En una primera instancia se basó en un proceso de ampliación de la frontera agrícola y siembra de productos como el café, el tabaco y la tagua interrumpiendo la territorialidad indígena previamente asentada, con la que se generó una confrontación por la tierra y en medio de la cual el pueblo Barí fue reconocido como un pueblo guerrero.

disminuida poblacionalmente, se registra un desarrollo de economías agroexportadoras principalmente basada en el cacao, que ingresa a la región en las primeras décadas del siglo XVIII¹⁹⁵. Este auge económico se ve representado en la construcción de grandes haciendas cacaoteras y ganaderas que se vieron favorecidas por la conexión con Europa para la exportación del producto a través del Lago Maracaibo; los ríos Zulia¹⁹⁶ y otros tributarios del Catatumbo fueron empleados con dicho fin. Para el siglo XIX, la exportación agrícola sigue su crecimiento y se diversifican otros productos como café, añil, panela y tabaco, asociado a la llegada de nuevas colonias con la formación de la República; esto lleva a un mayor poblamiento con la llegada de nuevos colonos, mestizos y esclavos negros; no obstante por estrategias de mercado y precios de comercio exterior este auge disminuyó.

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX se descubre presencia de petróleo en las tierras bajas del Catatumbo, hallazgo adjudicado al general conservador Virgilio Barco¹⁹⁷, quien adquiere la concesión de exploración de dicho recurso que posteriormente fue cedida en la década de los treinta a compañías extranjeras como Colombian Petroleum Company, Colpet, y la South American Gulf Oil Company, ambas filiales de la *Gulf Oil Company*¹⁹⁸. Esta nueva economía no solo generó nuevos empleos en la región relacionados con contratación directa y prestadores de servicios, la construcción del ferrocarril entre Cúcuta y el Estado de Zulia en Venezuela; también trajo consigo el aumento en el precio de la tierra, despojos y desplazamientos hacia zonas montañosas, y de manera particular una

Años después, con una población indígena sometida y
190. Consultado en: <http://www.asocbari.org/espanol/pueblolari.territorio.html>. Enero 2016.

193. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Geografía Humana de Colombia. Nordeste Indígena. Tomo II. 2014

194. RAMOS, Aristides. Frontera y poblamiento. Hacendados y misioneros en el nororiente de la Nueva Granada 1700 – 1819. Cuadernos de Desarrollo Rural No. 54. 2005

191. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población 2005.

195. GAMBOA, Jorge. Cúcuta: ciudad comercial y fronteriza. Revista Credencial Historia. Edición 234. Junio de 2009

196. *Ibidem*.

197. SAENZ, Eduardo. La industria petrolera en Colombia. Revista Credencial Historia. Edición 49. Enero 1994.

198. Consultado en: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresas/articulo/petroleo/29889>. Febrero 2016.

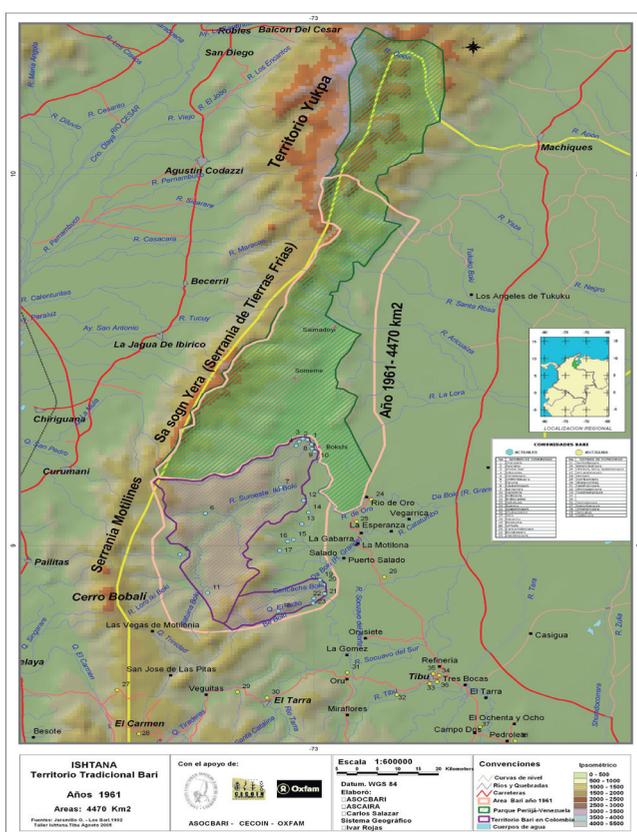
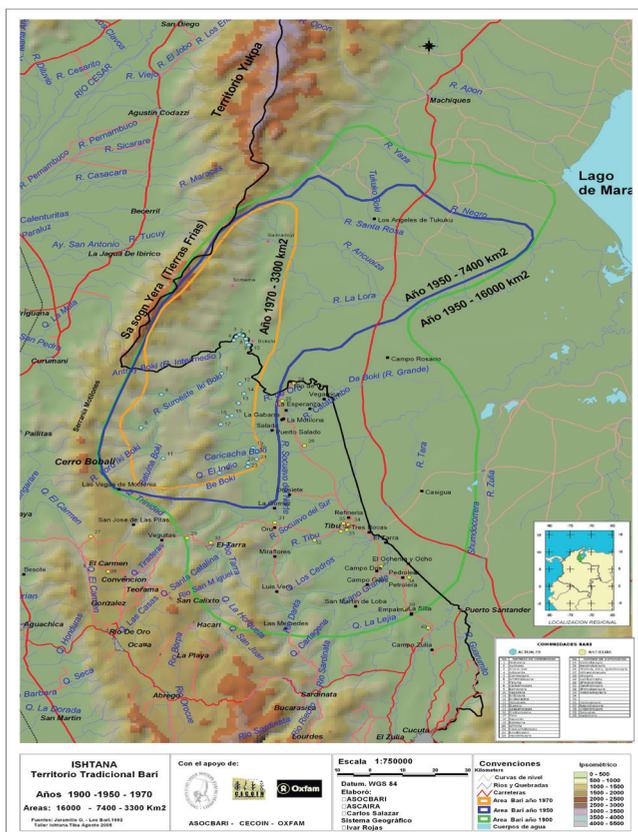
gran presión a los indígenas Barí, quienes se opusieron a su implementación al estar afectado directamente su territorio e iniciaron una resistencia violenta contra esta invasión con enfrentamiento donde murieron guerreros de la etnia¹⁹⁹. Con la firma de la Ley 80 de 1931, al ceder la concesión a compañías extranjeras también se firmó la protección militar de los intereses petroleros y la intervención contra los indígenas Barí²⁰⁰.

Por territorios Barí se construyó una carretera y parte del Oleoducto que va desde Tibú hacia Convención, y de allí a Coveñas en la Costa Caribe; la caída del precio del petróleo con la Segunda Guerra Mundial y la violencia política interna generaron una crisis en la economía petrolera que llevó a un desplazamiento de la población cesante y población campesina desterrada por la violencia hacia tierras Barí²⁰¹. Posteriormente se retomó la explotación petrolera llegando a sus puntos

máximos de extracción. Con estos hechos no solo se disminuyó significativamente el territorio Barí y sus pobladores, también se cercó su movilidad privándolos de sus fuentes de recursos y reproducción cultural.

En las décadas del sesenta y setenta los Barí tienen un acercamiento con los Gobiernos y vecinos como gesto de paz, y para preservar sus territorios, y después de muchos pasos se da la consolidación de los resguardo indígenas en el que permanecen actualmente.

Posteriormente, el conflicto armado en el territorio y la afectación a sus pobladores sustentó el desarrollo de una economía ilegal basada en la siembra del cultivo de coca y la llegada de grupos armados ilegales para disputar el territorio, ejercer hegemonía y aprovechar las ventajas lucrativas del negocio y de su potencial de interconexión.



Esquema. Reducción del territorio del pueblo Barí
Fuente: ASOCBARI.

Tomado de: <http://www.asocbari.org/espanol/pueblobari.territorio.html>

Esta etnia hoy ocupa sólo las regiones más septentrionales del departamento, en una zona de selva tropical húmeda que va desde las estribaciones de la Serranía del Perijá en el occidente, hasta el río Catatumbo, Caño Tomás y río de Oro al oriente en los límites con Venezuela, y que comprende además los ríos Intermedio, Suroeste y Caño Martillo. Este territorio jurídicamente está constituido en dos resguardos; el primero, con una extensión aproximada de 83.000 hectáreas y el segundo al sur, en la margen izquierda del río Catatumbo, con una extensión de 13.300 hectáreas²⁰².

Los indígenas Motilón Barí están conformados por 23 comunidades²⁰³, pertenecientes a la familia de los Arawak y su lengua se denomina Barí Ara. Las 23 comunidades se encuentran distribuidas en cinco municipios: Tibú, El Tarra, Teorama, El Carmen y Convención, compuestos de núcleos o zonas de la siguiente manera²⁰⁴:

199. Guerreros como Barikarichinba y Abotrichimba. Asocbari. 2005.

200. SALAZAR, Carlos. La explotación colonización petrolera: El genocidio contra los indígenas Barí. Etnias y Política. 2005

201. Ibidem.

202. Consultado en: <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=54&COLTEM=216>. Enero 2016.

203. Localizada en Norte de Santander y la frontera con Venezuela.

204. Consultada en: <http://www.asocbari.org/espanol/pueblobari.comunidades.html>. Enero 2016.

| Núcleo 1 | Núcleo 2 | Núcleo 3 | Núcleo 4 |
|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Iquiacaçora | Shubacbarina | Bridicayra | Caricacha-boquiera |
| Ayatuina | Yera | Corrongcayra | Isthoda |
| Aratocbarí | Asacbaring-cayra | Ichirringda-cayra | Beboquiera |
| Adosarida | Ogbabuda | | Bacuboquiera |
| Caxbaring-cayra | Suerera | | Iroconbin-cayra |
| Bactroctrora | Brubucanina | | Sacacdú |
| Saphadana | Pathuina | | |

Tabla 27. Núcleos de la comunidad indígena Motilón Barí

En cuanto a la organización interna de la comunidad Barí se encuentra el Consejo Autónomo de Caciques, máxima autoridad tradicional de todas las comunidades, integrados por 23 caciques que corresponden a las 23 comunidades Barí (en cada una de las comunidades el Ñatubay o cacique es quien dirige y coordina la comunidad). En este orden jerárquico, le siguen los caciques menores, quienes dirigen actividades diarias y guían a la comunidad; los guerreros, encargados de velar por la conservación del territorio; los asesores comunitarios y finalmente los demás miembros de la comunidad.

A nivel organizativo, han establecido la Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia, ASOCBARI, encargada de fortalecer organizativamente las 23 comunidades y sus miembros. Es de mencionar que dentro de la comunidad Barí no existe un sistema institucional de justicia positiva, destinado al mantenimiento del orden social, tampoco existe un sistema formal de sanciones sociales, ni mucho menos un procedimiento para su aplicación. Consideran que las sanciones no son responsabilidad del hombre²⁰⁵.

Dentro de las actividades económicas de los indígenas Barí se encuentra la agricultura de tala y quema, la pesca y la cacería. Los cultivos tradicionales son la yuca dulce, plátano, maíz, caña y cacao. Dentro de otras actividades se encuentra la cría de cerdos y aves de corral para la venta. Otros indígenas se dedican a las actividades de jornaleo, otros intercalan prácticas comerciales y tradicionales de subsistencia²⁰⁶.

En cuanto a la siembra de cultivos ilícitos, la comunidad indígena Barí afirma que no cultiva la coca, ni producen cocaína y señalan haber sido afectados por las fumigaciones aéreas y por acciones de la fuerza pública, acentuando el conflicto armado en el territorio. También señalan que las fumigaciones aéreas contaminaron los ríos y suelos del territorio y expresan, un incremento en la producción del cultivo de coca dentro y fuera del territorio, lo cual, según la comunidad, ha estigmatizado a la comunidad Barí²⁰⁷.

Comunidad Indígena U'wa

La comunidad indígena U'wa se localiza en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Boyacá y Casanare, con proximidad a las laderas de la Sierra Nevada del Cocuy y la cordillera Oriental. La mayor

205. Consultado en: <http://www.asocbari.org/espanol/pueblobari.organizacionsocial.html>. Enero 2016.

206. Consultado en: http://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/SIIC/PueblosIndigenas/pueblo_motil_n_bar_.pdf Enero 2016

207. Consultado en: <http://www.asocbari.org/espanol/amenazas.cultivosilicitos.html>. Enero 2016.

parte de esta comunidad se encuentra en el municipio de Cubará representando el 61,9% de la población y en Norte de Santander con el 11,5%²⁰⁸. Según la cosmovisión U'wa, los pueblos indígenas han sido puestos cada uno con una misión particular (los barí, por ejemplo, tuvieron desde el principio una labor militar de defensa). Pero a los U'wa les fueron asignados el pensamiento y la sabiduría, como armas para desempeñar su función²⁰⁹.

En la comunidad U'wa se enseña la lengua indígena, debido a que la gran mayoría de la población la habla y los niños y niñas la aprenden desde su nacimiento. En este sentido, la mayor parte de la comunidad emplea su lengua nativa, sin embargo, algunos resguardos ubicados cerca a los cascos urbanos la lengua indígena se debilita, mientras que en los resguardos más alejados es predominante.

La comunidad U'wa fue víctima constante de violación a sus derechos indígenas con motivo de la explotación de recursos petroleros en su territorio. El proceso de vulneración de sus derechos comenzó con el otorgamiento de una concesión petrolera en su territorio en 1992 a la Occidental de Colombia (OXY) y luego con el licenciamiento ambiental para la exploración sísmica en 1995, estuvo suspendido hasta 1999 por las múltiples acciones jurídicas y de protesta que impulsaron los indígenas²¹⁰.

En 1998, se hizo la delimitación del territorio U'wa, mediante Resolución No. 056 del 6 de agosto de 1999 del Incora. Pero una vez emitida la resolución de constitución del Resguardo Unido U'wa, el Incora declaró los terrenos aledaños como zona de reserva especial a favor de Ecopetrol y un mes más tarde el Ministerio del Medio Ambiente otorgó una nueva licencia ambiental a la OXY para perforar un pozo exploratorio (Gibraltar 1), precisamente en las áreas deliberadamente excluidas del Resguardo bajo la promesa de su posterior ampliación²¹¹.

A partir de enero de 2000 los indígenas U'wa fueron objeto de sucesivos ataques militares, los cuales pretendían desalojarlos de las áreas de exploración. En el 2002, esta comunidad instauró una demanda

208. Consultado en: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/APP-de-lenguas-nativas/Documents/Estudios%20U%20C2%B4wa.pdf>. Enero 2016.

209. Consultado en: <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=54&COLTEM=216>. Enero 2016.

210. Organización Nacional Indígena de Colombia.-ONIC. Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: etnocidio, limpieza étnica y destierro. Bogotá, 2009.

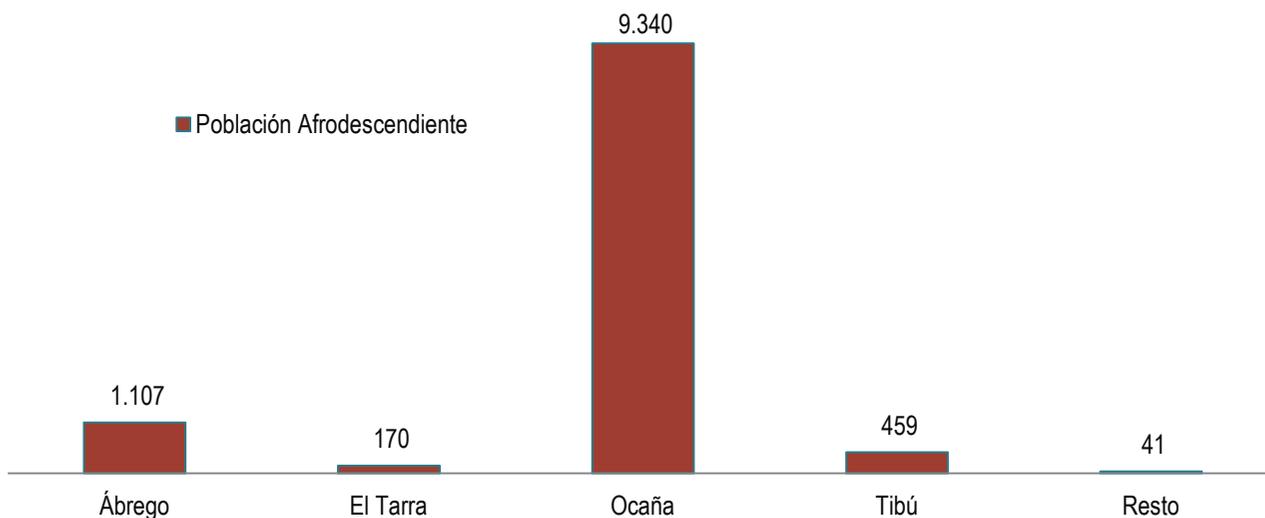
211. Organización Nacional Indígena de Colombia.-ONIC. Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: etnocidio, limpieza étnica y destierro. Bogotá, 2009

ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logrando finalmente el retiro de la Occidental, la cual regresó sus derechos a Ecopetrol. Posteriormente, en el 2004 se propuso abrir un nuevo bloque de exploración, Catleya, que abarcaba áreas del Resguardo U'wa, pero la comunidad U'wa expresó su decisión de no ir a la consulta previa y de no aceptar el desarrollo de actividades extractivas en el territorio del Resguardo²¹².

localizan mayoritariamente en Ocaña, Ábrego, Tibú y El Tarra. Según el censo DANE, en Norte de Santander hay 22.120 habitantes que se autorreconocen como afrodescendientes, negros o raizales; de este grupo el 50,3% está en Catatumbo y de ese total, el 84% está en Ocaña. El DANE no registra presencia de población ROM en esta región. La composición de la población afrodescendiente de la región del Catatumbo se presenta en la siguiente gráfica:

Población Afrodescendiente

Las etnias afrodescendientes y raizales hacen presencia en los 11 municipios de Catatumbo, se

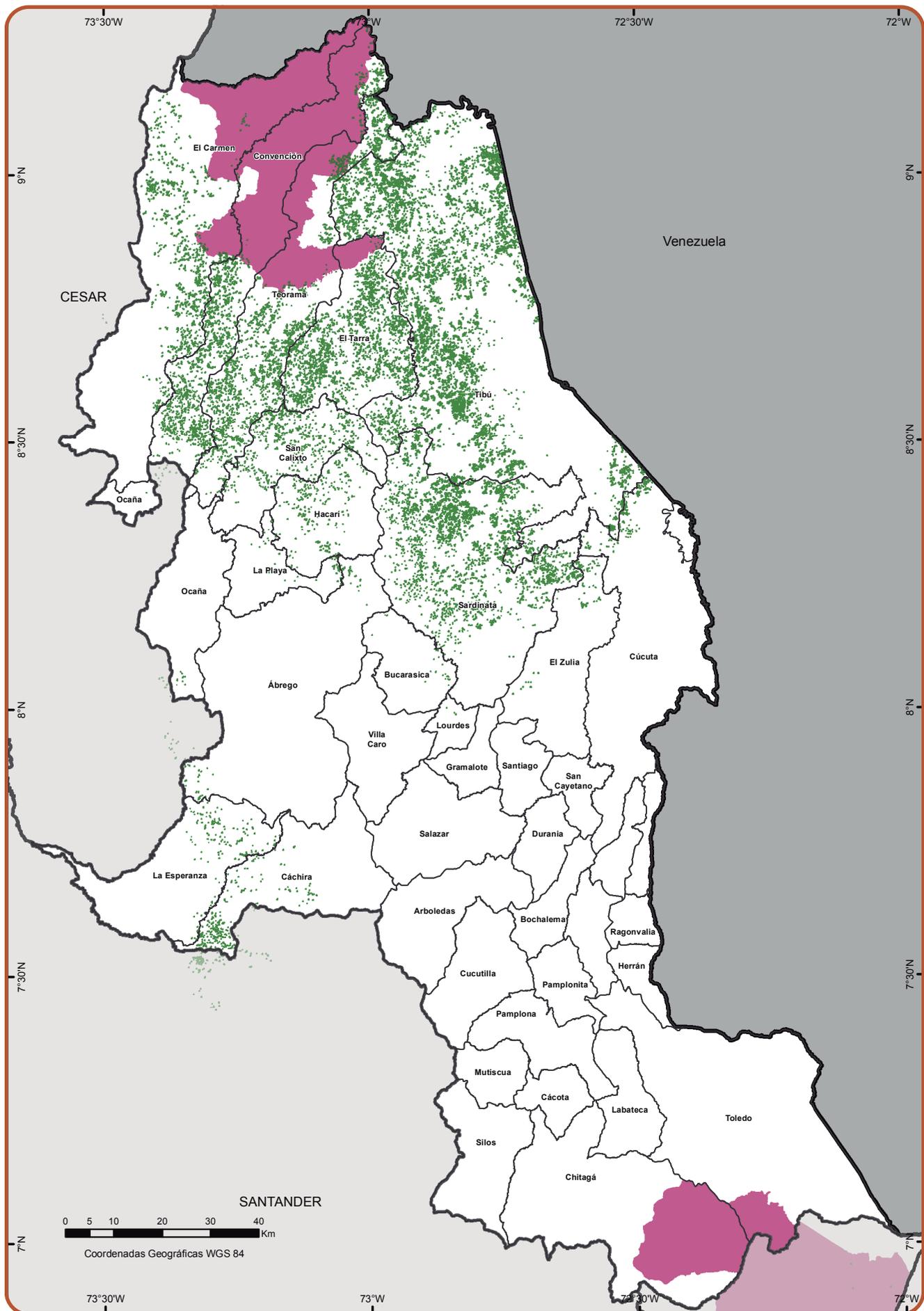


Gráfica 57. Población Afrodescendiente. Región Catatumbo. 2005
Fuente: PNUD con base en DANE

Ubicación geográfica de resguardos indígenas y presencia de cultivos ilícitos

Como se mencionó anteriormente, los Resguardos Indígenas localizados en Norte de Santander son Motilón Barí, Gabarra-Catalaura y Unido U'wa. En cuanto a la presencia de cultivos ilícitos en estos resguardos se destaca que la comunidad Barí es la que más registró presencia de hectáreas con coca con 53,42 ha, seguido del Resguardo Gabarra-Catalaura con 13,71 ha, finalmente se encuentra el Resguardo Unido U'wa con 0,92 ha.

212. Organización Nacional Indígena de Colombia.-ONIC. Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: etnocidio, limpieza étnica y destierro. Bogotá, 2009



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.

- Resguardos Indígenas
- Cultivos de Coca 2011 - 2014
- Límite Municipal
- Límite Departamental
- Límite Internacional

Mapa 14. Presencia de Cultivos de Cocas y Áreas de Reglamentación Especial en Norte de Santander

En los últimos dos años de registro, el Resguardo Motilón Barí presentó una reducción en las hectáreas con presencia de cultivos ilícitos al pasar de 89,2 ha en 2013 a 53,42 ha en 2014. Por su parte, la comunidad Gabarra-Catalaura presentó un incremento del 18%,

al pasar de 11,62 ha en 2013 a 13,71% en 2014. En la siguiente tabla se relacionan los Resguardos presentes en el territorio con el total de hectáreas y las áreas con presencia de cultivos ilícitos en 2014:

| Resguardo | Departamento | Área Total (ha) | Área con cultivos ilícitos 2014 |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| Unido U'wa | Boyacá-Norte de Santander-Arauca. | 223.741,3 | 0,92 |
| Gabarra- Catalaura | Norte de Santander | 13.302,5 | 13,71 |
| Motilón- Barí | Norte de Santander | 106.521,5 | 53,42 |

Tabla 28. Resguardos en Norte de Santander con presencia de cultivos ilícitos, 2014

Es importante señalar que el territorio del pueblo Barí ha constituido una frontera a la expansión de los cultivos de coca, a pesar de la fuerte presión ejercida por los productores cocaleros sobre su territorio. En este sentido, la acción del pueblo Barí constituye un ejemplo de resistencia frente a la dinámica de ilegalidad en uno de los escenarios más vulnerables a la producción ilícita.

9.3 MOVILIZACIONES SOCIALES EN TORNO A LA COCA EN EL CATATUMBO

De acuerdo con el análisis de las conflictividades en el Catatumbo realizado por el PNUD en 2014, dentro de las causas estructurales y coyunturales que enmarcan la conflictividad en el Catatumbo se encuentran: (1) Causas socioeconómicas: relacionadas con la carencia en la provisión de servicios básicos, sumados a la concentración de la tierra. La ausencia de oportunidades y violencia por los distintos GAI por el manejo de economías lícitas e ilícitas son causa recurrente de violaciones de derechos humanos, (2) Causas políticas: los escasos espacios de participación en asuntos políticos y económicos de la región, sumados a altos niveles de corrupción e impunidad. (3) Incumplimiento de los acuerdos y compromisos: existe una desconfianza en las entidades de orden nacional, estatal y local explicado por el reiterado incumplimiento de los compromisos asumidos, lo cual se refleja en las inadecuadas condiciones de vida de los habitantes del Catatumbo, a lo que se suma la estigmatización de los líderes de las protestas, (4) Aumento de la militarización: la respuesta estatal en la zona del Catatumbo es el incremento de la presencia militar, lo que ha propiciado abusos contra sus habitantes, y aumento en los enfrentamientos afectando a la población civil. (5) Cultura de ilegalidad: la ubicación geográfica ha facilitado el tránsito legal e ilegal de mercancías y personas, siendo el contrabando una práctica común arraigada en sus habitantes. Estos factores favorecieron el comercio ilegal de gasolina proveniente de Venezuela y de cocaína producida en laboratorios localizados a lado y lado de la frontera²¹³.

213. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Catatumbo: Análisis de las conflictividades y construcción de paz. Bogotá, 2014.

Las protestas realizadas durante junio de 2013 son producto de las crisis sociales, económicas y humanitarias del Catatumbo, las cuales generaron un pliego de exigencias dentro de las que se propusieron los siguientes puntos, los cuales se transcriben textualmente²¹⁴:

- Que la interlocución entre el campesinado movilizado y la institucionalidad estatal se realice a través de la Mesa de Interlocución y Acuerdo- MÍA. Que esta convoque a las autoridades competentes.
- Declaración inmediata de la Zona de Reserva del Catatumbo, esto en el Marco del cumplimiento de las obligaciones legales que tiene el INCODER, en virtud del artículo 81 de la Ley 160 de 1994 y del Decreto 1777 de 1996, así como los acuerdos suscritos entre la Asociación Campesina del Catatumbo y la institucionalidad local y departamental.
- Definir claramente la ruta de financiación e iniciar la ejecución inmediata de los proyectos priorizados del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina.
- Suspensión inmediata e indefinida de las erradicaciones forzadas de los cultivos de coca y ejecución de un programa de sustitución gradual y concertado de los cultivos de uso ilícito en el marco de la propuesta productiva del Plan de Desarrollo de ZRC.
- Subsidios de \$ 1.500.000 para mitigar la crisis alimentaria producida por las erradicaciones forzadas de los cultivos de coca, para lo cual es necesario elaborar un diagnóstico de las familias afectadas (dueño de finca, recolectores), subsidio que debe mantenerse al menos 2 años o mientras se implemente los proyectos productivos del PDS-ZRC.
- Suspensión de las políticas y planes minero-energéticos que se quieren desarrollar en la región del Catatumbo, los cuales son una amenaza para la permanencia en el territorio de los campesinos y generar desplazamiento forzado, y que sea

214. Consultado en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article11099>. Enero 2016.

reconocido el derecho de las comunidades campesinas a ser consultadas y participar en todas las decisiones que puedan afectarles.

- Suspensión de la Política del Plan de Consolidación en el territorio de la ZRC del Catatumbo.
- Respeto, Protección y Promoción de Derechos Humanos:
- Reconocimiento político por parte del Gobierno Nacional y FFPP donde se reconozca el carácter civil de los campesinos organizados en la Asociación Campesina del Catatumbo.
- Impulso de las investigaciones a las denuncias por las violaciones de derechos humanos
- Conformar una comisión de verificación para hacer seguimiento a las graves denuncias de violación de derechos humanos y la persecución política y judicial.
- La judicialización por el problema de la coca no debe tratarse con una política penal y criminal, sino como un problema político, económico y social.
- Se adelante las investigaciones por los graves hechos que ocurrieron el día sábado 15 de junio en La Cuatro, y se establezca un procedimiento para lograr una reparación integral a los afectados.
- Exigimos el respeto y garantías a la vida, la integridad personal, dignidad y libertad para los campesinos y habitantes de la región que han venido participando en estas justas protestas sociales, y que se tomen las medidas adecuadas para evitar que ocurra las masacres, asesinatos, persecución y criminalización como las ocurridas desde 1999.
- Para el casco urbano de Tibú y veredas aledañas: suministro de gas natural, suministro de agua

potable y planta de tratamiento de agua, suministro de la electrificación, pavimentación de vías Cúcuta-Tibú y de las vías de acceso de los campesinos a las veredas y de las calles del pueblo, creación de la Universidad, Hospital de tercer nivel para Tibú, bienes, servicios y mano de obra para la comunidad tibusana por parte de Ecopetrol

A partir de estas principales exigencias presentadas y tras un complejo proceso de negociación, se acordó el establecimiento de la Mesa en el Catatumbo, en la que representantes del gobierno nacional, departamental, local, la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) y la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), abordarían, entre otros temas: 1) la puesta en marcha de un Laboratorio de paz en el que se implemente un modelo de desarrollo alternativo; 2) garantías para los campesinos cocaleros; 3) iniciativas económicas para la sustitución de los cultivos de coca; 4) formulación y financiación del Plan de Desarrollo para la región del Catatumbo a partir del documento Conpes de enero de 2013; 4) inversiones en educación, salud, empleo e infraestructura; 5) respeto y garantía de los derechos humanos, y 6) avances para la adopción y financiación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina y en su creación²¹⁵.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde 2013 realizó un seguimiento de la Mesa de Interlocución y Acuerdo del Catatumbo, para verificar que lo pactado por el gobierno y los campesinos se cumpliera. Esta oficina realizó un llamado de atención por la compleja situación del Catatumbo y planteó implementar medidas más efectivas para lograr los cambios esperados en la región²¹⁶. En la siguiente tabla se presentan los acuerdos y el estado de implementación según lo acordado por el Gobierno Nacional y los Campesinos²¹⁷:

| Acuerdo | Avances | |
|-----------------------------------|---|--|
| Desarrollo Rural | El programa "post-erradicación" (272 familias) de 7.290 hectáreas entre los municipios de Sardinata y Tibú está en fase de implementación. Las familias han cumplido con el compromiso de la sustitución. La estrategia, bajo monitoreo de UNODC, está avanzando y se han buscado vías de solución conjuntas a contratiempos presentados. La implementación de los distintos componentes los realiza DPS, UNODC y FAO | Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural. Apoyo a la sustitución que beneficia a 504 familias con por lo menos 1.512 hectáreas. La implementación ha comenzado, pero el proyecto completo no está implementado. Hay retrasos por causa de ambas partes, pero hay buena fe y se han realizado esfuerzos, lo que evidencia la voluntad de las partes. |
| Inversión en infraestructura vial | Implementados por el Gobierno Nacional y la Gobernación de Norte de Santander. Esta es condición para facilitar la venta de productos agrícolas que serán producidos por aquellos participantes del programa | Aún no se ha publicado la licitación para la realización de los estudios para la reparación del anillo vial del Catatumbo. Sí se han iniciado las obras de reparación en vías terciarias, para las que la Gobernación ha prestado maquinaria por 18 meses. |

215. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Catatumbo: Análisis de las conflictividades y construcción de paz. Bogotá, 2014.

216. Consultado en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2015/auVJWNVP9xP.pdf>. Enero 2016.

217. Consultado en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2015/auVJWNVP9xP.pdf>. Enero 2016.

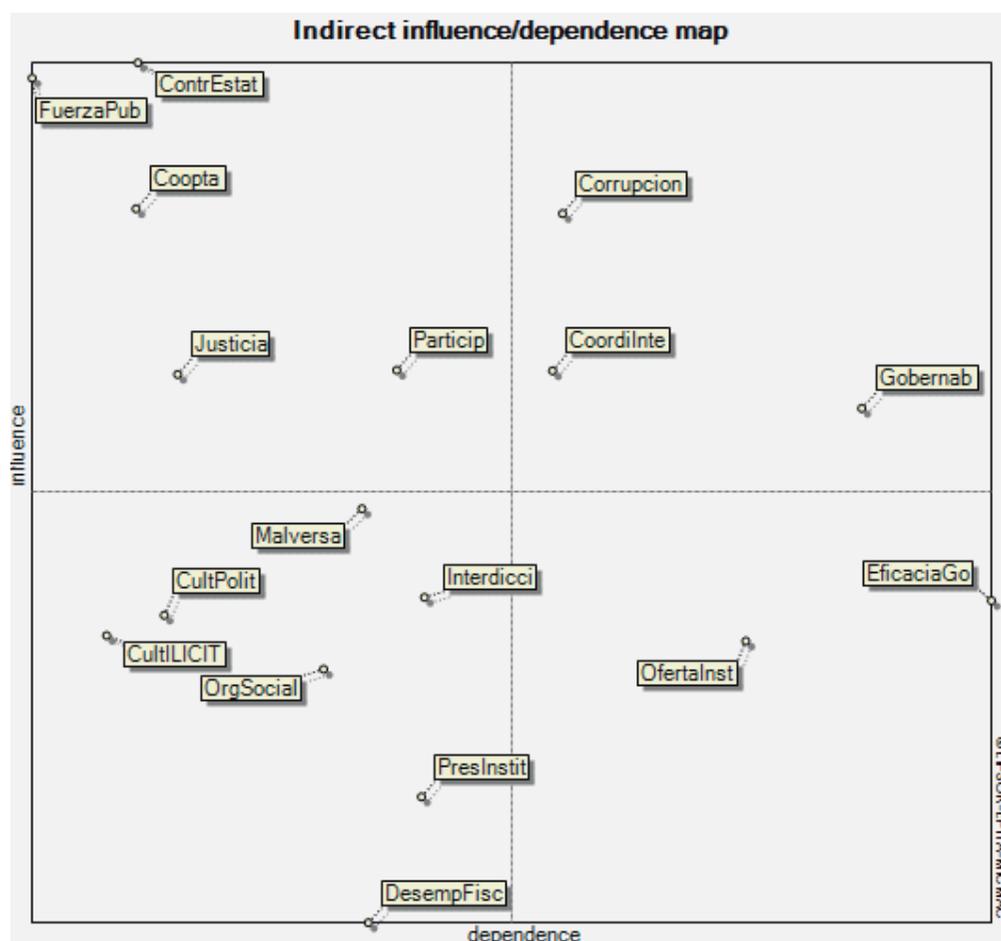
| | |
|----------------------------|---|
| Salud | Implementados por el Gobierno y la Gobernación. El compromiso ha sido: mejorar el acceso a servicios de salud básicos en las áreas rurales. No se han registrado avances. |
| Acueducto y alcantarillado | Implementados por el Gobierno, la Gobernación y las alcaldías: FONADE está realizando visitas a terreno para iniciar los estudios de diseño |
| Zona de Reserva Campesina | El 5 de se logró el compromiso del Incoder de acompañar la constitución de la zona de reserva campesina y trabajar para la sustracción de la zona de reserva forestal. El 27 de marzo de 2014, la Procuraduría solicitó que el Consejo del Incoder se abstuviera de aprobar el proyecto hasta que no se realice la consulta previa al pueblo indígena Barí. El 7 de octubre de 2014, Ascamcat presentó una nueva propuesta para valoración del Incoder. En reunión el 7 y 8 de mayo de 2015, el Incoder admite haber presentado una solicitud equivocada para la certificación del proyecto al Ministerio del Interior y que se debía iniciar de nuevo el proceso |
| Garantías | En el caso de las 5 presuntas detenciones arbitrarias denunciadas por Ascamcat durante el paro de 2013 se encontró que en el 40% los detenidos fueron absueltos tras juicios de entre 14 y 24 meses de duración. El caso del líder Manuel Cuberos, cuya foto aparece en el organigrama de las FARC distribuido por el Ejército en la región, sigue sin resolverse a pesar del reconocimiento del Ejército y el Gobierno, de que este líder no tiene procesos en su contra. |

Tabla 29. Acuerdos y el estatus de implementación entre los Campesinos del Catatumbo y el Gobierno Nacional

DIMENSIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Las variables claves dentro del análisis de la relación entre la dimensión política e institucional y la producción ilegal se relacionan con la posibilidad efectiva de ejercer control estatal sobre el territorio, los fenómenos de cooptación del Estado (Coopta) realizados por agentes del crimen organizado o por actores armados ilegales, y las dinámicas de corrupción en el territorio. No se trata de variables de fácil operacionalización, dado que si bien

pueden establecerse algunos indicadores indirectos que apunten a describir y precisar el alcance de estas variables, 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.



Gráfica 58. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal

La aplicación de justicia (Justicia) y la participación social (Particip) son variables también importantes en este ámbito. La gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los Gobiernos locales ejecuten sus programas de Gobierno tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, presenta una condición difícil: constituye un elemento sin duda

importante, puesto que es el encargado de transferir a la población los beneficios de la inversión pública, pero se ve afectado por múltiples factores, entre los que se encuentran las variables claves determinantes del comportamiento del subsistema; en este sentido, la gobernabilidad no es una variable que pueda fortalecerse sin pasar por el fortalecimiento del control

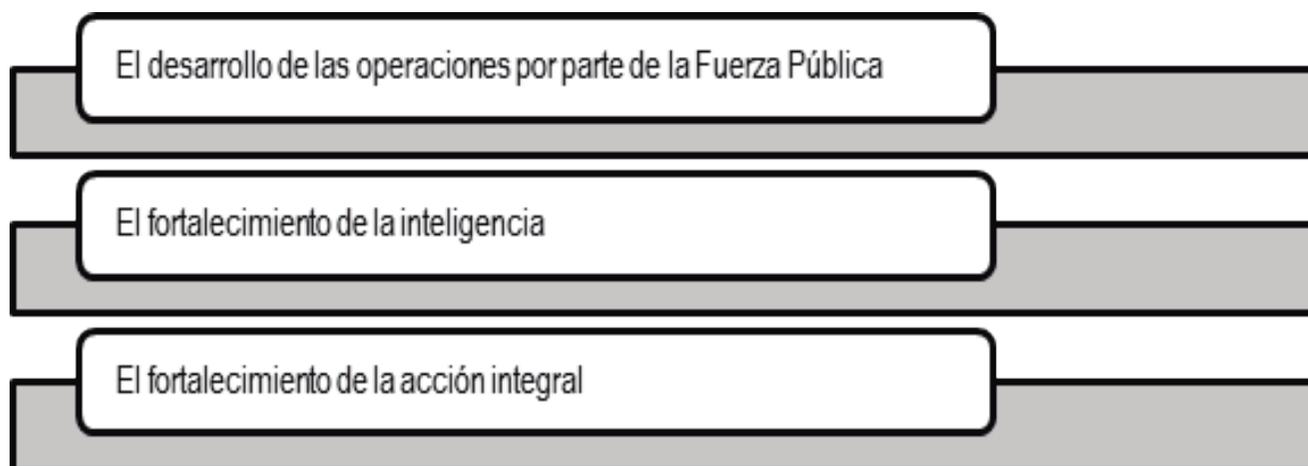
territorial y la superación de las problemáticas de cooptación y corrupción que afectan a los Gobiernos locales.

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. Estos elementos se examinan en relación con las interferencias que para su operación impone la presencia de actores armados ilegales en el territorio. Finalmente se señalan algunos elementos referentes a la problemática de corrupción en el departamento.

10.1 PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO

10.1.1 Ejército Nacional

Como se ha descrito a lo largo del documento hay unas condiciones de vulnerabilidad en el territorio relacionados con seguridad y justicia en varios municipios de la zona del Catatumbo. En este sentido, en el Documento CONPES 3739 de 2013 la región del Catatumbo ha sido incluida como zona prioritaria del plan denominado "Espada de Honor" adelantado por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública. El plan tiene como objetivo lograr un avance sostenido hacia la paz, a través de la integración de tres procesos:



Gráfica 59. Plan "Espada de Honor" para el Catatumbo
Fuente: Documento CONPES 3739

Para la realización de los dos primeros procesos, el documento CONPES 3739 afirma que "se está llevando a cabo el despliegue de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) Vulcano, adscrita a la Segunda División del Ejército Nacional, a través de la realización de operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales, que permitan derrotar las estructuras armadas ilegales en la región. En desarrollo del tercer proceso, la Fuerza de Tarea Conjunta Vulcano y la Segunda División del Ejército Nacional cuentan con el acompañamiento de un Grupo Asesor de Campaña en temas de desmovilización, prevención del reclutamiento, acción integral, asuntos legales y comunicaciones"²¹⁸.

Actualmente, los municipios del Catatumbo se encuentran bajo la jurisdicción de la Segunda División del Ejército, a través de la Brigada 30, con sede en Cúcuta, activada en noviembre de 2005. La Trigésima Brigada cuenta con dos batallones de infantería, un Grupo de Caballería, un Batallón Especial Energético y Vial, un Batallón de instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento, un Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate y un Batallón de Contraguerrillas²¹⁹. Junto a ésta, también se encuentra la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional con el grupo de Antinarcóticos de la Región de Policía No. 5 y los Escuadrones Móviles de Carabineros²²⁰.

218. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Documento CONPES 3739. Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo. Bogotá, 2013

219. Consultado en: <http://www.segundadivision.mil.co/?idcategoria=89795>. Enero 2016.

220. Fundación Ideas para la Paz (FIPS), United States Agency (USAID) & Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Boletín # 64, 2013.

10.1.2 Policía Nacional

La Policía de Norte de Santander hace presencia en treinta y cuatro municipios y doce corregimientos del departamento, manejando cuatro bases de distrito ubicados en los municipios de Pamplona, Ocaña, Sardinata y Tibú, y el Comando del Departamento ubicado en la zona industrial Tasajero en la ciudad de Cúcuta. Este comando de Policía cuenta además con las especialidades de Policía de Carreteras, Grupo de Operaciones Especiales, Policía Ambiental y Ecológica, Escuadrones Móviles de Carabineros, Policía Comunitaria, Grupo Antisecuestros, Policía de Turismo, Policía de Infancia y Adolescencia, Área de protección a dignatarios y las Seccionales de Investigación Criminal y de Inteligencia Policial.

Tiene establecido un programa de pago de recompensas por la captura de cabecillas de grupos armados al margen de la ley que varía entre 3.200 millones para cabecillas de las organizaciones armadas, hasta 60 millones por información relativa a miembros de las redes de apoyo de estos grupos. De acuerdo con su reporte, en el primer semestre de 2014 realizó operaciones de incautación de mercancía, contrabando y licor adulterado por valor estimado de 19.035 millones de pesos²²¹.

221. Consultado en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/Comando_depto_norte_santander/Resultados_operativos_estadisticas. Marzo 2016

10.1.3 Policía Antinarcocticos

La Policía Antinarcocticos hace presencia en el departamento para el control de precursores químicos con el objetivo de afectar la cadena de producción, comercialización y distribución de sustancias psicotrópicas y psicoactivas. Adicionalmente, se encuentra encargado del control de rutas de narcotráfico y acompañamiento en proyectos de prevención del consumo con otras entidades departamentales.

10.2 ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS: PLAN DEPARTAMENTAL DE DROGAS DE NORTE DE SANTANDER

10.2.1 Plan Departamental de Drogas de Norte de Santander

La finalidad del Plan Departamental de reducción de drogas ilícitas de Norte de Santander para el periodo 2014-2015, es contribuir en la reducción de la oferta de drogas generando concientización sobre el gran problema que suponen las drogas ilícitas para la sociedad en su conjunto y movilizar la institucionalidad

y la población para que actúe contra el abuso, la distribución y la comercialización de estas sustancias. Su propósito es desarrollar una estrategia integral, coordinada y eficiente en Norte de Santander que permita construir una cultura de la legalidad, reducir los cultivos ilícitos y el micro-tráfico de estupefacientes, así como aumentar la infraestructura cultural y deportiva del departamento como medio de prevención al consumo y a la delincuencia asociada.

Dentro de los objetivos relacionados con la comercialización de drogas se espera: (i) la implementación de un programa para la identificación temprana y mecanismos de remisión para un tratamiento efectivo de los consumidores de SPA en el departamento, que opere de forma continua y sea accesible, (ii) generación de oportunidades efectivas de ingreso legal para las personas y comunidades involucradas con las actividades de oferta de drogas, (iii) incorporación de programas de tipo psico-social en las comunidades donde se han desmantelado las redes de distribución y la infraestructura asociada a la oferta de drogas ilícitas, (iv) incremento en las capturas, incautaciones, y acciones de extinción de dominio relacionadas con la comercialización de drogas en el departamento, y por último, la implementación de programas para la promoción de una cultura de la legalidad en las comunidades.

| Objetivo Estratégico 1 | Objetivo Estratégico 2 |
|---|-------------------------------------|
| Reducir la comercialización de drogas en sus diversas formas en el departamento | Reducir el procesamiento de Cocaína |

Figura 2. Objetivos Estratégicos del Plan Departamental de Drogas de Norte de Santander 2014-2015

En cuanto a la reducción del procesamiento de cocaína en el departamento, los resultados esperados son: (i) reducción del contrabando y desvío de precursores químicos para la fabricación de sustancias psicoactivas, (ii) aumento en la identificación y destrucción de laboratorios para el procesamiento de sustancias ilícitas y (iii) generación de oportunidades de ingresos legales para las familias y los jóvenes del departamento.

10.2.2 Análisis institucional frente a la presencia de cultivos ilícitos en Norte De Santander

El componente de acción institucional más fuerte para Norte de Santander, y particularmente para la región del Catatumbo, lo constituye el documento CONPES 3739 de 2013, por valor total de 1,64 billones de pesos, de los cuales 1,2 billones están destinados al mejoramiento

vial. Las acciones específicas apuntan a: i) incrementar el crecimiento y la generación de empleo, ii) mejorar la igualdad de oportunidades y aportar a la reducción la pobreza, y iii) contribuir a la consolidación de la paz y al incremento de la seguridad. Las acciones transversales buscan contribuir a: la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de las capacidades institucionales de la región.

Dentro de las recomendaciones al CONPES, se menciona aprobar los lineamientos de política para el desarrollo integral de la región del Catatumbo, realizar la adecuada y oportuna implementación de todas las propuestas. Enseguida se presenta la matriz de financiamiento resumida por objetivo y área de acción presentado en el documento CONPES 3739 de 2013.

| Objetivo Específico | Área de acción | Recursos 2013-2017 |
|---|-----------------------------|--------------------|
| Igualdad de oportunidades y reducción de la pobreza | Salud | \$14.439.341.592 |
| | Educación | \$17.794.047.374 |
| | Cultura | \$727.000.000 |
| | Niños, Niñas y Adolescentes | \$40.613.700.261 |
| Subtotal | | \$73.574.089.227 |

| | | |
|---|--|----------------------|
| Consolidación de la paz y más seguridad | Consolidación Territorial | \$3.600.000.000 |
| | Cultivos Ilícitos | \$11.073.300.000 |
| | Seguridad | \$26.677.000.000 |
| | Víctimas | \$146.000.000 |
| | Justicia | \$700.000.000 |
| Subtotal | | \$42.196.300.000 |
| Crecimiento y generación de Empleo | Agua Potable y Saneamiento Básico | \$37.136.908.385 |
| | Vivienda | \$85.200.000.000 |
| | Electrificación | \$25.000.000.000 |
| | Rural | \$7.798.450.000 |
| | Tecnologías de la Información y las Comunicaciones | \$6.325.036.595 |
| | Vial | \$1.368.575.500.000* |
| Subtotal | | \$1.530.035.894.980 |
| Acciones transversales | Medio Ambiente | \$1.222.400.000 |
| | Gestión Institucional | \$360.000.000 |
| Subtotal | | \$1.582.400.000 |
| Total | | \$1.647.388.684.208 |

*El valor estimado para los tramos Cúcuta-Ocaña-Aguaclara (Cesar) y Astilleros- Tibú-Convención-La Mata asciende a \$1.2 billones. Las estructuraciones técnicas, legles y financieras en curso verificarán dicho valor.

Tabla 60. Matriz de financiación por objetivos y áreas de acción
Fuente: CONPES 3739 de 2013

Durante el 2013, la respuesta institucional frente al fenómeno de los cultivos ilícitos se encuentra enmarcada en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). En Norte de Santander, la política mencionada se traduce en la implementación de diferentes programas como: 1. Programa Proyectos Productivos –PPP–²²², con 6 municipios beneficiados 2. El programa de respuesta rápida 223 con 3 municipios beneficiados. A pesar de estas iniciativas, no se registraron familias beneficiarias del programa post erradicación y contención, lo que evidencia las dificultades del territorio en la implementación de intervenciones públicas lideradas por el Gobierno Nacional.

Se destaca que el programa de erradicación manual ejecutado a través de los Grupos Móviles de Erradicación –GME– presenta como resultado para 2013 un total de 1.894 ha erradicadas con certificación por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC. Es de señalar que la estrategia de aspersión aérea en el departamento se encuentra suspendida desde el 2010.

10.3 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En cuanto a la administración de justicia en Norte de Santander, es de anotar que no existe presencia de la Fiscalía en todos los municipios de la región. Sin embargo, en los últimos años se destacan los esfuerzos por cambiar este panorama, y en este sentido en el marco del Plan Nacional de Consolidación Territorial,

222. El programa trabaja conjuntamente con organizaciones comunitarias en el fortalecimiento, implementación y/o apalancamiento de las líneas productivas priorizadas en cada uno de los municipios, por medio de diversos instrumentos de generación de Ingresos

223. Se propone atender las necesidades de las poblaciones vulnerables por el fenómeno de los cultivos ilícitos en los territorios focalizados por la Política de Consolidación Territorial mediante mecanismos ágiles de articulación e intervención. Busca promover la participación social y crear las condiciones para la intervención institucional del territorio

la Fiscalía General de la Nación ha fortalecido su labor investigativa en los municipios de Convención, el Carmen, El Tarra, San Calixto, Teorama, y Tibú, a través de la asignación de fiscales delegados ante jueces del Circuito, fiscales delegados ante jueces municipales y promiscuos y asistentes de fiscales, todos ellos asignados a la Dirección Seccional de Fiscalías de Cúcuta²²⁴ En cuanto a la administración de justicia en el territorio, se cuenta con 22 despachos judiciales y una Oficina de Coordinación Administrativa.

Por otra parte, con el propósito de facilitar la resolución pacífica de conflictos en la zona del Catatumbo, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha implementado el Programa Justicia en Equidad y en la actualidad existen 493 conciliadores en equidad en los municipios de Abrego, Convención, el Carmen, Hacarí, La Playa, Ocaña y San Calixto. De igual manera, en el Marco del Programa Nacional Centros de Convivencia Ciudadana, el Ministerio ha fortalecido los espacios para que las comunidades marginadas y excluidas puedan acceder a entidades del orden local que desarrollan programas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, el mejoramiento de la convivencia, el respeto y conocimiento de los derechos humanos, y brindan instrumentos y elementos que contribuyen a encontrar soluciones a problemas cotidianos²²⁵.

Adicionalmente, el Documento CONPES 3739 plantea que apoyará la creación de una Casa de Justicia en un municipio de la Región, con el objetivo de mejorar el acceso de la comunidad a la administración de justicia formal y no formal, promover la utilización de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y contribuir a la defensa y protección de los derechos humanos. Para lograrlo, se plantea la necesidad

224. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Documento CONPES 3739. Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo. Bogotá, 2013.

225. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Documento CONPES 3739. Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo. Bogotá, 2013.

que el ente territorial se comprometa a garantizar la sostenibilidad de la Casa de Justicia por medio de un convenio.

En cuanto a la presencia de juzgados municipales en el Distrito de Cúcuta, para el año 2014 se encuentran:

| Despacho |
|--|
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de González |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Río de Oro |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Ábrego |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Arboledas |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Bucarasica |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Convención |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Durania |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Carmen |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Tarra |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Zulia |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Gramalote |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Hacarí |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de La Playa |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Lourdes |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto Santander |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Salazar |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Calixto |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Cayetano |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Santiago |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Sardinata |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Teorama |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Tibú |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Villa Caro |
| Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Villa del Rosario |
| Juzgado 002 Promiscuo Municipal de Villa del Rosario |

Tabla 61. Juzgados promiscuos municipales en Norte de Santander, 2014

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

10.3.1 Problemáticas asociadas a la corrupción

De acuerdo con el último informe de Transparencia por Colombia para el periodo 2013-2014, la Gobernación de Norte de Santander en cuanto a los Índices de Transparencia se ubicó en el puesto 11 de acuerdo a tres componentes que miden el ITD (índice de transparencia en departamentos): Visibilidad, institucionalidad y control y sanción. La calificación global para Norte de Santander es de 69,5 sobre 100, con un nivel de riesgo medio²²⁶.

Dentro del ITD, el componente de Visibilidad mide las condiciones institucionales para el manejo de información pública; evalúa hasta qué punto las entidades publicaron información sobre las áreas clave de la gestión en los sitios web oficiales, durante las vigencias 2013 y 2014. En visibilidad Norte de Santander obtiene 61,0 puntos sobre 100. En cuanto al componente de Institucionalidad²²⁷ Norte de Santander obtiene una puntuación de 71,9 sobre 100. Por su parte, el factor Control y sanción²²⁸ obtiene 74.9 sobre 100 para el departamento.

226. Índice De Transparencia Departamental 2013-2014. Corporación Transparencia por Colombia. 2014.

227. Este índice hace referencia a los procesos de planeación, contratación pública y talento humano como principales áreas de la gestión administrativa evaluadas; además contempla normas y prácticas de buen gobierno sobre medidas anticorrupción y políticas de comportamiento ético y organizacional

228. Busca identificar los riesgos de corrupción asociados al ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la democracia representativa. Además, este componente reconoce que la rendición de cuentas a la ciudadanía, la participación ciudadana y el control interno son factores fundamentales para disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos de corrupción.

CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN NORTE DE SANTANDER

El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno multicausal, en el que inciden factores individuales, familiares, sociales y culturales; lo que convierte el diseño e implementación de políticas relacionadas en un reto. Lo anterior, hace imprescindible es estudio de las diferentes variables que explican el consumo, así como el contexto en el que estas se desarrollan.

Con el propósito de construir un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas y de las

acciones de respuesta a nivel departamental, se ha identificado un conjunto de variables de estudio, a través de la metodología de planificación prospectiva por escenarios, que examina el sistema y sus interrelaciones en la construcción de una matriz de impactos cruzados. Se consideraron 59 variables asociadas a la problemática de consumo, y el resultado del análisis arrojó el siguiente resultado en relación con la influencia y dependencia de las variables²²⁹.

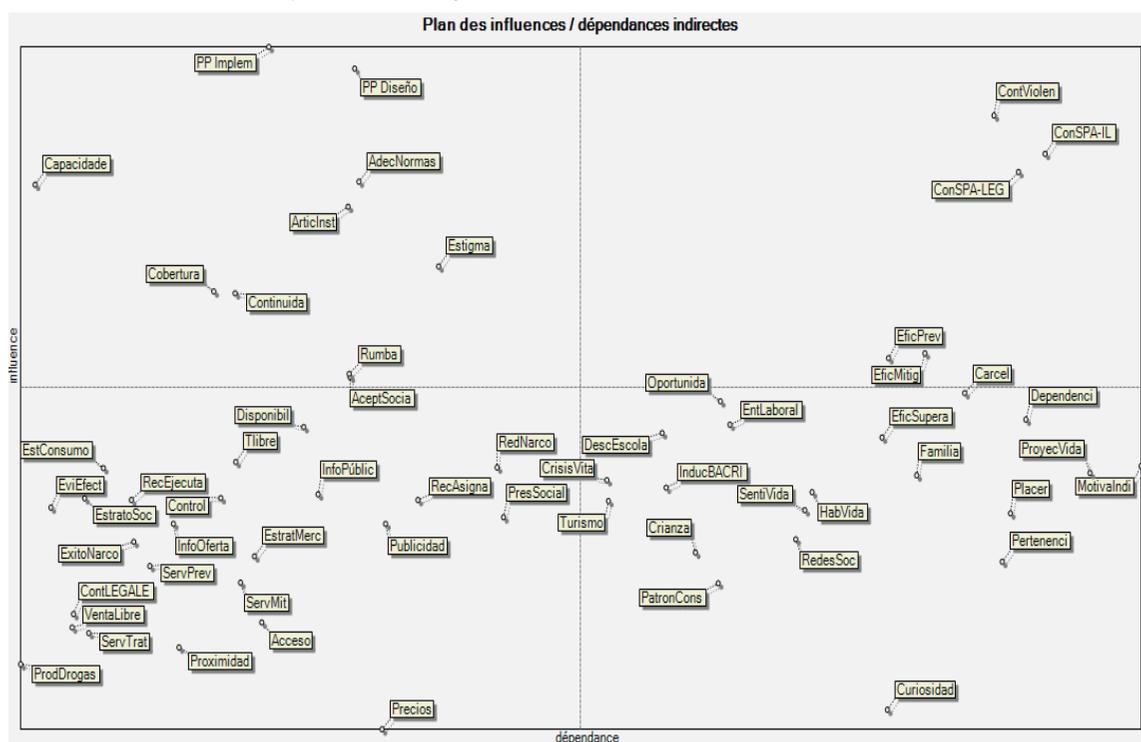


Gráfico. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al consumo de sustancias psicoactivas

Uno de los resultados más sobresalientes consistió en que tanto las sustancias psicoactivas ilegales como las legales constituyen variables críticas de respuesta, con un alto nivel de influencia y dependencia. Lo anterior significa que existe un potente mecanismo

de autoreplicación del consumo para los dos tipos de sustancias, y que su reducción tiene que considerar sistemas compuestos y coordinados de acción que tienen que ir mucho más allá de lo que hasta ahora ha constituido la respuesta frente al fenómeno.

El fruto de este ejercicio definió seis ejes de trabajo para abordar el consumo de drogas en el marco de las caracterizaciones departamentales; estos son:

1. Dinámica del consumo de SPA
2. Acceso y disponibilidad de SPA
3. Motivaciones individuales hacia el consumo
4. Entorno social
5. Oportunidades sociales
6. Política y gestión pública

El objetivo de estas caracterizaciones brindar un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas y de variables asociadas en el departamento de Norte de Santander, para lo cual el análisis se concentrará en los ejes Dinámica del consumo de sustancias psicoactivas y Política y gestión pública. Lo anterior, en razón a que el abordaje de las restantes dimensiones, requiere por su naturaleza un trabajo de campo más exhaustivo incluso a nivel municipal y el desarrollo de metodologías diferentes para la gestión de los datos, lo que sobrepasa el alcance de este estudio.

Para la caracterización se contó con fuentes de información cuantitativas que permitieron estimar tendencias y precisar las dimensiones del fenómeno, en otros casos, sólo pudo accederse a información cualitativa que sirve como punto de partida, pero que al mismo tiempo señala algunos de los ámbitos en los que será necesario reforzar la gestión del conocimiento en el futuro.

El análisis se realizó a partir de información secundaria (prensa, informes, diagnósticos, bibliografía) y de los hallazgos de las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves y gestión de información en las entidades territoriales competentes. La revisión de información secundaria tiene como fuente privilegiada –sin descartar otras– los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013²³⁰ y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011²³¹, para el departamento de Norte de Santander.

11.1 DINÁMICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

De acuerdo con el ejercicio de ponderación, las variables de consumo de sustancias psicoactivas 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. Estamos frente a un fenómeno que funciona circularmente, es causa y efecto, lo que demanda esfuerzos articulados y acciones directas tanto frente al consumo, como a sus factores impulsores.

En concordancia, este eje de análisis da cuenta de la dinámica del consumo del departamento en cuanto a los tipos de sustancia, variables de edad, prevalencias, sexo, condición social, relación con trastornos

mentales, notificaciones, entre otros, a partir de la información contenida en los Estudios Nacionales de Población General y Población Escolar; de los Registros individuales de prestación de servicios de salud - RIPS -; el Sistema de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA -; y el Sistema basado en centros y servicios y a la persona consumidora de sustancias psicoactivas - SUICAD -. Con el fin de complementar la información de tipo cuantitativa, en el marco del trabajo de campo se indagó con los actores claves sobre la percepción del consumo en el departamento.

11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas población general

Para este apartado se tendrán en cuenta los indicadores asociados a la presencia o no de consumo en un periodo de tiempo:

Prevalencia de vida: se refiere al porcentaje de la población que consumió alguna sustancia alguna vez en su vida; **prevalencia año:** se refiere al porcentaje de la población que ha consumido alguna droga durante los últimos 12 meses; **prevalencia mes:** se refiere al porcentaje de la población que ha consumido alguna sustancia durante los últimos 30 días. **Incidencia:** corresponde a las personas que declararon haber consumido alguna droga en último año o último mes entre los que no habían consumido hasta ese momento, por lo que es un dato clave que indica los nuevos consumidores.

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el departamento de Norte de Santander una muestra de 1.037 personas, realizadas en cinco municipios del departamento, en Cúcuta se aplicó el mayor número de encuestas del departamento con 772 (74,4%), seguido por Ocaña con 98 (9,5%), Villa del Rosario 87 (8,4%), Los Patios 44 (4,2%) y Pamplona 36 (3,5%).

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 geográficas²³² con más población. Las demás estimaciones se pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación²³³.

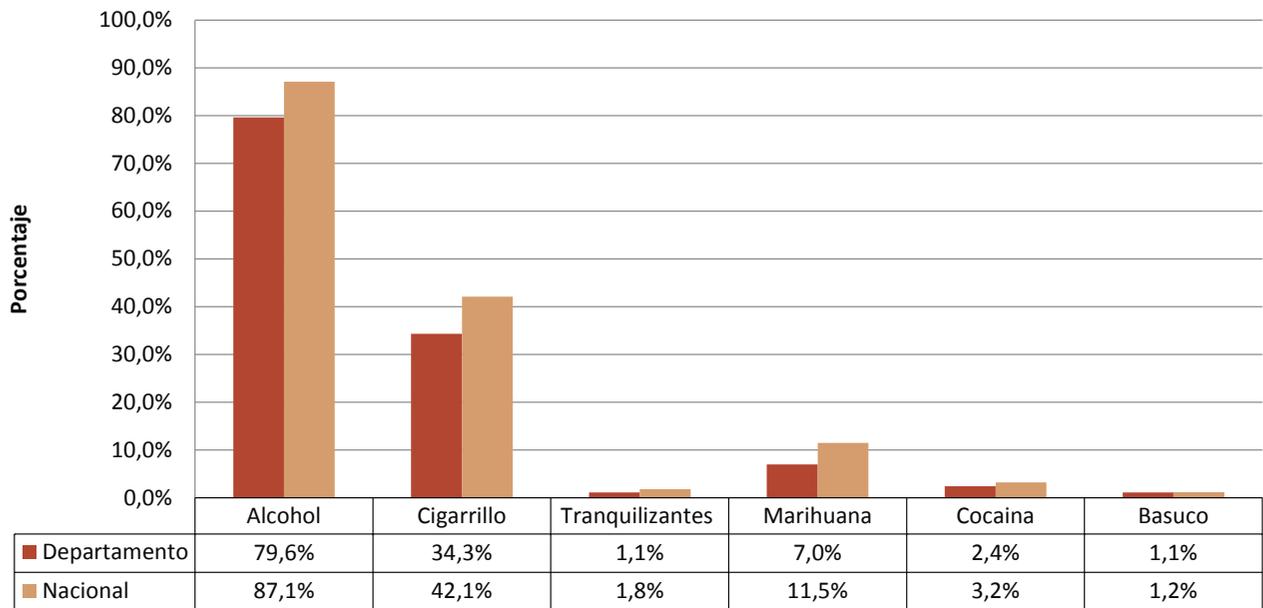
En el departamento de acuerdo a la información del estudio, el 79,6% han consumido alcohol alguna vez en la vida, 34,3% cigarrillo y tranquilizantes 1,1%. El 8% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita, en cualquier momento de su vida, de las cuales el mayor consumo lo presentó la marihuana con el 7%, seguido por cocaína 2,4% y basuco 1,1%. Las sustancias Opioides, éxtasis, LSD, estimulantes, inhalables, GHB y 2CB presentaron porcentajes inferiores al 1%.

230. 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.

231. 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.

232. En el diseño de muestreo del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 Norte de Santander se encuentra como dominio departamental.

233. Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento inferiores al 10%, lo que puede deducir una precisión aceptable para las estimaciones de las prevalencias.

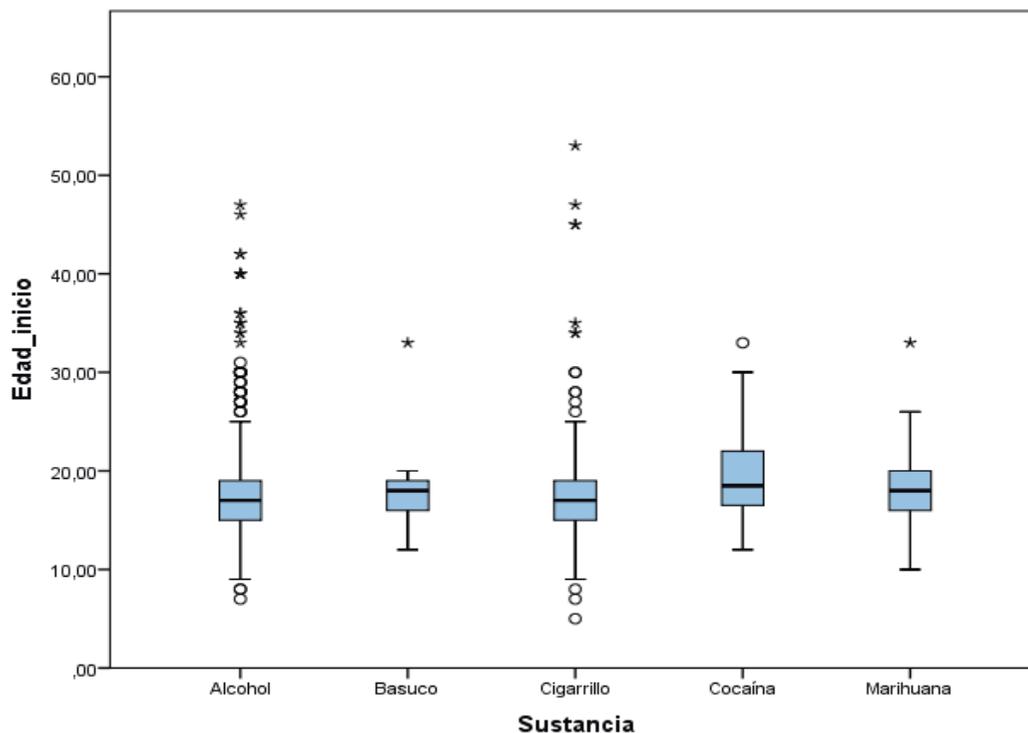


Gráfica 60. Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

A continuación se presenta el análisis de la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas en el departamento; el gráfico diagrama de caja, brinda una idea de la tendencia central, valores mínimos, máximos, la simetría y la presencia de valores atípicos y extremos de estas edades.

De acuerdo a los datos se evidencia que la edad de inicio más temprana de las sustancias analizadas es alcohol, cigarrillo y marihuana con 18 años, mientras la más tardía es de 20 años para cocaína.

Las edades de inicio de alcohol y cigarrillo presentan las dispersiones más altas, de igual manera presentan el mayor número de valores atípicos y extremos. El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 19 años, no obstante el 5% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo, edades de inicio de consumo de alcohol superiores a los 32 años son valores extremos de consumo de esta sustancia.



Gráfica 61. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

SPA lícitas

De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol debido a que los datos sobre tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica son muy bajos (inferiores al 1%).

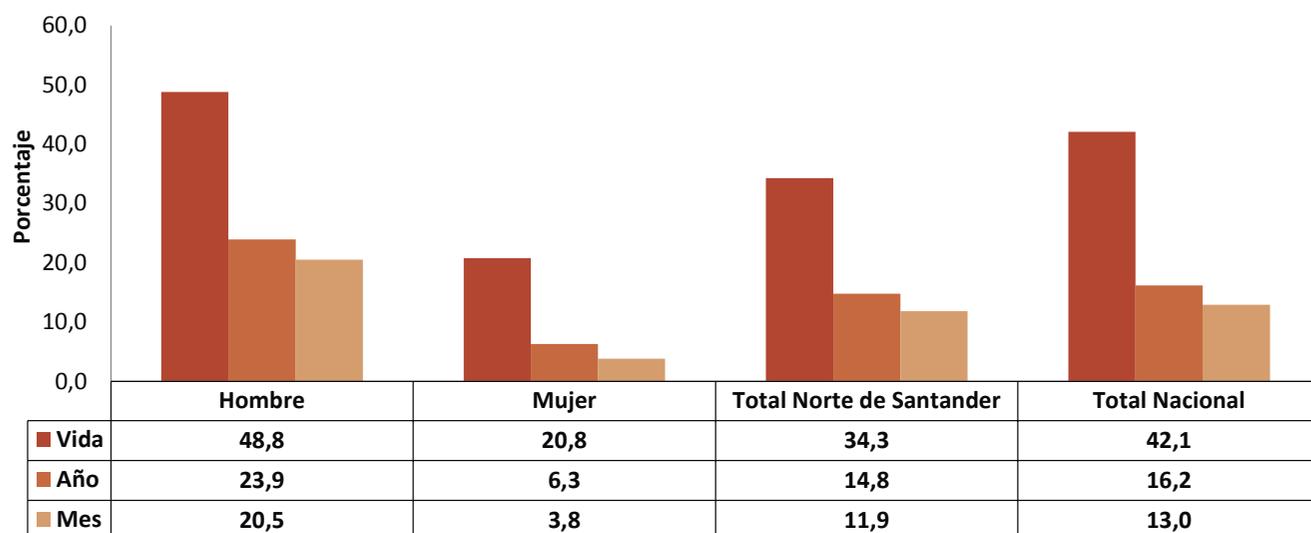
Tabaco

El 34,3 % de los encuestados en Norte de Santander declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con una tasa dos veces mayor en los hombres que en las mujeres. En el caso de los hombres, cerca de la mitad

de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reporta consumo actual (último mes).

El consumo de último mes en el departamento es del 11,9%, siendo el consumo de hombres superior cerca de cinco veces al consumo de las mujeres.

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



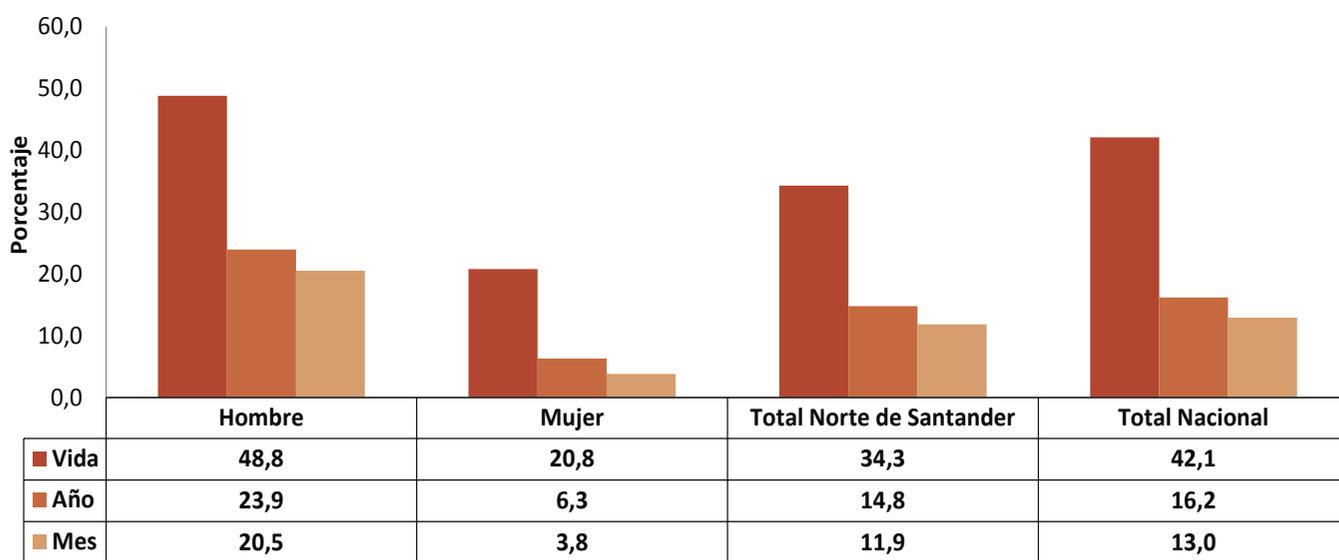
Gráfica 62. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Por otro lado, la tasa de incidencia anual es del 2,1%, indicando el porcentaje de los que consumieron por primera vez durante el último año, los nuevos consumidores son más hombres que mujeres. Las tasas de incidencia anual y mensual en el departamento son superiores a los valores nacionales.

En la siguiente gráfica se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad, la prevalencia de consumo de tabaco más alta en el último mes la presenta el grupo de edad de 25 a 34 años con el 18,5%, con una prevalencia superior en 2,6 puntos por el valor nacional para este grupo de edad (15,9%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 18 a 24 años con una prevalencia de consumo último mes del 17,4%, superior en 1,4 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (16%).

| Sexo | Incidencia | |
|--------------------------|------------|-----|
| | Año | Mes |
| Hombre | 4,2 | 2,5 |
| Mujer | 0,8 | 0,5 |
| Total Norte de Santander | 2,1 | 1,3 |
| Total Nacional | 1,9 | 0,8 |

Tabla 62. Comparativo incidencias tabaco, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.



Gráfica 63. Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de tabaco para Norte de Santander está alrededor de los 17 años, con la misma edad de inicio para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador; en el departamento se presenta edad de inicio más tardía que el dato nacional.

Se encuentra que el 25 % (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años. El 75 % (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 19 años, o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años, o antes.

| Sexo | Promedio | Mediana | Percentil 25 | Percentil 75 |
|--------------------------|----------|---------|--------------|--------------|
| Hombre | 17,0 | 17,0 | 15,0 | 18,0 |
| Mujer | 18,0 | 17,0 | 15,0 | 20,0 |
| Total Norte de Santander | 17,6 | 17,0 | 15,0 | 19,0 |
| Total Nacional | 16,8 | 16,0 | 14,0 | 18,0 |

Tabla 63. Edad de inicio de tabaco, según sexo

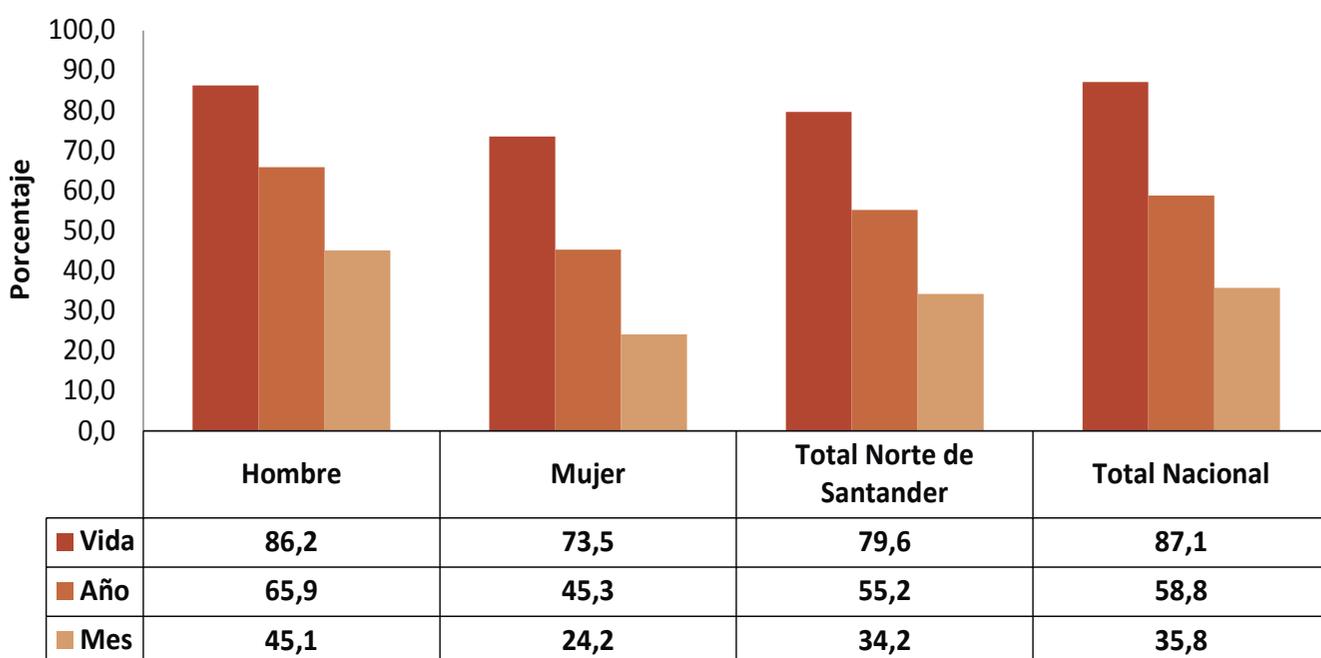
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Alcohol

El 79,6 % de los encuestados en Norte de Santander, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres, 86,2 %, en relación con las mujeres, 73,5 %. Cerca de la mitad de los hombres que consumieron alcohol alguna vez en la vida presentan consumo actual (último mes) de esta

sustancia. En el caso de las mujeres, cerca de la tercera parte de quienes consumieron alcohol alguna vez en la vida reportan consumo actual.

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



Gráfica 64. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo

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

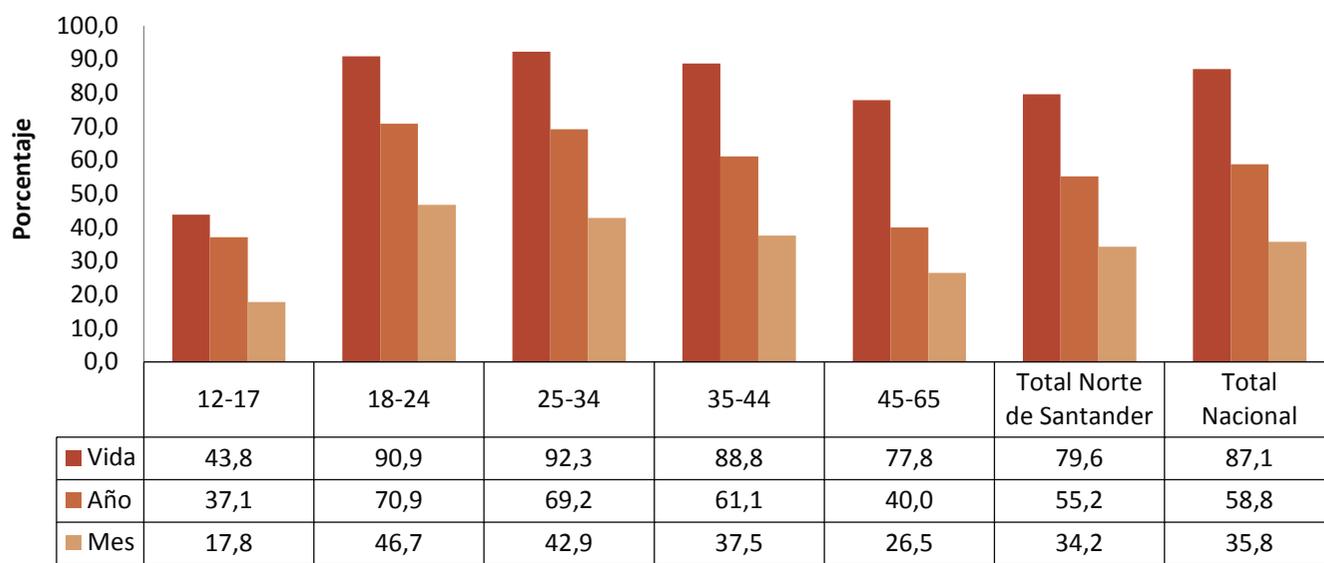
Por otra parte, entre aquellas personas que no habían consumido alcohol, el 21,1% lo hizo por primera vez durante el año previo al estudio. Las incidencias en el departamento son inferiores a los valores nacionales.

El mayor consumo de alcohol se presenta en los grupos de edad 18-24 y 25-34 años para las tres prevalencias. Con relación al consumo actual de esta sustancia, el grupo de edad de 18 a 24 años presenta la prevalencia más alta con 46,7 %, valor inferior en 2,6 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (49,3%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 25-34 años con una prevalencia del 42,9% inferior en 2,5 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

| Sexo | Incidencia | |
|--------------------------|------------|-----|
| | Año | Mes |
| Hombre | 28,1 | 6,2 |
| Mujer | 17,2 | 6,7 |
| Total Norte de Santander | 21,1 | 6,5 |
| Total Nacional | 23,9 | 8,1 |

Tabla 64. Comparativo incidencias alcohol, según sexo

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



Gráfica 65. 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 está alrededor de los 17 años, con 17 años para hombres y 18 años para mujeres; considerando la mediana como indicador, el departamento presenta la misma edad de inicio que el dato nacional.

Se encuentra que el 25 % (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido alcohol alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años. El 75 % (percentil 75) de los hombres que han consumido alcohol lo hizo por primera vez a los 18 años, o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años, o antes.

| Sexo | Promedio | Mediana | Percentil 25 | Percentil 75 |
|--------------------------|----------|---------|--------------|--------------|
| Hombre | 17,0 | 17,0 | 15,0 | 18,0 |
| Mujer | 19,0 | 18,0 | 16,0 | 20,0 |
| Total Norte de Santander | 18,0 | 17,0 | 15,0 | 19,0 |
| Total Nacional | 17,3 | 17,0 | 15,0 | 19,0 |

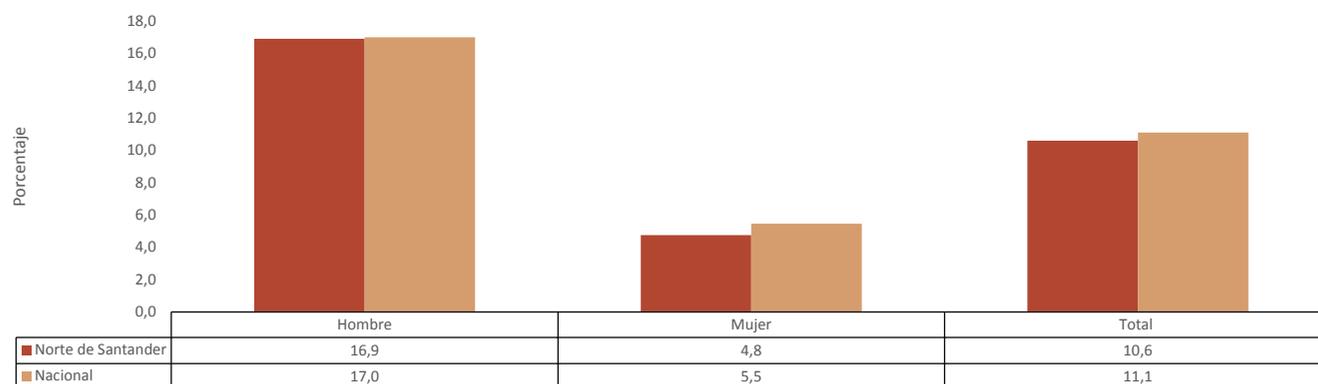
Tabla 65. Edad de inicio de alcohol, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último mes, se les aplicó el cuestionario AUDIT²³⁴ 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.

riesgoso o perjudicial de alcohol, presentando un valor inferior en 0,5 puntos porcentuales al valor país (11,1%).

Con relación a las cifras del estudio, es importante destacar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una menor brecha que en relación al consumo. Mientras que la distancia en el consumo es de 20,9 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 12,1 puntos.

De acuerdo con esta medición el 10,6% de la población del departamento de 12 a 65 años presenta consumo

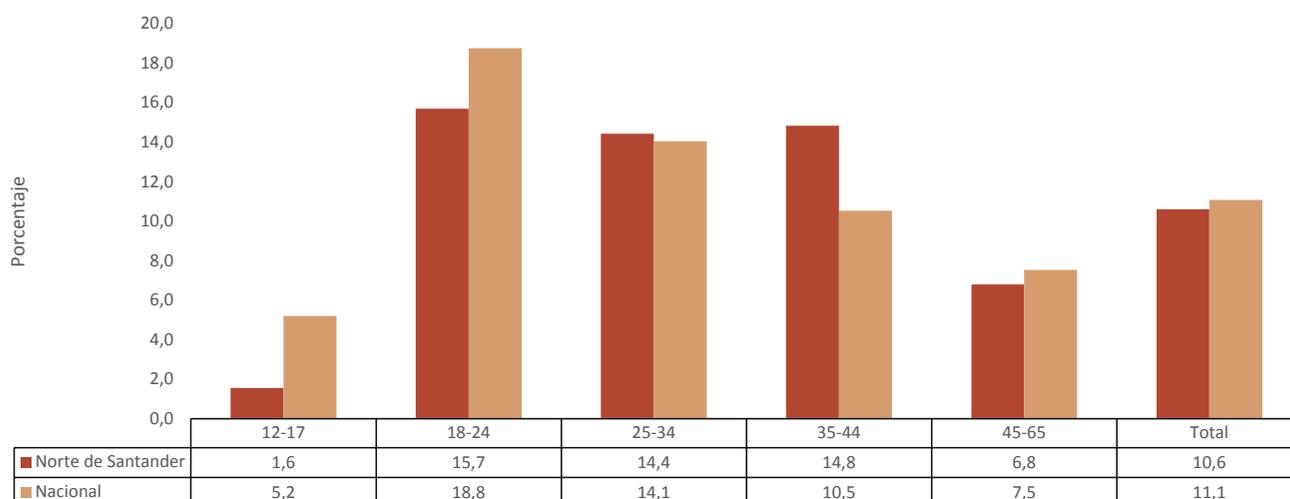


Gráfica 66. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

234. 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.

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 15,7% inferior en 3,1 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (18,8%), en segundo lugar se

encuentran los adultos de 35 a 44 años con el 14,8% superior en 4,3 puntos porcentuales al valor nacional (10,5%).

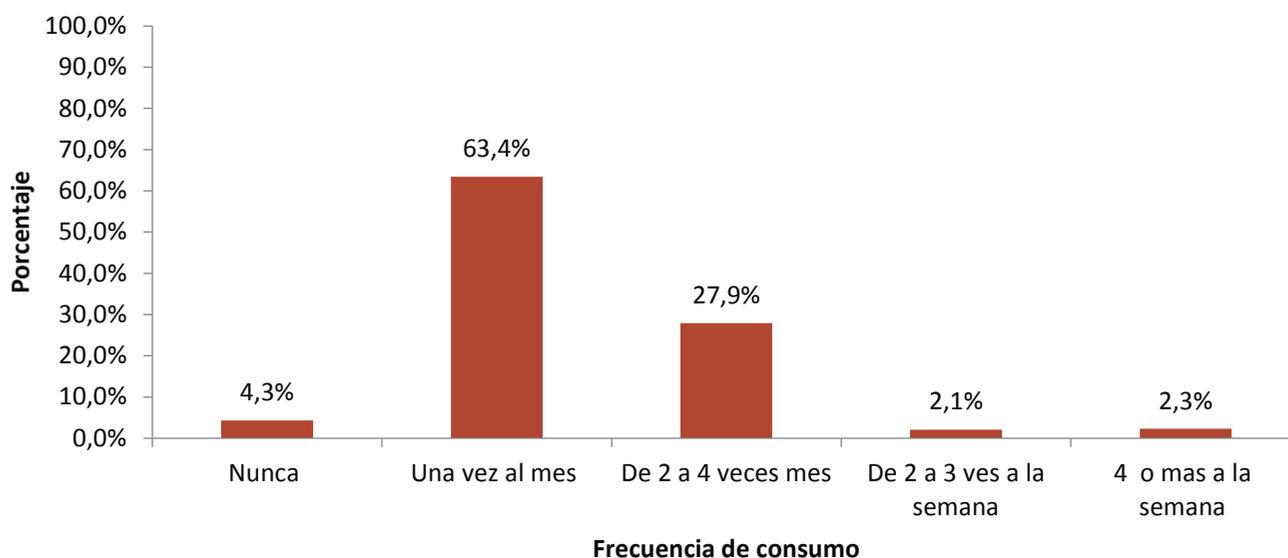


Gráfica 67. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad

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

El siguiente gráfico muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del total de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último

mes, el 63,4% lo hizo una vez al mes y el 27,9% de dos a cuatro veces al mes.

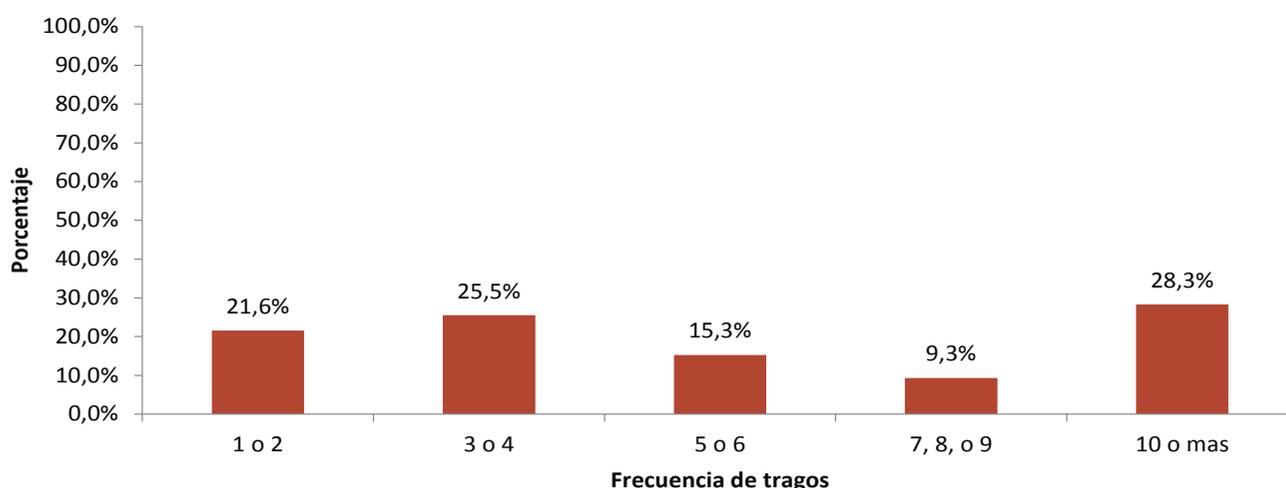


Gráfica 68. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes

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

A continuación se muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 38% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

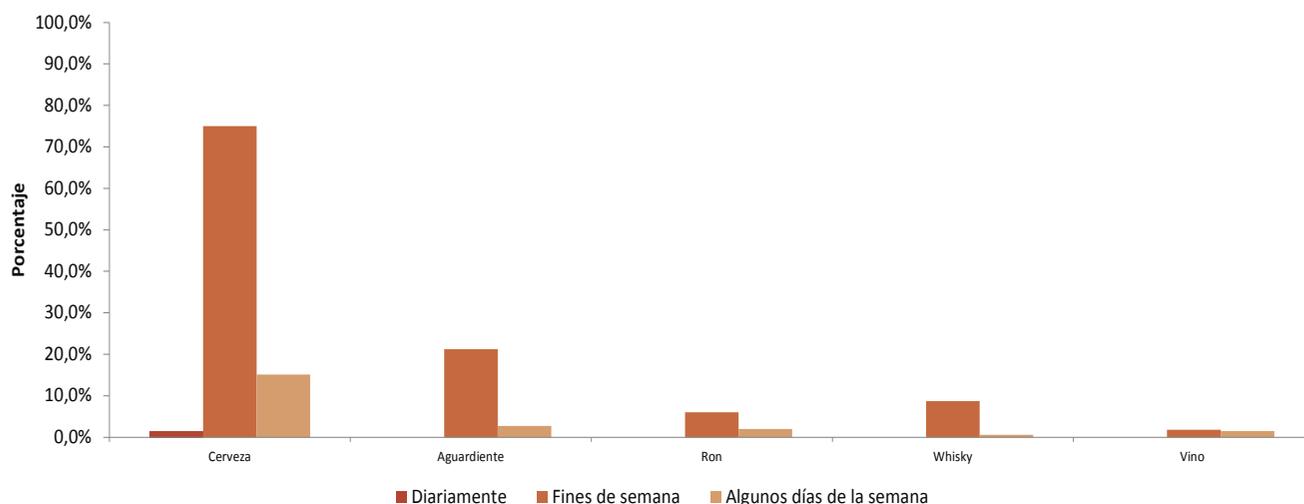


Gráfica 69. Número de tragos de personas con consumo habitual

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

El siguiente gráfico muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar un

consumo alto de cerveza, especialmente los fines de semana, seguido de aguardiente, ron, whisky y Brandy. Solo se registra consumo diario de cerveza con el 1,5%.



Gráfica 70. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

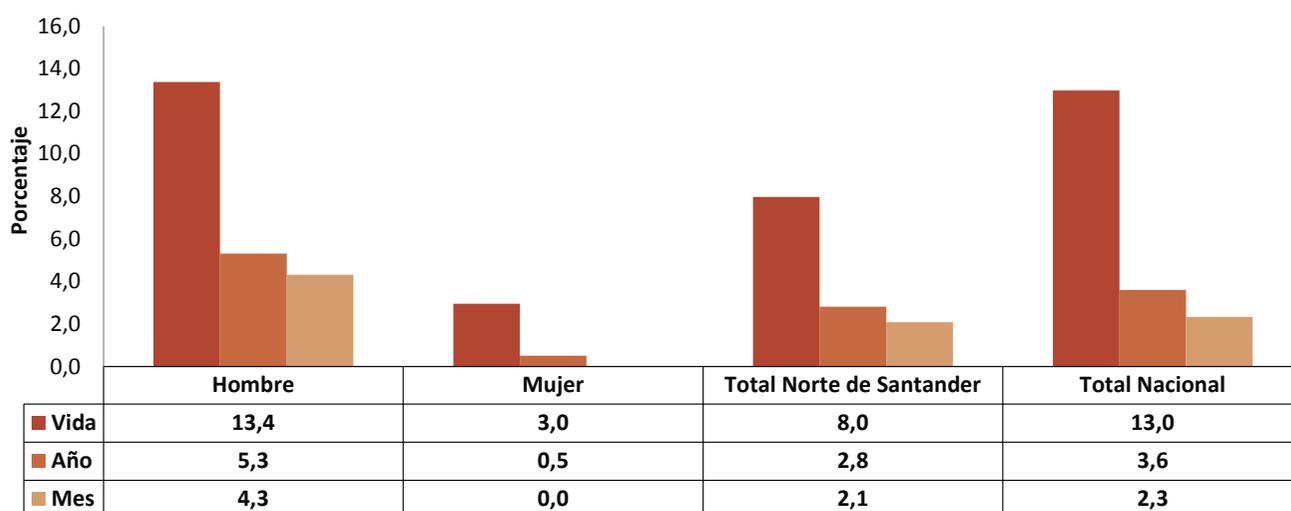
SPA ilícitas

Este apartado inicia con el análisis del consumo de cualquier sustancia ilícita²³⁵ y continúa con la descripción del consumo de marihuana y cocaína por ser las de mayor prevalencias a nivel nacional. Cualquier sustancia ilícita

El 8% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres, cuatro veces en relación con las mujeres. El consumo reciente o prevalencia del último año se ubica en 2,8% inferior a la prevalencia nacional, registrándose un consumo superior en hombres.

El término "cualquier sustancia ilícita" se refiere al uso de una o más sustancias incluidas en la lista de sustancias ilícitas, y que puede variar según la temporalidad del indicador²³⁶.

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



Gráfica 71. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La tasa de incidencia anual y mensual es del 0,5%, indicando el porcentaje de los que consumieron por primera vez durante el último año, registrándose exclusivamente en hombres. La tasa de incidencia mensual en el departamento es superior al valor nacional.

| Sexo | Incidencia | |
|--------------------------|------------|-----|
| | Año | Mes |
| Hombre | 1,1 | 1,1 |
| Mujer | 0,0 | 0,0 |
| Total Norte de Santander | 0,5 | 0,5 |
| Total Nacional | 1,0 | 0,3 |

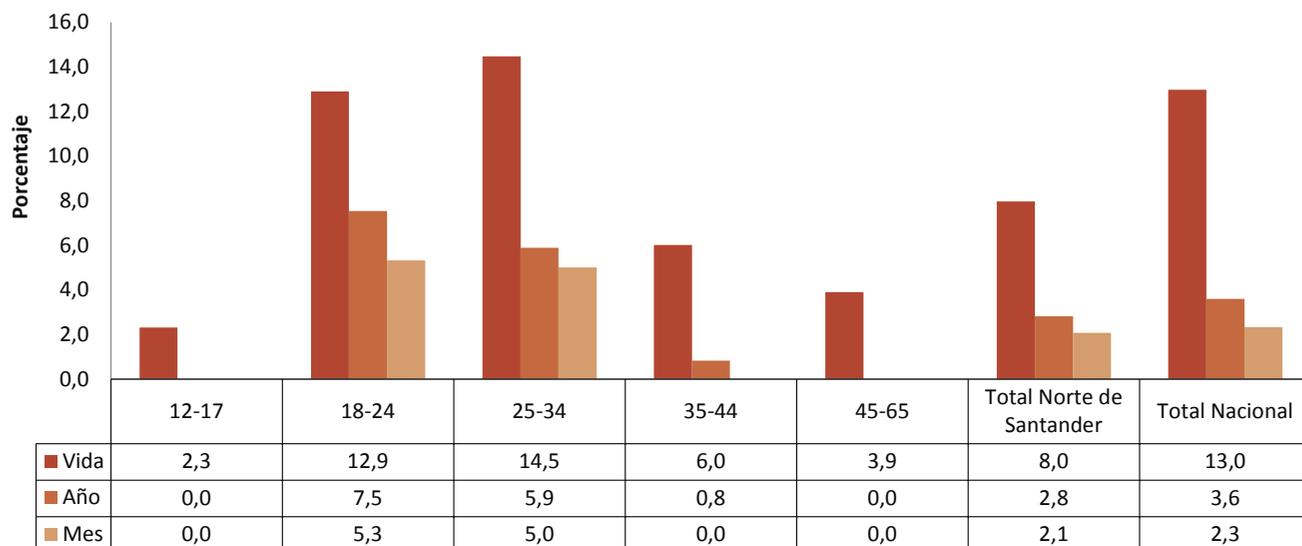
Tabla 66. Comparativo incidencias cualquier sustancia ilícita, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

235. Se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas.

236. Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, 'popper', ketamina, GHB, sustancias inhalables, Dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y Dick.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 18 a 24 años con 7,5%, inferior en 1,2 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad

(8,7%), en segundo lugar se encuentra el grupo de 25 a 34 años con 5,9% superior en 1,6 puntos porcentuales al valor nacional de este grupo de edad (4,3%).



Gráfica 72. Prevalencias consumo de cualquier sustancia según grupos de edad

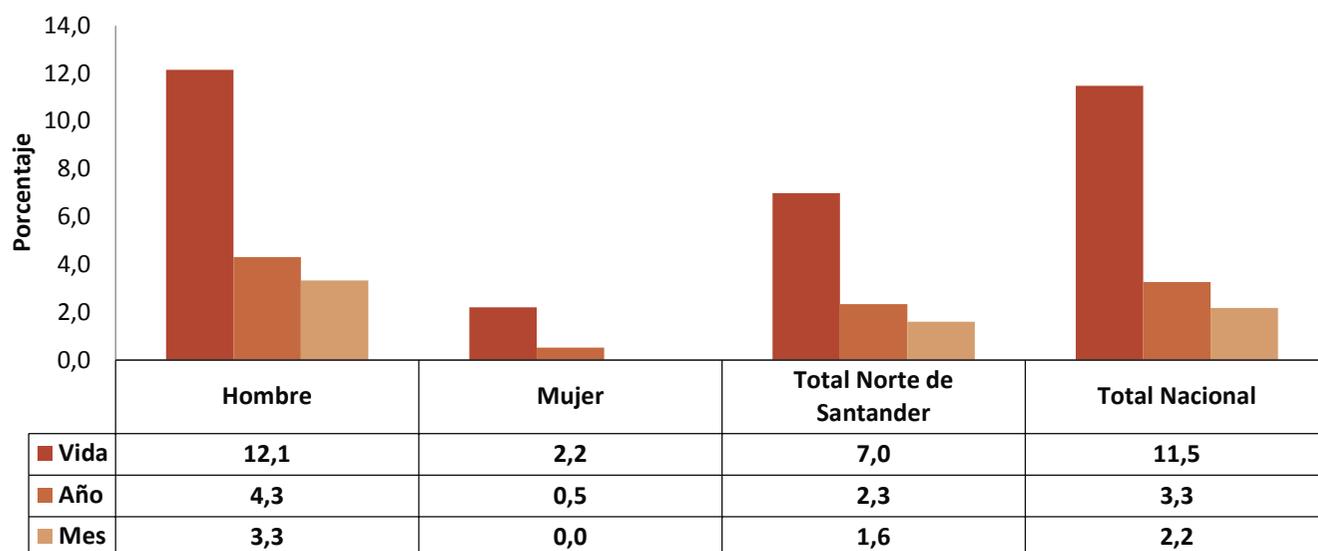
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Marihuana

El 7% de los encuestados en Norte de Santander declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres más de cinco veces en relación con las mujeres.

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

El consumo reciente o prevalencia del último año se ubica en 2,3%, registrándose un consumo predominante en hombres.



Gráfica 73. Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo

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

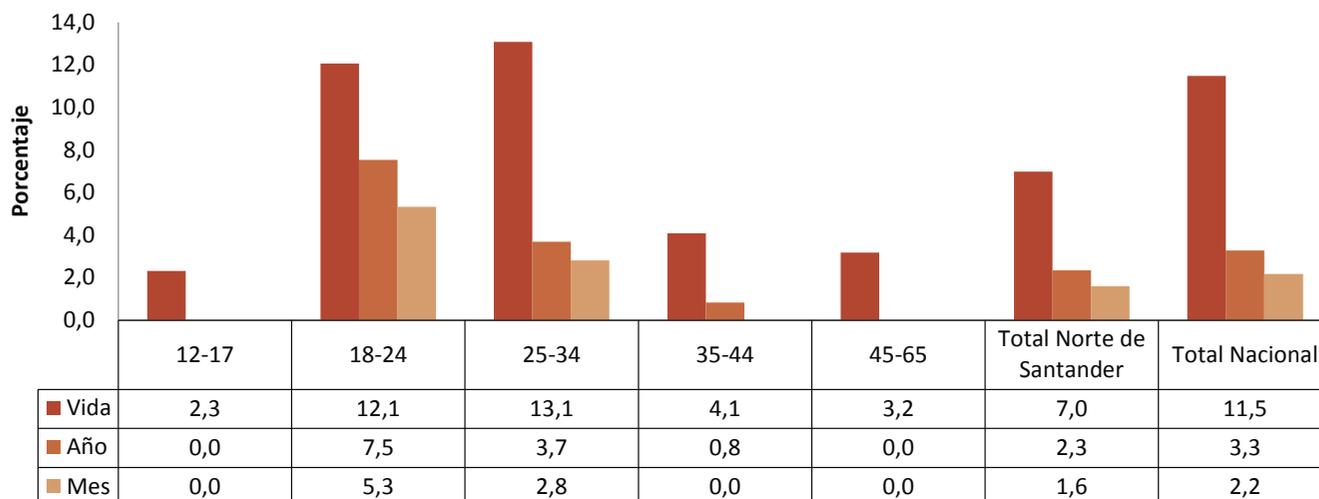
Por otra parte, entre aquellas personas que no habían consumido marihuana, el 0,5% lo hizo por primera vez durante el año previo al estudio. La tasa de incidencia anual en el departamento es inferior al valor nacional.

| Sexo | Incidencia | |
|--------------------------|------------|-----|
| | Año | Mes |
| Hombre | 1,1 | 0,0 |
| Mujer | 0,0 | 0,0 |
| Total Norte de Santander | 0,5 | 0,0 |
| Total Nacional | 1,1 | 0,4 |

Tabla 67. Comparativo incidencias marihuana, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años, con 7,5% inferior en 0,7 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (8,2%), en segundo

lugar se encuentra el grupo de 25 a 34 años con 3,7% levemente inferior al valor nacional para este grupo de edad (3,8%).



Gráfica 74. Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Norte de Santander está alrededor de los 18 años, con la misma edad para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador. En el departamento se presenta edad de inicio más tardía que el dato nacional

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

| Sexo | Promedio | Mediana | Percentil 25 | Percentil 75 |
|--------------------|----------|---------|--------------|--------------|
| Hombre | 18,0 | 18,0 | 16,0 | 20,0 |
| Mujer | 19,0 | 18,0 | 17,0 | 20,0 |
| Total Departamento | 18,0 | 18,0 | 16,0 | 20,0 |
| Total nacional | 17,6 | 17,0 | 15,0 | 19,0 |

Tabla 68. Edad de inicio de consumo de marihuana, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

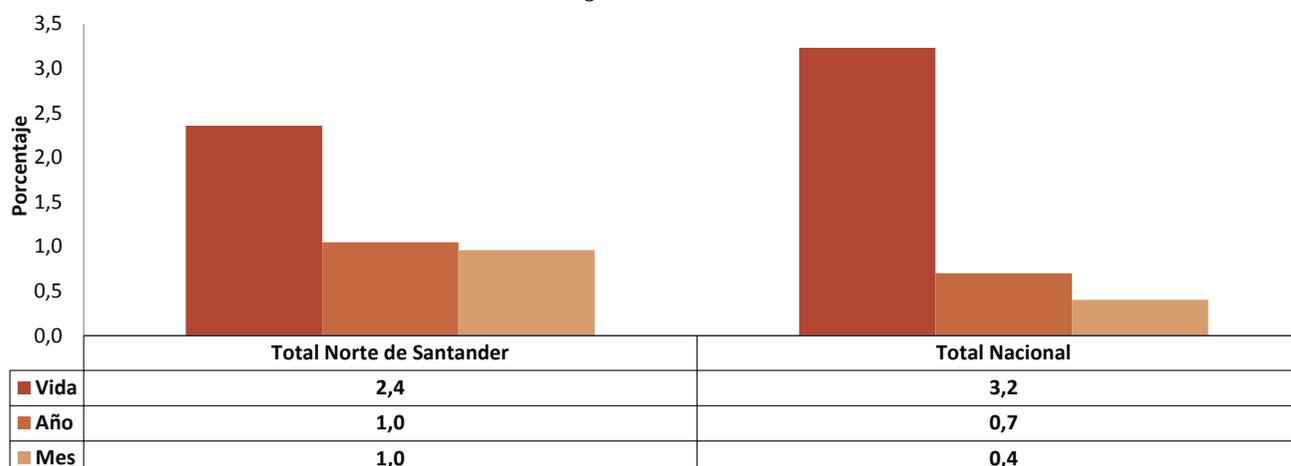
Se observa que entre las personas que han consumido marihuana en el último año, el 3,8% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 0,8%.

vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres, 4,6 %, en relación con las mujeres, 0,3 %.

El consumo reciente en el departamento se ubica en el 1 %, presentando un porcentaje superior al valor nacional.

Cocaína

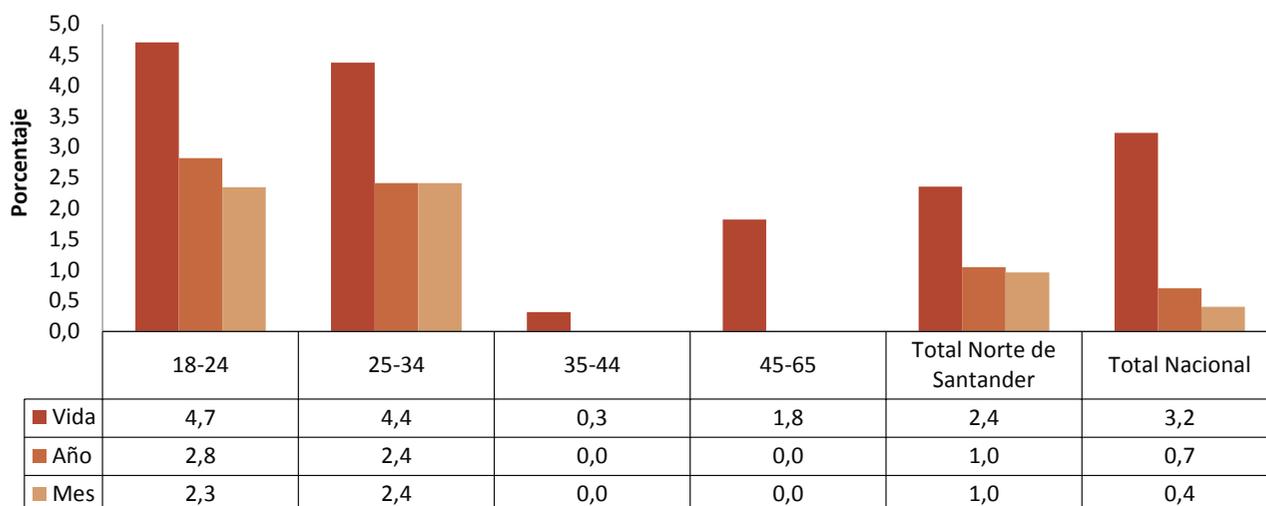
El 2,4 % de las personas encuestadas en Norte de Santander declaró haber consumido cocaína alguna



Gráfica 75. Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína del departamento se encuentran en los grupos de edad 18-24 y 25-34 años; en relación con el consumo de último año el mayor consumo se registra en el grupo de 18-

24 años con 2,8%, presentando un valor superior en 0,8 puntos porcentuales al indicador nacional de este grupo de edad (2 %). En el grupo de 12 a 17 años no se evidencia consumo de esta sustancia.



Gráfica 76. Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad

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

La edad de inicio del consumo de cocaína para Norte de Santander está alrededor de los 19 años, considerando

la mediana como indicador, presentando una edad de inicio más tardía que el dato nacional.

| Sexo | Promedio | Mediana | Percentil 25 | Percentil 75 |
|--------------------|----------|---------|--------------|--------------|
| Hombre | 20,0 | 18,0 | 16,0 | 22,0 |
| Mujer | 20,0 | 20,0 | 19,0 | 20,0 |
| Total departamento | 19,9 | 19,0 | 17,0 | 22,0 |
| Total nacional | 19,7 | 18,0 | 16,0 | 22,0 |

Tabla 69. Edad de inicio de consumo de cocaína, según sexo

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

Comparativo estudios 2008 y 2013

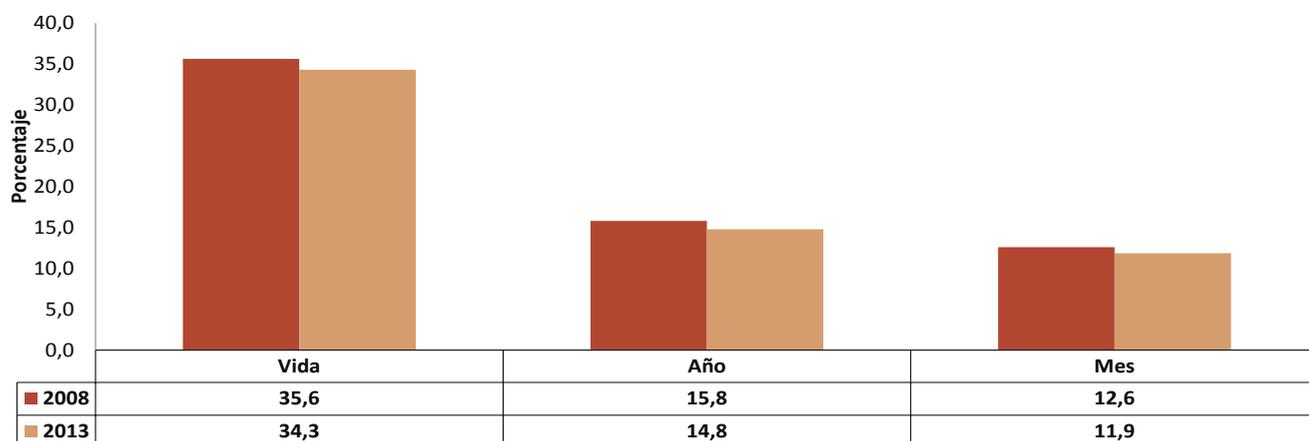
A continuación se realiza un análisis comparativo entre los estudios nacionales de consumo 2008 y 2013 de las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, último año y último mes, de tabaco, alcohol, marihuana y cocaína, que evidencia diferencias significativas entre los dos estudios.

El estudio llevado a cabo en el año 2008 se realizó sobre una muestra de 1.035 entrevistas efectivas, que representaron una población de 604.291 personas; para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra

de 1.037 casos, que representan una población de 705.498 personas. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en cinco municipios²³⁷.

Tabaco

En la siguiente gráfica se presentan los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco. Se evidencia una disminución de las tres prevalencias, con 0,7 puntos porcentuales de disminución en el consumo actual (prevalencia de último mes), al pasar de 12,6 % en el 2008 a 11,9 % en el 2013.



Gráfica 77. Comparativo prevalencia consumo de tabaco Norte de Santander, estudios 2008 y 2013

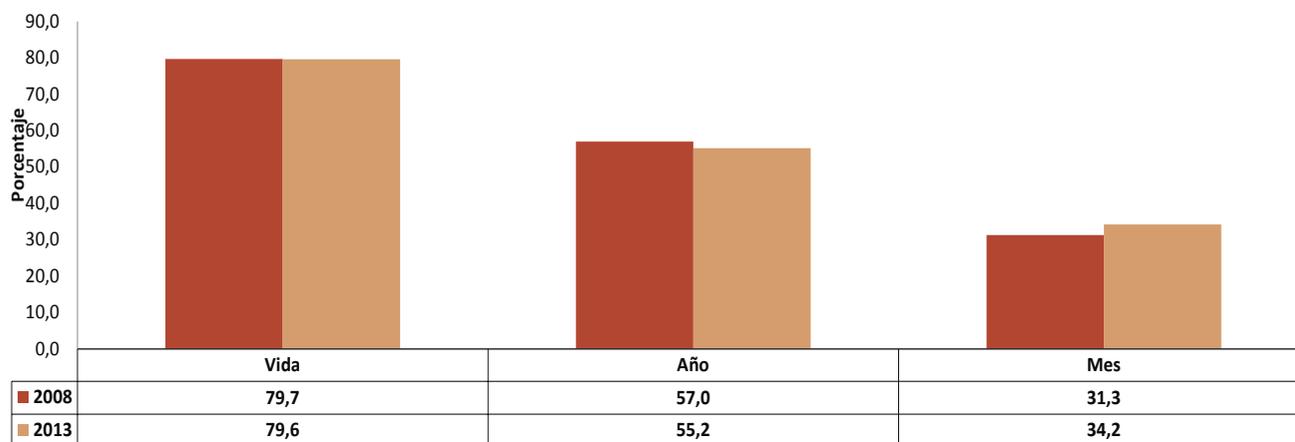
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

237. Las muestras de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas 2008 y 2013 para el departamento fueron aplicadas en cinco municipios: Cúcuta, Ocaña, Villa del Rosario, Los Patios y Pamplona.

Alcohol

A continuación se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. El consumo

actual (último mes), evidencia aumento cercano a los tres puntos porcentuales, al pasar de 31,3% en el 2008 a 34,2% en el 2013.



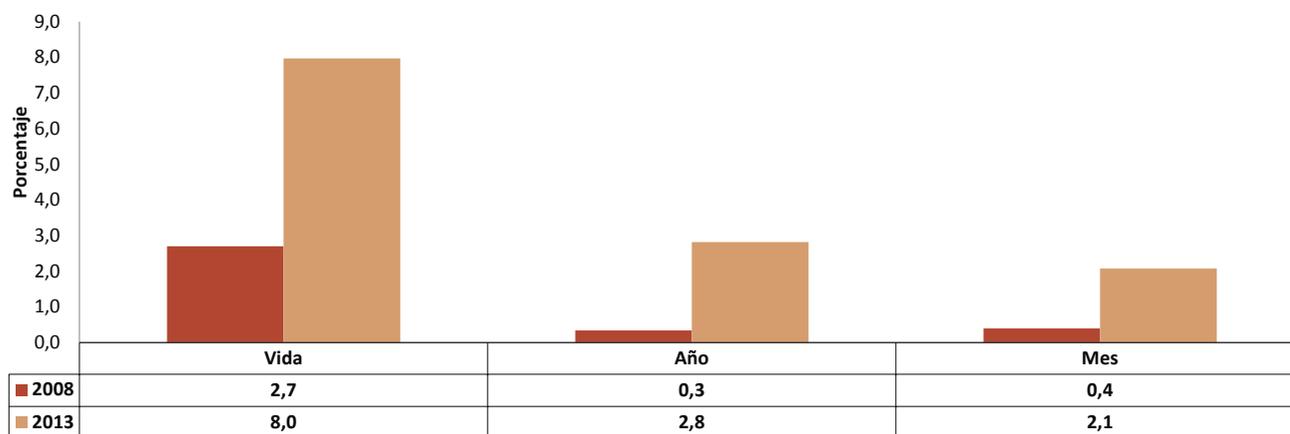
Gráfica 78. Comparativo prevalencia consumo de alcohol Norte de Santander, estudios 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Cualquier sustancia ilícita

De acuerdo con el análisis del uso de cualquier sustancia ilícita, se evidencia un aumento significativo para las tres prevalencias. En relación con el consumo reciente

(último año), se evidencia aumento de 2,5 puntos porcentuales, al pasar de 0,3% en el 2008 a 2,8% en el 2013, prevalencias inferiores a los valores nacionales para los dos estudios.



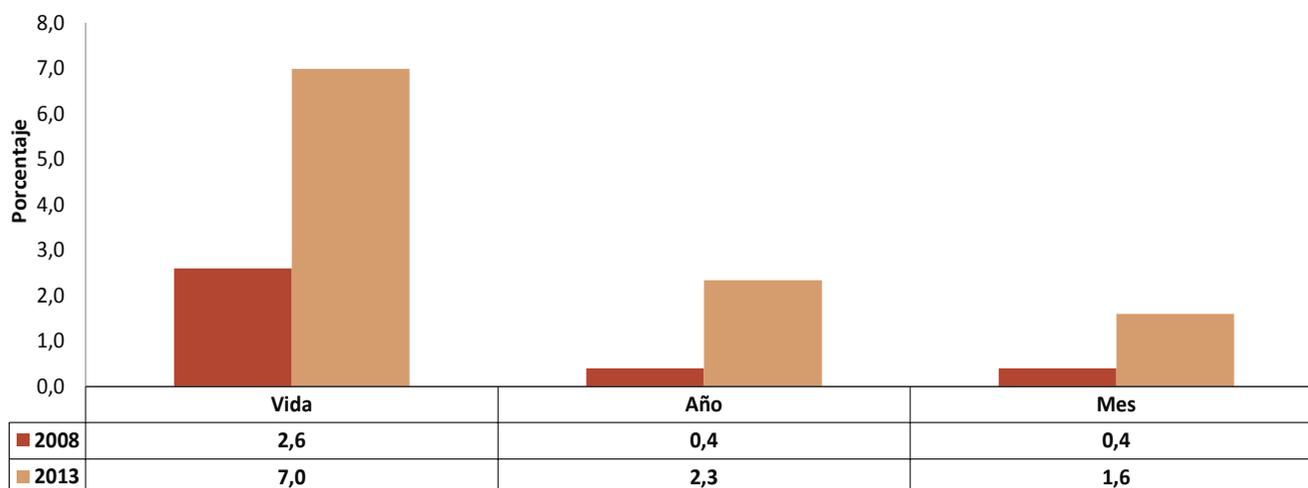
Gráfica 79. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita Norte de Santander, estudios 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Marihuana

A continuación se hace una comparación de los estudios de 2008 y 2013 con relación al consumo de marihuana; se evidencia un aumento significativo para las tres prevalencias. En relación con el consumo

reciente (último año), se evidencia un aumento de 1,9 puntos porcentuales, al pasar de 0,4% en el 2008 a 2,3% en el 2013.



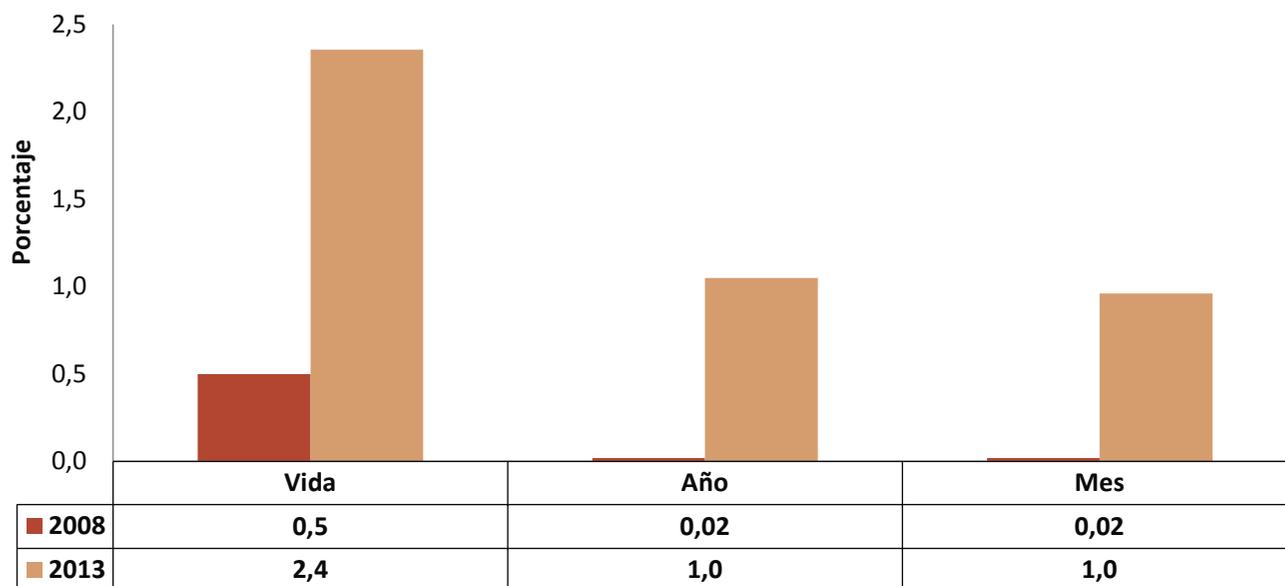
Gráfica 80. Comparativo prevalencia consumo de marihuana Norte de Santander, estudios 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Cocaína

En relación con el uso de cocaína, de acuerdo con el consumo de último año y último mes, se evidencia

un aumento al pasar de 0,02 % en el 2008 a 1,0 % en el 2013.



Gráfica 81. Comparativo prevalencia consumo de cocaína Norte de Santander, estudios 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

11.1.2 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 Norte de Santander la muestra es de 3.436 personas, en edades de 12 a 18 años.

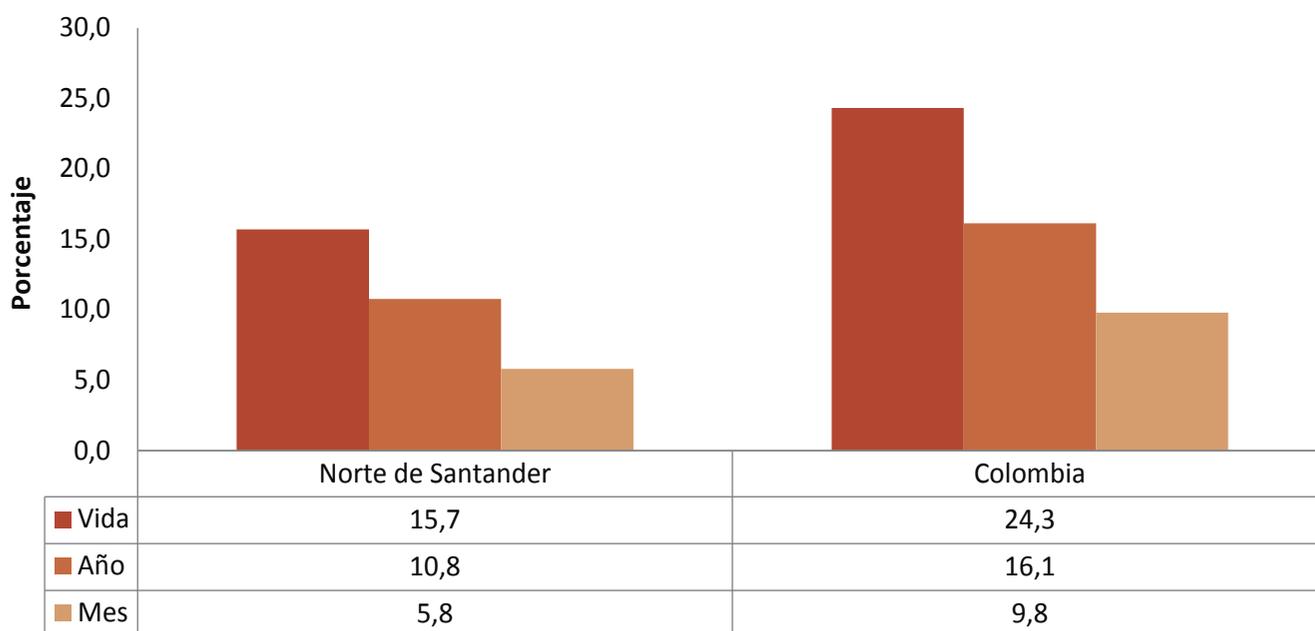
La encuesta se aplicó en siete municipios del departamento, con la siguiente distribución: Cúcuta 2.095 (61%), Ocaña 376 (10,9%), Villa del Rosario 282 (8,2%), Pamplona 211 (6,1%), Los Patios 202 (5,9%), El Zulia 95 (2,8%), Puerto Santander 90 (2,6%) y Sardinata 85 (2,5%).

SPA lícitas

En el caso de las sustancias lícitas, se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol. Los medicamentos tranquilizantes, medicamentos estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica, no se tendrán en cuenta ya que los datos son inferiores al 1%.

Tabaco

El 15,7 % de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. El 5,8 % contestó haber fumado en el último mes, presentando una prevalencia levemente inferior al valor nacional.



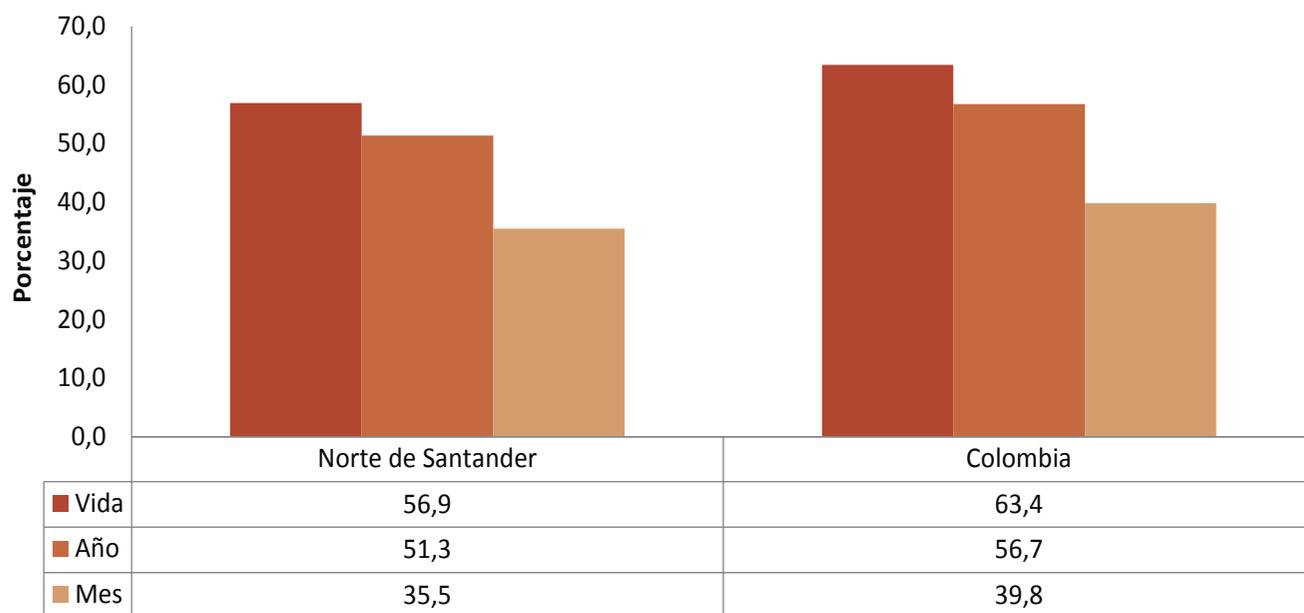
Gráfica 82. Prevalencias de consumo de tabaco en escolares

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Alcohol

El 56,9% de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 35,5% lo hizo

durante el último mes (consumo reciente), presentando una prevalencia inferior en 4,3 puntos porcentuales al valor nacional. El departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales.



Gráfica 83. Prevalencias de consumo de alcohol en escolares.

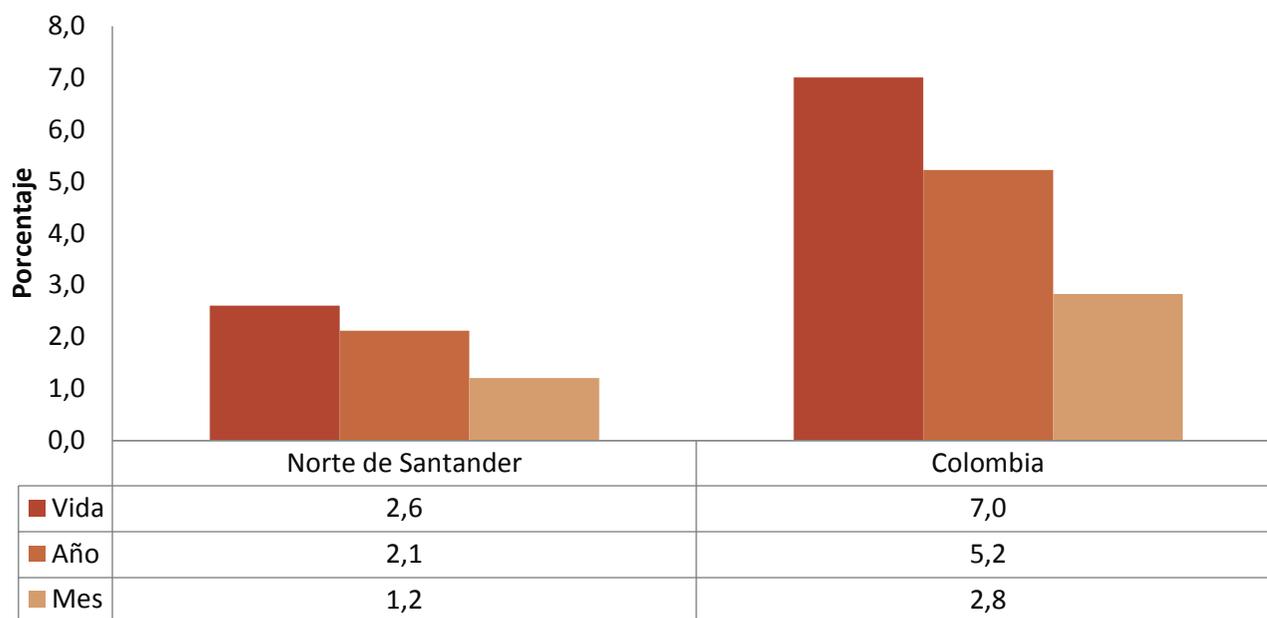
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas, se analizarán marihuana y cocaína. No se tomarán otras sustancias debido a que los datos son muy bajos.

Marihuana

El 2,6 % de los escolares declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. En relación con el consumo reciente, el 2,1 % de los menores registró consumo en el último año. El departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales.



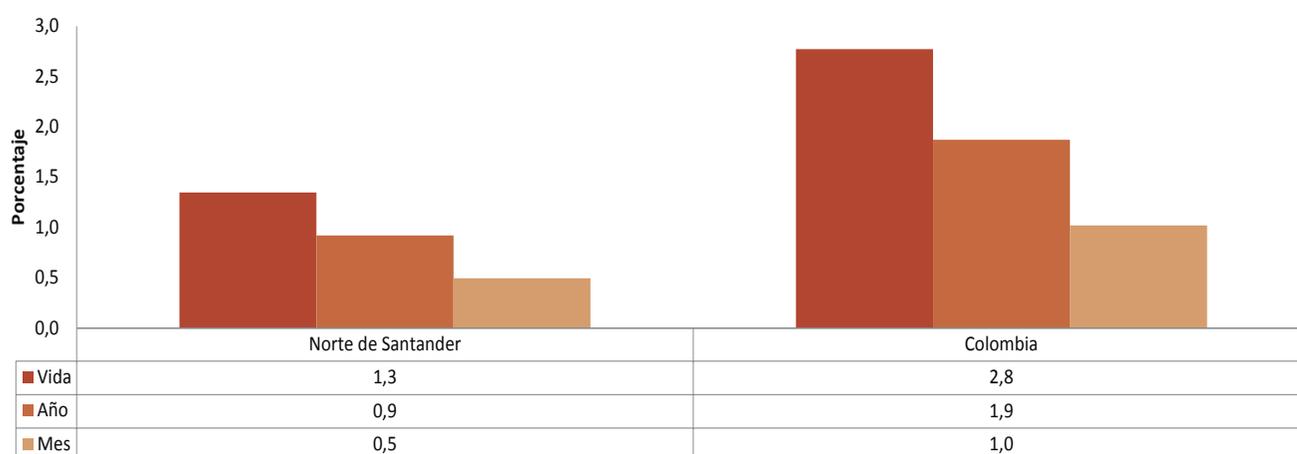
Gráfica 84. Prevalencias de consumo de marihuana en escolares

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Cocaína

El 1,3% de los escolares declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, con relación al consumo

reciente, el 0,9% de los menores registró consumo en el último año. Este departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales.



Gráfica 85. Prevalencias de consumo de cocaína en escolares
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

11.1.3 Registros individuales de prestación de servicios de salud

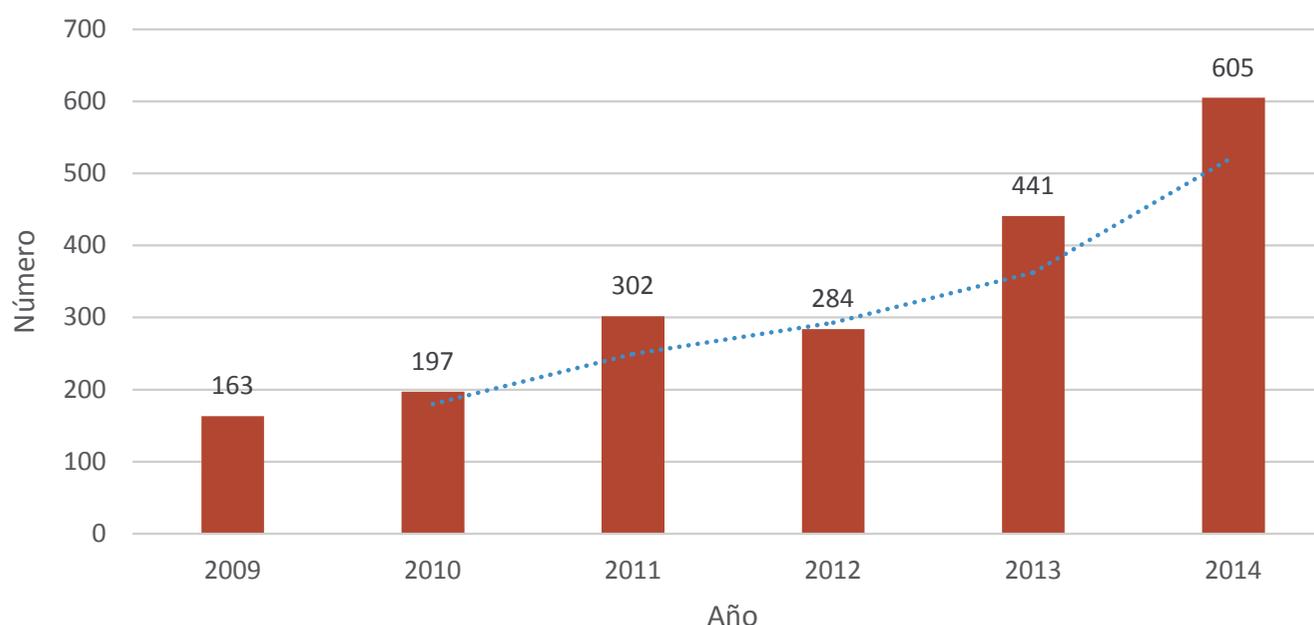
Los registros individuales de prestación de servicios de salud, (RIPS), se definen como el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) requiere para los procesos de dirección, regulación y control²³⁸.

El Ministerio de Salud y Protección Social centraliza la información, disponiendo del Cubo RIPS – SISPRO, en donde se realizan consultas, generando salidas de información a partir de tablas dinámicas. Una de las dificultades de esta fuente de información está asociada a la centralización de información a nivel del Ministerio, debido a que algunas de las unidades responsables del reporte de los RIPS pueden no enviar su información y generar un subregistro importante en la información

final compilada. Algunos estudios han estimado que el subregistro de esta base llega al 50% a nivel nacional²³⁹.

A pesar de las limitaciones de la fuente principalmente asociadas a problemas de cobertura y calidad del registro, para el presente análisis, los RIPS se constituyen en una fuente de información importante para conocer la magnitud de los trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias psicoactivas registrados en el sistema de Salud.

De acuerdo con la revisión de los registros individuales de prestación de servicios de salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento se encuentran 1.992 ingresos en el departamento, durante el periodo 2009 a 2014, presentándose el mayor número de registros en el año 2014 con 605, evidenciándose una tendencia de aumento en los registros.



Gráfica 86. Comparativo registros asociados al uso de sustancias psicoactivas
Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Cúcuta presenta el mayor número de registros relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas con 1.443 registros (72,4%), en segundo

lugar se encuentra Ocaña con 149 registros (7,7%) y en tercer lugar se encuentra el municipio Los Patios con 103 registros (5,2%).

238. Resolución 3374 del 2000. Por la cual se reglamentan los datos básicos que deben reportar los prestadores de servicios de salud y las entidades administradoras de planes de beneficios sobre los servicios de salud prestados.

239. Instituto Nacional de Salud. Primer informe observatorio nacional de salud. Consultado en: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/ons/SiteAssets/Paginas/publicaciones/informe-final%20ONS.pdf>. Enero 2016.

| Municipios | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total general |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Cúcuta | 112 | 142 | 238 | 214 | 340 | 397 | 1.443 |
| Ocaña | 4 | 6 | 14 | 13 | 23 | 89 | 149 |
| Los Patios | 32 | 27 | 5 | 9 | 11 | 19 | 103 |
| Pamplona | 6 | 10 | 15 | 20 | 22 | 23 | 96 |
| Villa Del Rosario | 2 | 4 | 8 | 13 | 17 | 29 | 73 |
| Tibú | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 6 | 18 |
| Abrego | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 6 | 10 |
| Chinácota | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 10 |
| Bochalema | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 2 | 9 |
| Cáchira | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 8 |
| Puerto Santander | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 2 | 8 |
| El Zulia | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 7 |
| La Esperanza | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 7 |
| Hacarí | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 2 | 6 |
| La Playa | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 6 |
| Labateca | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| Teorama | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 |
| Toledo | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 5 |
| Herrán | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Sardinata | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 4 |
| Cucutilla | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Salazar | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Convención | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| El Carmen | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| El Tarra | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Bucarasica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Chitagá | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Durania | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Lourdes | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Ragonvalia | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Silos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Arboleda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cacota | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gramalote | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mutiscua | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pamplonita | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Calixto | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Cayetano | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santiago | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Villa Caro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

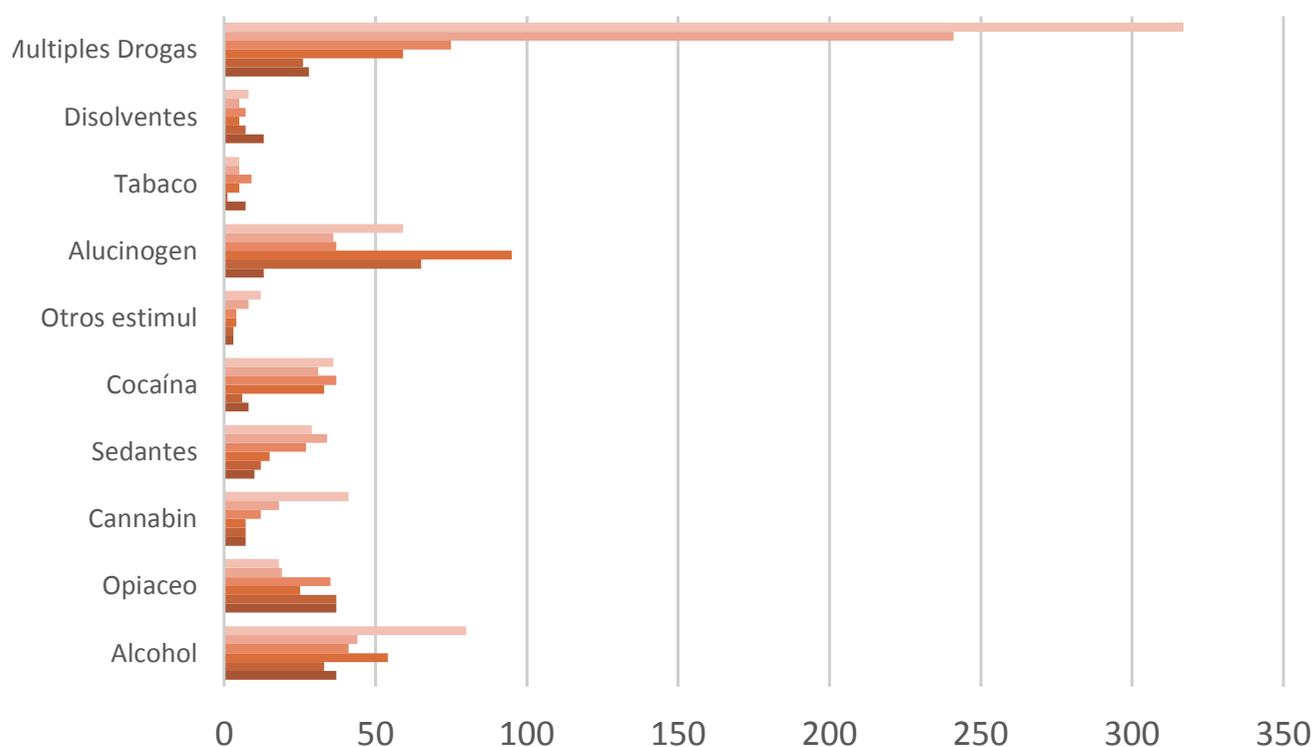
Tabla 70. Trastornos mentales y del comportamiento asociados al uso de sustancias psicoactivas según municipio

Fuente: RIPS, SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Sustancias psicoactivas

El mayor número de registros presentados en el departamento para el periodo 2009-2014 está asociado al consumo de múltiples drogas, seguido por alucinógenos y en tercer lugar se encuentra alcohol. Se evidencia que la tendencia del registro asociado a múltiples drogas²⁴⁰ ha ido en aumento, presentando para los años 2012, 2013 y 2014 los mayores registros.

240. Se registra esta categoría cuando se sabe que hay en cuestión dos o más sustancias psicoactivas pero es imposible determinar cuál contribuye más al trastorno en cuestión (MinSalud).



| | Alcohol | Opiaceo | Cannabin | Sedantes | Cocaína | Otros estimul | Alucinog en | Tabaco | Disolvent es | Multiples Drogas |
|--------|---------|---------|----------|----------|---------|---------------|-------------|--------|--------------|------------------|
| ■ 2014 | 80 | 18 | 41 | 29 | 36 | 12 | 59 | 5 | 8 | 317 |
| ■ 2013 | 44 | 19 | 18 | 34 | 31 | 8 | 36 | 5 | 5 | 241 |
| ■ 2012 | 41 | 35 | 12 | 27 | 37 | 4 | 37 | 9 | 7 | 75 |
| ■ 2011 | 54 | 25 | 7 | 15 | 33 | 4 | 95 | 5 | 5 | 59 |
| ■ 2010 | 33 | 37 | 7 | 12 | 6 | 3 | 65 | 1 | 7 | 26 |
| ■ 2009 | 37 | 37 | 7 | 10 | 8 | 3 | 13 | 7 | 13 | 28 |

Gráfica 87. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados al consumo de sustancias psicoactivas
Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Trastornos mentales

El mayor número de registros presentados fue por síndrome de dependencia con 484, seguido por intoxicación aguda con 466 registros, en tercer lugar se encuentra trastornos mentales no especificados.

Se evidencia que la tendencia del registro asociado a síndrome de dependencia y estados de abstinencia ha ido en aumento.

| Trastornos Mentales | Año | | | | | | |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
| Intoxicación aguda | 63 | 44 | 88 | 92 | 90 | 89 | 466 |
| Consumo perjudicial | 8 | 11 | 19 | 16 | 25 | 40 | 119 |
| Síndrome de dependencia | 23 | 22 | 61 | 82 | 124 | 172 | 484 |
| Estado de abstinencia | 19 | 18 | 33 | 28 | 38 | 57 | 193 |
| Estado de abstinencia con delirio | 4 | 7 | 3 | 5 | 14 | 13 | 46 |
| Trastornos psicóticos | 6 | 3 | 5 | 14 | 8 | 11 | 47 |
| Síndrome amnésico | 3 | 3 | 2 | 6 | 7 | 2 | 23 |
| Trastornos psicótico residual | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 4 | 15 |
| Otros trastornos mentales | 3 | 47 | 67 | 6 | 8 | 11 | 142 |
| Trastornos mentales no especificados | 33 | 40 | 21 | 32 | 125 | 206 | 457 |
| Total | 163 | 197 | 302 | 284 | 441 | 605 | 1.992 |

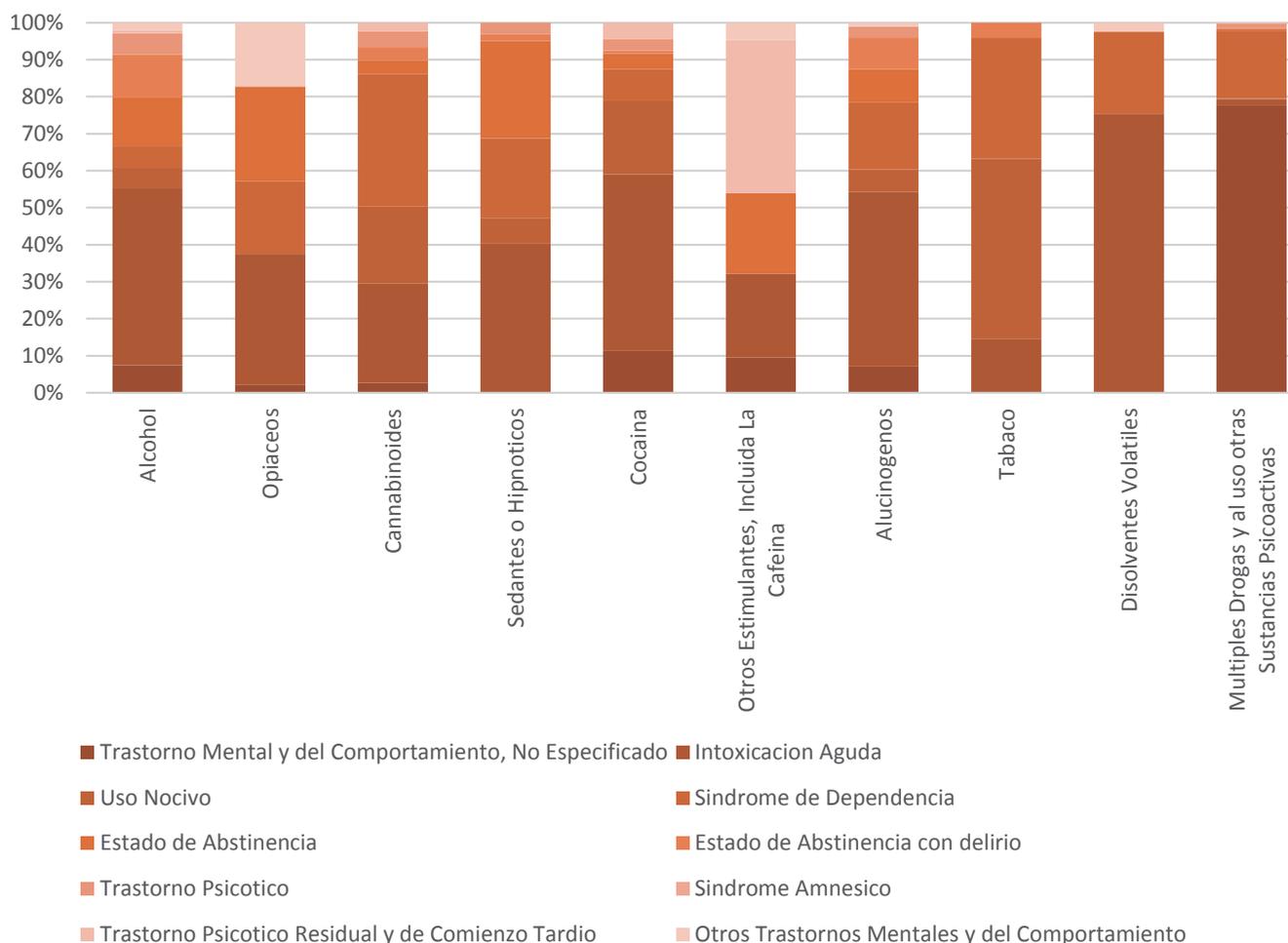
Tabla 71. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Relación entre los trastornos mentales y las sustancias psicoactivas

Al analizar la relación entre los diagnósticos clínicos y el consumo de sustancias psicoactivas para el año 2014²⁴¹, se evidencia que para las sustancias alcohol, opiáceos,

sedantes, cocaína, alucinógenos y disolventes volátiles se registra una participación mayoritaria asociada a intoxicación aguda. Los cannabinoides registran una participación mayoritaria asociada a síndrome de dependencia.



Gráfica 88. Principales diagnósticos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, 2014

Nota: Las participaciones se calcularon con el número de usuarios atendidos por cada tipo de sustancia.

Sustancias psicoactivas con mayor número de registros

De los 746 registros asociados al consumo de múltiples drogas en el periodo 2009-2014, el mayor número

presentan trastornos mentales no especificados con 303 registros (40,6%), seguido por síndrome de dependencia con 240 registros (32,2%), en tercer lugar se encuentra intoxicación aguda con 126 registros (16,9%).

| Trastornos Mentales | Año | | | | | | |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
| Trastornos mentales no especificados | 4 | 2 | 6 | 10 | 109 | 172 | 303 |
| Síndrome de dependencia | 4 | 6 | 28 | 26 | 78 | 98 | 240 |
| Intoxicación aguda | 15 | 10 | 13 | 27 | 30 | 31 | 126 |
| Consumo perjudicial | 2 | 1 | 3 | 4 | 7 | 4 | 21 |
| Estado de abstinencia | 1 | 3 | 4 | 2 | 6 | 2 | 18 |
| Trastornos psicóticos | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 12 |
| Otros trastornos mentales | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 4 | 10 |
| Síndrome amnésico | 0 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 9 |
| Estado de abstinencia con delirio | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 5 |
| Trastornos psicótico residual | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Total | 28 | 26 | 59 | 75 | 241 | 317 | 746 |

Tabla 72. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de alcohol

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

241. Para este análisis se tuvo en cuenta el número de pacientes que tuvieron costos asociados al tratamiento.

De los 305 registros asociados al consumo de alucinógenos en el periodo 2009-2014, el mayor número se encuentra asociado a otros trastornos mentales con 109 registros (35,7%), seguido por síndrome de

dependencia con 48 registros (15,7%), en tercer lugar se encuentra estado de abstinencia con 46 registros (15,1%).

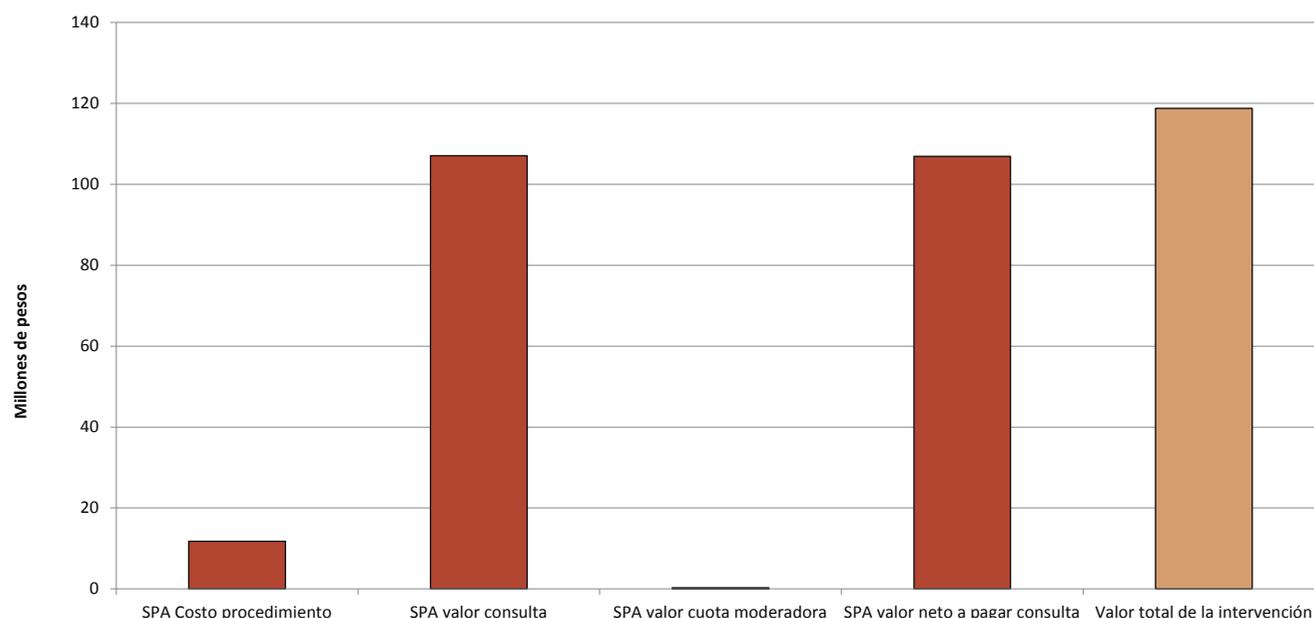
| Trastornos Mentales | Año | | | | | | Total |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Otros trastornos mentales | 0 | 43 | 62 | 2 | 1 | 1 | 109 |
| Síndrome de dependencia | 1 | 6 | 7 | 9 | 7 | 18 | 48 |
| Estado de abstinencia | 5 | 4 | 8 | 11 | 7 | 11 | 46 |
| Intoxicación aguda | 5 | 2 | 9 | 6 | 10 | 8 | 40 |
| Trastornos mentales no especificados | 0 | 7 | 1 | 2 | 3 | 10 | 23 |
| Consumo perjudicial | 0 | 1 | 3 | 1 | 7 | 5 | 17 |
| Estado de abstinencia con delirio | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 4 | 9 |
| Trastornos psicóticos | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 6 |
| Trastornos psicótico residual | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| Síndrome amnésico | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| Total | 13 | 65 | 95 | 37 | 36 | 59 | 305 |

Tabla 73. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al uso de múltiples drogas
Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Gastos asociados al consumo de sustancias psicoactivas

En la siguiente gráfica se muestran los totales del gasto monetario en rubros de salud asociados al consumo de sustancias psicoactivas en Norte de Santander para el año 2014 registrados en el RIPS. En términos generales, se aprecia que el costo departamental de los procedimientos asociados a las consultas por consumo

de sustancias psicoactivas fue de \$ 11'742.857, claramente superior al total del valor de la cuota moderadora, que apenas sobrepasó los doscientos setenta mil pesos (\$ 274.333). Por otra parte, el valor neto de la consulta y el valor de la consulta totalizaron \$ 107'054.218 y 106'929.881, respectivamente. Por consiguiente, el valor total de la intervención registrado en el RIPS, en términos de salud pública, fue de 118'797.075 para el 2014.

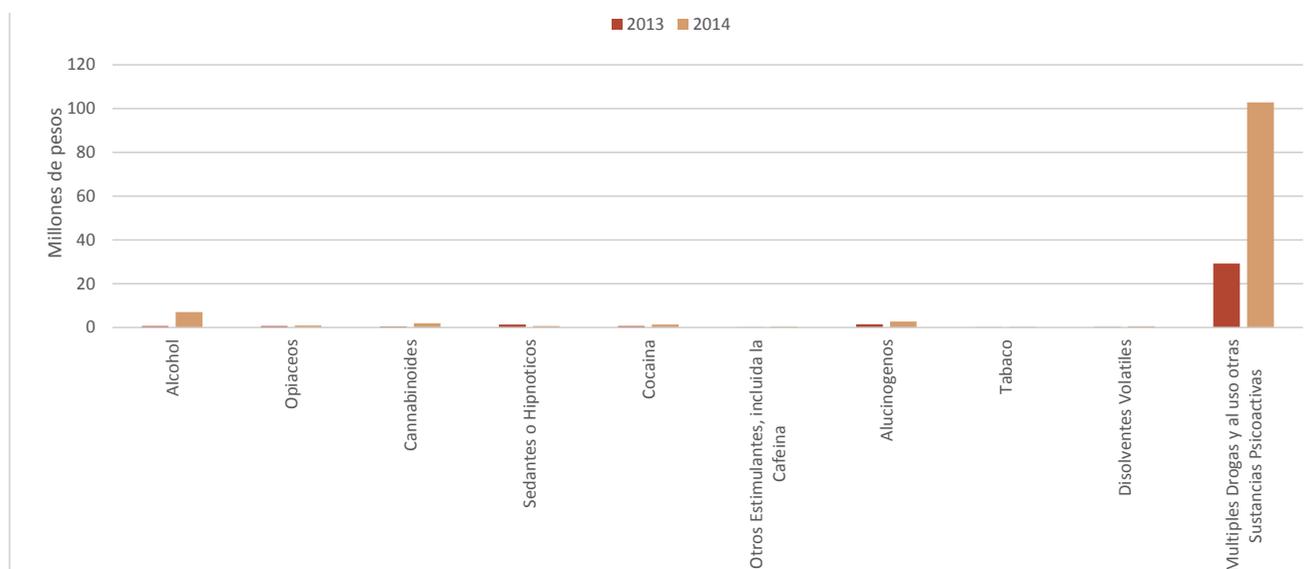


Gráfica 89. Valor del gasto relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas año 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Nota: El valor total de la intervención se calculó como la sumatoria del valor de la consulta, más el costo del procedimiento. Los valores fueron expresados en millones de pesos.

Al analizar el valor de las intervenciones por sustancia psicoactivas, se evidencia un aumento para el año 2014 con relación al año 2013 en los valores de intervención para todas las sustancias. Tomando como referencia el año 2014, el mayor valor de intervención se encuentra asociado a la categoría "múltiples drogas" con un valor de \$102.889.521, seguido por alcohol \$7.111.271 y alucinógenos \$2.736.275.

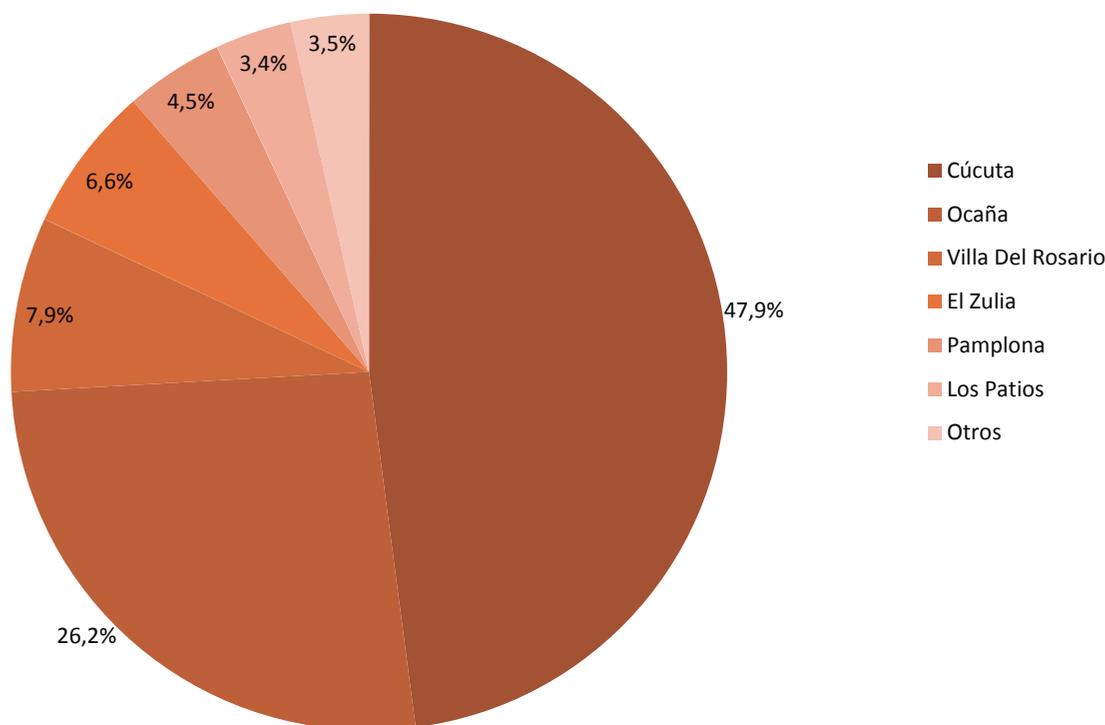


Gráfica 90. Comparativo del Valor total de la intervención por sustancia psicoactiva, años 2013-2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

En cuanto a la distribución del valor total de la intervención asociado al consumo de sustancias psicoactivas para los municipios del departamento,

Cúcuta participa con el 47,9%, seguido por Ocaña con el 26,2%, en tercer lugar se encuentra Villa del Rosario con el 7,9%.



Gráfica 91. Distribución municipal del valor total de la intervención asociado al consumo de SPA 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

11.1.4 Sistema de Vigilancia en Salud Pública²⁴² –SIVIGILA-

Uno de los eventos de interés en salud pública vigilados por el SIVIGILA y por tanto de notificación obligatoria a nivel nacional²⁴³son las intoxicaciones por sustancias químicas, en las cuales se contemplan las intoxicaciones por sustancias psicoactivas²⁴⁴. Esta

242. De acuerdo al decreto 3518 del 2006 el SIVIGILA es el conjunto de usuarios, normas, procedimientos, recursos técnicos, financieros y de talento humano, organizados entre sí para la recopilación, análisis, interpretación, actualización, divulgación y evaluación sistemática y oportuna de la información sobre eventos en salud, para la orientación de las acciones de prevención y control en salud pública.

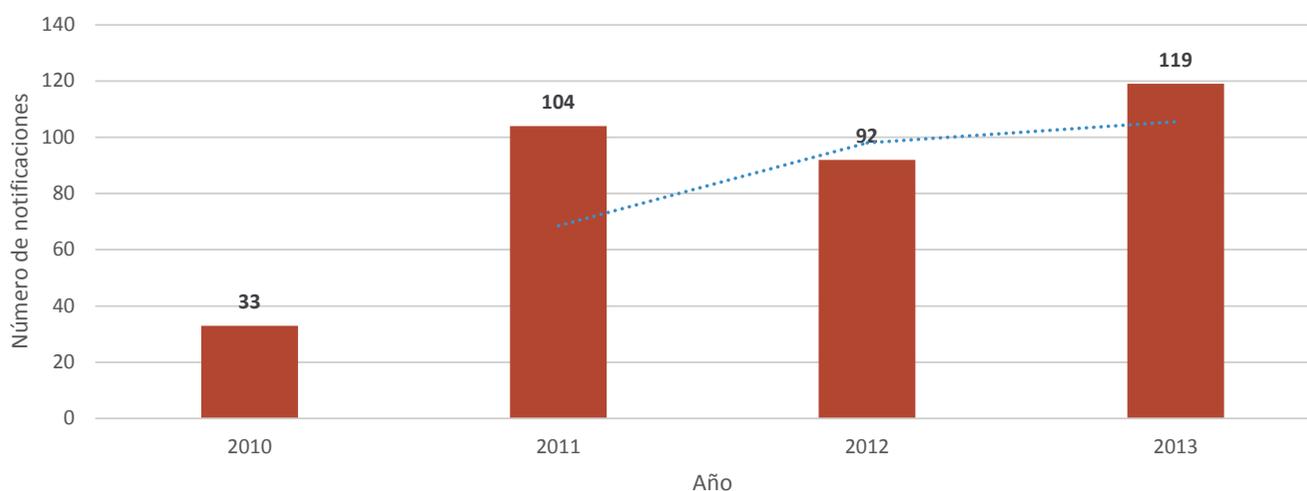
243. Decreto 3518 de 2006. Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones. Ministerio de la Protección Social (9 de octubre de 2006).

244. Instituto Nacional de Salud. Informe quinquenal epidemiológico Nacional. Consultado en: <http://www.ins.gov.co/iqen/IQUEN/IQEN%20vol%2018%202013%20num%2024.pdf>. Octubre 2015.

información es un insumo importante para analizar la dinámica del consumo de sustancias ya que permite captar información de la población que ingresa a los sistemas de Salud con exposición a las drogas.

Al realizar el análisis del comportamiento de las intoxicaciones con sustancias psicoactivas notificadas al SIVIGILA entre los años 2010 y 2013, se han registrado 348 notificaciones presentándose el mayor número en el año 2013 con 119 (34,2%), no se evidencia homogeneidad en la notificación.

En el periodo 2010-2013 se han realizado 34 notificaciones de personas que se reconocen como afrodescendientes y una que se reconoce como indígenas.



Gráfica 92. Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas años 2010-2013, Norte de Santander
Fuente: SIVIGILA. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

El mayor número de notificaciones por consumo de sustancias psicoactivas se registró en el municipio de Pamplona con 26 (7,5%) y en tercer lugar se encuentra Ocaña con 25 notificaciones (7,2%). En segundo lugar se encuentra

| Municipios | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|-------------------|------|------|------|------|-------|
| Cúcuta | 23 | 73 | 66 | 82 | 244 |
| Pamplona | 5 | 10 | 8 | 3 | 26 |
| Ocaña | 0 | 7 | 4 | 14 | 25 |
| Villa Del Rosario | 0 | 5 | 5 | 3 | 13 |
| Los Patios | 1 | 4 | 3 | 2 | 10 |
| Tibú | 0 | 2 | 1 | 5 | 8 |
| Chinácota | 1 | 2 | 1 | 2 | 6 |
| El Zulia | 0 | 0 | 3 | 1 | 4 |
| Bochalema | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Convención | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Salazar | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| El Carmen | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| El Tarra | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| La Esperanza | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Mutiscua | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Silos | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Cácota | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chitagá | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pamplonita | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Calixto | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sardinata | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 33 | 104 | 92 | 119 | 348 |

Tabla 74. Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas por municipio
Fuente: SIVIGILA. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

11.1.5 Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas²⁴⁵

Conocer la información de los centros y servicios especializados por situaciones relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas permite conocer las características de los consumidores y de los centros de atención.

245. El SUICAD es un subsistema del SUISPA (Sistema único de Indicadores sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas). Dado que el SUISPA está organizado en tres áreas de indicadores, el SUICAD se ubica en la segunda, como un subsistema que provee información acerca de algunas de las consecuencias del consumo: el abuso y la dependencia.

Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas –SUICAD– permite analizar la información de los centros y servicios especializados, por situaciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Esta información nos permite conocer el número de personas que solicitan atención por el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas en los CAD, siendo datos de referencia y no datos comparables, sin embargo la acumulación de datos va permitiendo describir un perfil. A continuación se muestra el comportamiento del sistema de registro en el departamento.

Desde 2013 Norte de Santander se adhirió a este sistema con la finalidad de posibilitar a los Centros y Servicios de Tratamiento en Drogas que se encontrasen habilitados, haciendo uso del sistema para registro y manejo de su información. Desde entonces, el departamento ha adelantado las acciones correspondientes en aras de realizar acompañamiento y apoyo a los Centros y Servicios en Salud de los diferentes municipios del departamento.

En el departamento de Norte de Santander se registran tres Centros de Atención para la Drogadicción–CAD–, registrando 206 personas con corte a diciembre 2014. Dos CAD prestan atención en Cúcuta (ESE Hospital

Mental Rudesindo Soto, Servicios Integrales en Salud Mental Ltda), y un CAD en Ocaña (ESE Hospital Emiro Quintero Cañizares).

El CAD que tiene mayores registros de atención en el departamento son los Servicios Integrales en Salud Mental Ltda con 105, seguido por el Hospital Mental Rudesindo Soto con 70 y en tercer lugar se encuentra el Hospital Emiro Quintero Cañizares de Ocaña con 31.

Todas las personas registradas en el sistema presentan como lugar de procedencia el departamento Norte de Santander.

| CAD | Hasta 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|--|------------|-----------|-----------|------------|
| Servicios Integrales en Salud Mental Ltda. | 46 | 25 | 34 | 105 |
| Ese Hospital Mental Rudesindo Soto | 4 | 39 | 27 | 70 |
| Ese Hospital Emiro Quintero Cañizares de Ocaña | 0 | 7 | 24 | 31 |
| Total | 50 | 71 | 85 | 206 |

Tabla 75. Comparativo registros según CAD departamento Norte de Santander
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Lugar de procedencia personas Atendidas

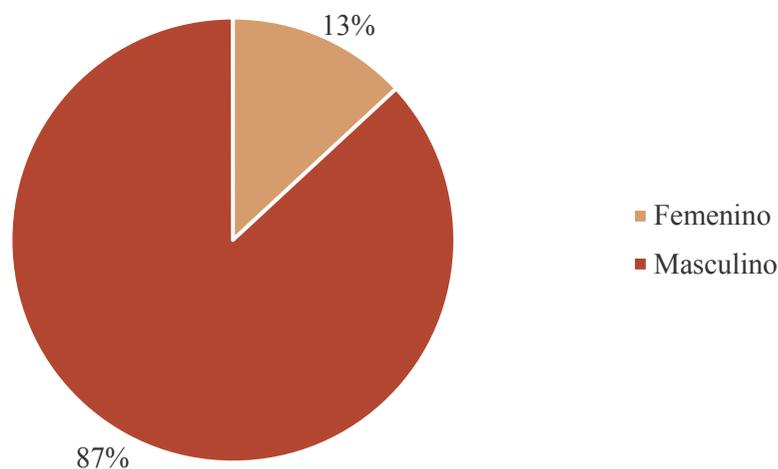
Al analizar las atenciones en el SUICAD que tienen como lugar de procedencia, todas las personas registradas en el sistema presentan como lugar de procedencia a Norte de

Santander. El municipio que presenta mayores ingresos a los centros de atención son Cúcuta con 169 (82%), seguido por Ocaña con 34 (16,5%). Los municipios Los Patios, Pamplona y Villa del Rosario presentan un registro.

| Municipio | Número | Porcentaje |
|---------------------------|-----------|--------------|
| Cúcuta | 169 | 82,0 |
| Los Patios | 1 | 0,5 |
| Ocaña | 34 | 16,5 |
| Pamplona | 1 | 0,5 |
| Villa del Rosario | 1 | 0,5 |
| Total departamento | 87 | 100,0 |

Tabla 76. Registros Suicad por municipio de procedencia
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Al realizar el análisis de los casos con procedencia de Norte de Santander, 179 son hombres (83%) y 27 (17%) mujeres.



Gráfica 93. Comparativo registros, según sexo, departamento Norte de Santander
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Del total de ingresos al SUICAD, las personas que se reportaron como desocupados registraron el mayor número con 27, representando el 31%, en segundo lugar se encuentran los que se reportaron como estudiantes con 22 registros que representan el 25,3%.

| Ocupación | Número de registros | Porcentaje |
|-------------|---------------------|------------|
| Desempleado | 25 | 12,1 |
| Desocupado | 81 | 39,3 |
| Estudiante | 16 | 7,8 |
| Trabajador | 77 | 37,4 |
| Hogar | 2 | 1,0 |
| Sin dato | 5 | 2,4 |
| Total | 87 | 100,0 |

Tabla 77. Comparativo registros según ocupación, departamento Norte de Santander
Fuente: SUICAD. Cálculos propios.

En relación con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el 50 % de las personas que han ingresado a los centros de tratamiento en el departamento presenta afiliación al régimen subsidiado; en segundo lugar se encuentran las personas que registraron como afiliación al régimen contributivo, con el 35,9%.

| SGSSS | Número de registros | Porcentaje |
|--------------------|---------------------|------------|
| Subsidiado | 103 | 50,0 |
| Contributivo | 74 | 35,9 |
| Particular | 24 | 11,7 |
| Pobre no asegurado | 4 | 1,9 |
| Sin dato | 1 | 0,5 |
| Total general | 206 | 100,0 |

Tabla 78. Comparativo registros según SGSSS, departamento Norte de Santander
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Al analizar las sustancias que motivaron el tratamiento en los CAD, la heroína es la droga que mayor número de solicitudes de tratamiento motiva con 102, seguido por marihuana y cocaína cada una con 34 solicitudes.

11.1.6 Percepciones sobre el consumo de spa en el departamento

Según la percepción de los actores locales, el consumo de sustancias psicoactivas en el departamento presenta las siguientes características:

En el caso de las sustancias lícitas, predomina el consumo de alcohol, principalmente cerveza, aguardiente, ron y whisky, fenómeno especialmente preocupante entre los menores de edad, ya que por tratarse de una conducta socialmente aceptada, las acciones de respuesta tienen un alcance limitado. Respecto al consumo de sustancias de tipo artesanal la única referencia al respecto corresponde al consumo de guarapo en el municipio de Ocaña, cuya preocupación para las autoridades se centra más en un tema

nutricional por poliparasitismo debido a la calidad del agua con la que es preparado.

De acuerdo a información suministrada por la Gobernación, en el trabajo con comunas para la construcción del Plan de Desarrollo Departamental de la nueva administración de Norte de Santander, se ha identificado como crítica la problemática de consumo de sustancias psicoactivas. De estas, entre las sustancias ilícitas de mayor consumo, sobresale la marihuana especialmente la variedad creppy considerada de inicio o enganche, respecto a otras sustancias; hay alarma por el incremento del consumo de perico²⁴⁶ y heroína. Respecto a esta última las autoridades detectaron que se viene consumiendo en forma inyectada e inhalada, en este último caso se calienta la sustancia y se aspira el vapor al estilo del popper. Si bien no hay mayores datos sobre el particular, algunos actores locales claves tienen conocimiento que los consumidores de heroína que están recibiendo metadona para el síndrome de abstinencia, están vendiendo esta sustancia. Asimismo, se han identificado varios casos en los que los consumidores de heroína conviven con sus familias, las cuales tienen conocimiento de la situación y es aceptada, en tanto que lo consideran un consumo mas seguro, en estos casos la droga es llevada a la casa.

Según el instituto de Salud departamental, el grupo de edad en el que se concentra el consumo de estas sustancias es de 15 a 44 años, sin embargo, algunas entidades hablan de una edad de inicio de entre 9 y 10 años, la mayoría de las veces con marihuana y seguidamente continuando con el consumo de perico, pese a que por lo general el mayor porcentaje de consumidores es del sexo masculino, se viene presentando un alto consumo en niñas y especialmente en adolescentes. Otro caso crítico identificado es el que refiere la Secretaría Departamental de Desarrollo Social a casos de consumo de en menores desde los 5 años – se cuenta con información específica del municipio de Villa del Rosario-.

En el caso de los y las indígenas, las entidades manifiestan no haber identificado casos problemáticos de sustancias psicoactivas de uso ilícito, el uso de algunas sustancias tradicionales esta circunscrito a lo ritual. No obstante, manifiestan que en algunas zonas si se ha presentado un aumento del consumo de alcohol especialmente cerveza.

En el caso de la población LGTBI no se cuenta con estadísticas, ni hay un acercamiento claro a este grupo poblacional, hasta el momento lo único que se ha podido establecer es la relación entre consumo y trabajo sexual callejero.

Los municipios que tienen un mayor índice de consumo en el departamento son Cúcuta, Ocaña (marihuana), Pamplona (heroína, metanfetaminas, quetamina y hongos), Chinácota, Sardinata, Los Patíos, Puerto Santander, Zulia y Teorama.

Por su tamaño y cantidad de población el caso más crítico es la ciudad de Cúcuta cuya mayor parte de consumo problemático se concentra en la Avenida 246. Se llama "perico" a la cocaína rebajada, mezclada con varias sustancias, disminuyendo el nivel de pureza.

Octava, el Canal Bogotá, alrededores del terminal de transporte y en los barrios Atalaya y San Fernando del Rodeo, en estos lugares hay una presencia importante de habitantes de calle y alto consumo de basuco; así como alrededor de algunos colegios y universidades. Algunas autoridades también refieren al aumento del consumo en zonas en las que por disposición de algunos programas de gobierno, ha llegado a vivir población víctimas junto con reinsertados y desmovilizados generando un aumento del consumo de sustancias psicoactivas. En lo que refiere a las zonas de Rumba se ha identificado consumo en la zona del Malecón. En el caso de Villa del Rosario – municipio cercano a Cúcuta- el fenómeno se concentra alrededor de los lugares de lenocinio.

El caso de Pamplona es uno de los que mas preocupa a las actores institucionales en tanto este municipio es sede de un importante número de establecimientos de educación superior, lo que ha generado que jóvenes de diversas regiones confluyan, considerado esto un factor de riesgo. Mientras tanto en Chinácota, por tratarse de una zona de recreo cercana a la capital, el consumo se ha visto asociado al “turismo sexual”

Otros municipios que están presentando aumento en el consumo son El Tarra y Tibú (basuco), especialmente en el corregimiento de La Gabarra, estos casos tienen la particularidad que evidencian la estrecha relación entre producción y consumo de SPA que se puede dar en algunas zonas del departamento. Incluso según versiones de algunos funcionarios se presenta un porcentaje importante de deserción escolar en tanto se ha identificado casos de niños y adolescentes que abandonan el estudio en época de cosecha para lograr algún ingreso como raspachines de hoja de coca. Además de esta referencia sobre zonas productoras no hay información sobre consumo en el ámbito rural.

En cuanto a la forma de distribución, las autoridades refieren que pese a que la venta de sustancias ilícitas a domicilio viene en aumento, la forma predominante en la que se expenden las sustancias son las denominadas “ollas”. En este sentido es necesario resaltar un punto de inflexión en el negocio que empieza a darse entre 2010 y 2012, en el que ante la dificultad para sacar la droga debido entre otras causas al control de las autoridades, toma fuerza el negocio del microtráfico en algunos municipios del departamento, por lo general bajo la tutela de las denominadas BACRIM-. Esta situación es aun mas critica a partir de la muerte de “Alias Megateo” guerrillero del EPL que controlaba el negocio en la zona. En el caso de Cúcuta específicamente se tiene conocimiento de que buena parte del negocio es manejada por la denominada Banda del Indio, que controla buena parte del microtráfico en la ciudad. En este mismo contexto las autoridades llaman la atención sobre la utilización de menores de edad para el expendio de drogas al interior de los colegios.

En el caso del tráfico de Marihuana hay algunas consideraciones especiales a tener en cuenta, en primer lugar que por tratarse de una zona de frontera a esta llega una importante cantidad proveniente de Nariño y Cauca con el fin de ser sacada del país, no obstante, las autoridades de Policía del departamento refieren que en

los últimos tiempos se presenta un importante número de cultivos de esta sustancia en los municipios de Abrego y Durania, oferta que seria la que esta surtiendo al departamento en la actualidad.

Si bien el consumo es el resultado de múltiples factores, los actores institucionales del departamento mencionan entre las principales causas del fenómeno, la desintegración familiar, uso inadecuado de tiempo libre, debilidad en las pautas de crianza, consumo familiar, bullying escolar, uso inadecuado de las redes sociales, curiosidad, la presión de los amigos, situación de discapacidad, depresión, hacinamiento y la problemática económica.

Respecto a la problemática económica, esta se relaciona de manera directa con la conflictividad que se presenta en la frontera con Venezuela, agravado a partir del cierre de la misma, especialmente en la ciudad de Cúcuta y que se explica por la dependencia al vecino país, pero cuyos roles se han invertido. Esta situación a generado la llegada masiva de deportados, el aumento de la violencia, inseguridad y desempleo en la zona; incluso ha aumentado la captura de ciudadanos venezolanos por el hurto de motos y carros, entre otros delitos. Esto guarda correspondencia con la cultura de la ilegalidad que se ha gestado históricamente en la zona de frontera, entre otras razones por el contrabando de gasolina. Esto potencio la denominada cultura mafiosa y violenta en la capital, que ha permeado a diversos sectores de la sociedad.

11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El eje de política y gestión pública expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, ya que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Lo anterior indica que las acciones de política pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Las acciones de política se caracterizaran a partir de las siguientes dimensiones: 1) la existencia de diagnósticos, estudios e informes locales relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas; 2) el marco de política en el orden territorial, referido al Plan Departamental de Drogas; 3) la dinámica de la articulación interinstitucional en el departamento; 4) las acciones de respuesta, referidas al desarrollo de programas de respuesta para la prevención, mitigación y superación del consumo de sustancias psicoactivas y 5) la elaboración de recomendaciones para el diseño, implementación y evaluación de la política pública frente al consumo de SPA, que incluyen la identificación de dificultades, las lecciones aprendidas y las buenas practicas -susceptibles de ser replicadas en otros contextos-. El objetivo de este último apartado no es hacer una evaluación de política, sino identificar puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

En el presente documento se pretendía incluir en el análisis la capacidad de los operadores y el tratamiento de los contextos de violencia. Estos dos elementos se consideran de gran importancia para la comprensión de la problemática asociada al consumo de sustancias psicoactivas, pero debido a limitantes de información no se pueden abordar estas variables en el presente documento.

11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de Sustancias Psicoactivas

De acuerdo con lo manifestado por los actores institucionales locales, a la fecha no se cuenta con un estudio específico sobre la dinámica de consumo en Norte de Santander. Incluso para las entidades competentes en el tema, esta una de las mayores dificultades es la carencia de información para la toma de decisiones.

Para los funcionarios del Instituto de Salud Departamental, si bien los estudios nacionales son insumo importante, debido a que en la muestra no contempla sino cinco de los 40 municipios del departamento, no se evidencia el consumo problemático que se está presentando en el departamento.

11.2.2 Marco de la política

El departamento cuenta con un Plan Departamental de Reducción del consumo de sustancias psicoactivas aprobado, que se constituye en la hoja de ruta del Comité Departamental de Drogas para atender el tema. No obstante, su materialización se dificulta en tanto a la fecha este comité no está institucionalizado.

Este plan solo corresponde a consumo, el tema de oferta se aborda en un plan independiente, separación que obedece entre otras razones a una recomendación en este sentido por parte del Ministerio de Justicia, según lo señalado por funcionarios del Instituto Departamental de Salud.

En la elaboración del plan participaron el Instituto Departamental de Salud, Policía Nacional (Infancia y Adolescencia, la Metropolitana y la de Norte de Santander), la Secretaría de Salud de Cúcuta, así como las Universidades Francisco de Paula Santander, Universidad Simón Bolívar, Universidad de Santander y UDES.

Este Plan se elaboró durante 2014 e incluyó acciones de respuesta al consumo, que se construyeron a través de mesas de trabajo. No obstante, pese al esfuerzo de las entidades participantes, este plan tiene dos grandes dificultades para su implementación, como son la falta de recursos y que el mismo no se ha formalizado.

11.2.3 Articulación interinstitucional

Las principales instancias de articulación interinstitucional en la que se aborda la problemática del consumo de sustancias psicoactivas a nivel departamental son el Consejo Seccional de Estupefacientes de carácter político y el Comité

Departamental de reducción del consumo y control a la oferta de drogas, eminentemente técnico.

La existencia de estos escenarios facilitan la coordinación de acciones entre las entidades competentes y otros actores relevantes como la cooperación internacional, los centros de atención –CAD y los actores sociales y comunitarios presentes en el territorio.

Consejo Seccional de Estupefacientes

El Consejo Seccional de Estupefacientes de Norte de Santander está formalmente conformado a través de acto administrativo, la secretaria técnica de esta instancia de coordinación está a cargo del Instituto Departamental de Salud. Si bien el Consejo debería realizar reuniones periódicas cada tres meses, en la práctica no se reúne tan frecuentemente; en este sentido la gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho ha sido clave en tanto, a nivel territorial se pudo establecer que requerimientos por parte del Ministro en el sentido de convocar a las reuniones son oportunamente atendidas.

Comité Departamental de Reducción del Consumo y Control a la Oferta de Drogas

El Comité Departamental de Prevención y Control de Sustancias Psicoactivas viene funcionando de manera regular pese a no estar aún formalizado – no cuenta con un acto administrativo de creación-. La secretaria técnica está a cargo del Instituto Departamental de Salud y se prevé que este se reúna cada dos o tres meses, con el fin de no generar un desgaste entre las entidades que participan.

Entre las dificultades que afronta el comité se encuentran la falta de institucionalización del mismo, que pese a la gestión del Instituto Departamental de Salud, no se logró durante el gobierno anterior; asimismo el cambio permanente de delgados de las entidades que participan, dificulta la continuidad en los procesos.

Comités Municipales de Reducción del Consumo

Teniendo en cuenta el incremento del consumo de sustancias psicoactivas en algunos de los municipios del departamento, el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander impulsó la creación de los Comités Municipales para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, esfuerzo que dio sus frutos en 29 municipios del departamento, mientras en 11 no logró consolidarse esta instancia de coordinación.

Coordinación con las entidades del orden nacional

Si bien el Ministerio de Salud, responsable directo frente al tema de consumo de sustancias psicoactivas, ha realizado eventos y definido lineamientos, las entidades del orden local manifiestan su falta de presencia en el ámbito territorial. Lo anterior, contrasta con la percepción del trabajo del Ministerio de Justicia, considerándolo que este ha jugado un papel crucial en el avance del tema, gracias a su apertura, capacidad de convocatoria y vocería en el tema.

11.2.4 Respuesta institucional al consumo de psicoactivas en el departamento

Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander

La competencia directa en la respuesta al consumo de sustancias psicoactivas en Norte de Santander, es del Instituto Departamental de Salud, bajo el liderazgo de la Coordinación de Salud Pública en su Línea de Salud Mental²⁴⁷. Esta línea que atiende las problemáticas de relacionadas con la salud mental incluyendo el consumo de sustancias psicoactivas, contó en el años 2015 con un equipo conformado por la Coordinadora de la Línea cargo ocupado por una funcionaria de planta y 5 profesionales de apoyo con formación en psicología, vinculados al Instituto como contratistas. Sin embargo, en la actualidad (a partir de 2016) debido al cambio de administración departamental, solamente se cuenta con una persona de apoyo.

Bajo la tutela de esta línea, el equipo brindó lineamientos, acompañamiento y asistencia técnica a los municipios del departamento; el cual, para efectos de facilitar la intervención, se dividió en las subregiones de: Pamplona, Ocaña, Norte, Centro y Metropolitana. Estas acciones contemplaron una visita por semestre a cada uno de los municipios por parte del profesional a cargo, en el que se hizo una revisión al POA de Salud Mental y se asesoró en el desarrollo de diversas estrategias de respuesta.

Pese al esfuerzo que se adelanta desde el nivel departamental, se pudo evidenciar que no hay capacidad para atender la problemática del consumo a nivel municipal –con excepción de la Cúcuta-; en algunos de los municipios incluso un solo secretario de la alcaldía atiende diversos entre los que salud es uno más. Lo anterior, reduce las acciones en el tema a un apoyo fraccionado y unas escasas acciones puntuales dentro del POA.

Otra de las dificultades que enfrenta el Instituto para atender los temas de su competencia es la alta rotación de personal, generando reprocesos, pérdida de continuidad de las acciones, retrasos en tanto se cumple satisfactoriamente con el proceso de inducción y capacitación. Esto impacta negativamente en las acciones de respuesta de los municipios, en tanto no cuentan con el apoyo técnico requerido para atender el tema.

A lo anterior, se suma el bajo presupuesto con el que cuenta la Línea de Salud Mental al nivel departamental con el que debe atender las problemáticas de violencias, suicidios y consumo de sustancias psicoactivas. Para 2015 los recursos asignados fueron en total \$179.000.000, destinados en su mayoría al pago del recurso humano. Lo anterior explica la baja implementación de estrategias de prevención, mitigación y superación del consumo de sustancias psicoactivas desde el nivel departamental, salvo en

247. En la actualidad la Coordinación se encuentra en proceso de reestructuración y según información suministrada por la responsable de Salud Mental, esta será denominada mas adelante Dimensión de Convivencia Social y Salud Mental.

aquellos casos en los que se cuenta con recursos de otras fuentes.

Otras dificultades que enfrenta el Instituto es el desconocimiento del tema por parte de las entidades competentes y concernidas, así como de los prestadores de salud; la falta de voluntad política, reflejada en el trato marginal que se le da a la problemática y, la falta de información y datos para la toma de decisiones.

Proyectos liderados por el Instituto de Salud Departamental

Centro de Escucha Canal Bogotá

Estrategia para la reducción de daños y riesgos en consumidores de heroína, implementada en 2014 a través de un proyecto financiado por el Ministerio de Salud, cuyos recursos habían podido ejecutarse, pese a estar asignados desde 2011. Lo anterior, debido a problemas de orden administrativo. Este proyecto fue ejecutado con un presupuesto de \$159.993.000.

Este proyecto fue ejecutado por la Corporación Sentido Humano y consistió en la elaboración de piezas específicas para la capacitación de los usuarios, entregas de kits, sensibilización a funcionarios de entidades concernidas. Se trató de un proyecto piloto de corta duración –dos meses- por lo que hubo preocupación debido a la expectativa que este podía generar, no obstante en el desarrollo del mismo, se pudo evidenciar la receptividad de los actores tanto institucionales como comunitarios involucrados y brindó insumos para el diseño de política que a futuro posibilite la sostenibilidad de este tipo de iniciativas.

Otras iniciativas

Otras acciones desarrolladas o impulsadas por el instituto como respuesta a la problemática al consumo de SPA en el departamento son:

- Implementación del Programa Familias Fuertes en el municipio de Los Patios
- Estrategia de capacitación a Instituciones Prestadoras de Salud –IPS- a través de un diplomado extendido, este fue ejecutado por el Colectivo Aquí y Ahora con recursos del Ministerio de Salud por \$180.000.000.
- En el marco del Comité Departamental de Drogas se ha venido trabajando el ajuste a la Ruta de Atención con el fin de garantizar que esta sea clara y corresponda a la realidad institucional del departamento.

Centros de atención a nivel departamental

Los centros especializados que cuentan con las condiciones para atender la problemática del consumo son:

- Hospital Mental Rudecindo Soto (Cúcuta)
- Clínica Estrella Maris (Cúcuta)

- Hospital Emero Cañizales (Cúcuta)
- Centro Neuro-Psiquiátrico (Ocaña)

No obstante, estos resultan insuficientes debido a la falta de capacidad o ubicación, situaciones que pueden generar demoras en la atención o imposibilidades de acceso al servicio por un falta de cobertura. Sobre este último punto, es preocupante para las entidades locales la falta de atención a la que se pueden ver sometidos los habitantes de municipios apartados que requieran los servicios en tanto en la mayoría de los casos no cuentan con los recursos para desplazarse hasta el centro de atención.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

El ICBF viene desarrollando acciones de respuesta al consumo de sustancias psicoactivas, fundamentalmente en tres escenarios a saber; en primer lugar con los programas dirigidos a las familias, los cuales incluyen entre otros temas un componente preventivo del consumo; en segundo termino las medidas para la atención de menores con consumo que se encuentran en proceso de restablecimiento de derechos y por último los que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal.

En el primer caso el ICBF cuenta con los programas de Familias con Bienestar²⁴⁸ y Territorios Étnicos con Bienestar dirigidos a la promoción y prevención de los niños, niñas y adolescentes y al apoyo de familias vulnerables para el fortalecimiento de vínculos de cuidado.

La guía de aprendizaje de estos programas cuenta con cinco módulos: 1) Concordia entre géneros; 2) Vida sana y familia; 3) Derechos sexuales; 4) Relación entre generaciones y 5) Ciudadanía en Familia. Es en el modulo 2 se aborda el tema de consumo de sustancias psicoactivas, este busca visibilizar la familia como un factor clave en la prevención, tratamiento y recuperación del consumo. Además del trabajo con el material, se realizan dos encuentros vivenciales al mes por cada módulo, que incluye trabajo en familia, comunitario e individual y el acompañamiento a través de visitas psicosociales. El operador responsable de la ejecución evalúa los impactos para dar un diagnóstico antes y después de la asistencia a las actividades, con el fin de evaluar su impacto en la condición de las familias.

Para el 2015 estos programas contaron con un total de 2.836 cupos para Norte de Santander, priorizando a beneficiarios de programas de vivienda; para el 2016 se prevé trabajar con menores infractores y se estima una cobertura de 1800 cupos²⁴⁹. La reducción del número de cupos es debido, según lo manifestó un funcionario del instituto, a que en esta ocasión se destinará buena parte de los mismos al suministro de refrigerios durante las actividades del programa. Para el desarrollo de esta estrategia, el ICBF ha articulado acciones con ANSPE y DPS.

248. El objetivo del programa Familias con Bienestar es "Apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica".

249. Según información suministrada por el ICBF el valor por familia es de \$341.000

En el caso de Etnias con Bienestar se trabajan además los temas de soberanía alimentaria, consumo de alcohol y la destrucción cultural. En el desarrollo de esta estrategia se ha identificado el cambio de significación de bebidas ancestrales como el guarapo, en el que en lo cotidiano es utilizado para obtener energías, mientras en los ámbitos urbanos toma otra connotación.

Respecto a lo menores que se encuentran en proceso de restablecimiento de Derechos o en el Sistema de Responsabilidad Penal, el ICBF tiene contratos con dos operadores para que atiendan los casos de consumo de sustancias psicoactivas, estos son FARO y Crecer en Familia. Ambos operadores provienen de otras ciudades pero operan en Cúcuta.

FARO cuenta con un internado con capacidad de 30 cupos para menores consumidores que no sean infractores de ley penal. En este se atiende a adolescentes de 12 a 17 en el que se brinda una rehabilitación de tipo terapéutico y fortalecimiento de los valores familiares; no se realizan intervenciones a la fuerza, ni se realiza intervención clínica, solamente se hace seguimiento a la directiva medica de la EPS según corresponda. Mientras tanto Crecer en Familia atiende a los menores que ingresaron al sistema de responsabilidad penal y que requieren tratamiento.

Lo anterior, sumado a la necesidad de cumplir con las responsabilidades del CONPES 3629 en el sentido de contar con una sola estadística sobre el Sistema de Responsabilidad Penal que integre la información de los Jueces, la Fiscalía, la Policía y los Defensores de Familia, se emitió el Decreto 1885 de 2015, a través del cual se creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SNCRPA- cuya presidencia esta a cargo de manera permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho. Esto constituye un avance en la articulación que garantice la atención de los menores que ingresen al Sistema, además de dar claridad sobre el doliente en el tema.

Asímismo, el 11 de Diciembre de 2015 se expide el decreto 2383 "Por el cual se reglamenta la prestación del servicio educativo en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y se adiciona al Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación", que garantiza la educación para los menores infractores, en tanto hasta la fecha, muchos de ellos no podían acceder a este derecho por encontrarse con medida privativa, frente a lo que las Secretarías de educación ponían problemas.

Entre las dificultades identificadas por el ICBF la atención de los menores que están en procesos de restablecimiento de derechos o en el sistema de responsabilidad penal se cuenta:

- La demora la atención en el sistema de salud, ya que no manejan citas prioritarias para atender a estos menores, dilatando la atención.
- Carencia de una Ruta de atención integral para la atención del consumo de sustancias psicoactivas a los menores que ingresan al sistema. Si bien en el pasado se avanzó en la elaboración de una,

que incluía la aplicación de las herramientas de tamizaje ASSIT y MINI, y rápida atención a los menores - en cuya construcción participaron Medicina Legal, Ministerio de Salud e ICBF-, esta no se viene aplicando en tanto el Ministerio de Salud no ha emitido una circular que garantice el cumplimiento de la misma por parte de las entidades competentes.

- Desarticulación en la respuesta para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas por parte de las IPS y EPS.
- No existe en el departamento instituciones para atender integralmente la problemática del consumo en menores, ya que la mayoría de las veces viene también acompañados de otros trastornos de salud mental.

Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social de la Gobernación de Norte de Santander es la responsable de los temas de Infancia y Adolescencia, Juventud, Adulto mayor, Asuntos étnicos y Participación comunitaria; por lo anterior, es un actor relevante en la respuesta institucional al problema del consumo de SPA.

Si bien atiende a diversos grupos poblacionales, son los niños y niñas, adolescentes y jóvenes los destinatarios de estrategias y programas que de manera directa o indirecta, buscan atender la problemática del consumo. No obstante, pese a los esfuerzos de los funcionarios de la Secretaría, los recursos con los que cuentan son limitados. Para el año 2015, infancia²⁵⁰ contó con un presupuesto aproximado de \$150.000.000; juventud con \$50.000.000 y adolescencia con \$80.000.000.

Entre las acciones que se desarrollaron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social se encuentran:

- Apoyo en la implementación del programa Familias con Bienestar del ICBF
- Intervención en los barrios Ciudad Rodeo, San Fernando del Rodeo, Caño de Limón y Atalaya de la ciudad de Cúcuta
- Jornada de prevención del consumo de SPA dirigida a niños, jóvenes y adolescentes que beneficio a 2.000 personas.
- Plan de choque en Chinácota y Pamplona con el fin de prevenir el consumo a través de una variada oferta cultural.
- Implementación de estrategia por sub-regiones para fortalecer cultura de la legalidad, los DDHH y prevención del reclutamiento - con el apoyo de GIZ

Respecto a la capacidad operativa de la Secretaría se pudo establecer que esta cuenta con un total de 101 funcionarios y de 30 a 35 contratistas, de los cuales solo 3 o 4 personas atienden el tema de infancia y

250. Una de las dificultades frente al tema de recursos para niños y adolescentes es que el 50% de estos provienen de los impuestos a licor y tabaco, que son generalmente bajos debido al importante flujo de contrabando que pasa por la frontera.

adolescencia y 2 en el caso de juventud; no obstante, la Secretaría se viene apoyando en pasantes de psicología y trabajo social para fortalecer la atención a estos grupos poblacionales.

Además de las acciones realizadas y acompañadas, la Secretaría resalta la persistencia por parte de los diferentes actores institucionales entre los que destaca la acciones de la Policía y la Fiscalía, lo que ha permitido avances a pesar de las limitaciones en tiempo y recursos; también se resalta el trabajo que viene haciendo la Universidad de Santander –UDES- en términos de prevención y que es susceptible de ser replicado en otros espacios de educación.

Entre las dificultades que la secretaria enfrenta para acompañar una respuesta más efectiva al consumo de SPA en el departamento se encuentran:

- Desconocimiento de la problemática del consumo –especialmente la carencia de una línea base sobre el tema- y de las herramientas de abordaje; así como de algunas de las estrategias que se han logrado impulsar, como los Centros de Escucha.
- No se contemplan desde las estrategias existentes propuestas de tratamiento basadas en comunidad.
- No se cuenta con centros especializados para la rehabilitación de población drogodependiente.
- La capacidad de respuesta de la red prestadora es baja, además de la diferenciación en la atención que se evidencia entre el régimen contributivo y subsidiado
- No se asignan suficientes recursos para atender la problemática, debido entre otros factores a la falta de voluntad política.
- Falta de continuidad en los responsables del tema en tanto hay una alta rotación de personal y las contrataciones responde más al pago de cuotas políticas que a criterios técnicos. A esto se suma la falta de profesionales de áreas como psicología o trabajo social, mientras predomina el número de abogados con poco o nulo conocimiento de estas temáticas.

Policía Nacional

En el departamento de Norte de Santander la Policía Nacional realiza diversas acciones que directa o indirectamente son acciones de respuesta al consumo de sustancias psicoactivas. En primer lugar las acciones del Grupo de Prevención Regional y por otro, las actividades que realiza la Policía de Infancia y Adolescencia.

Grupo de prevención Regional

El denominado Grupo Prevención Antinarcoóticos Área Norte tiene jurisdicción en Norte de Santander y Zona Metropolitana, así como, en Arauca, y Magdalena Medio. Este grupo comúnmente conocido como el grupo DARE tiene bajo su tutela, tres estrategias de prevención del

consumo de sustancias psicoactivas. En primer lugar el programa escolarizado, al que originalmente debe su nombre el grupo, en segundo lugar las acciones de promoción estratégica y por último las campañas psicosociales.

1. Programa escolarizado DARE: El programa es operado por instructores especializados, sin embargo, una de las mayores dificultades que enfrenta la estrategia, es que el personal que se capacita y se forma en el tema, no es procedente pedirle que se responsabilice de otras tareas. No obstante, esa es una situación generalizada, en tanto los policías deben estar disponibles para lo que se presente, por lo que muchas veces las acciones relacionadas con prevención no son la prioridad.

Se tiene previsto que para 2016 se intervenga a través del programa escolarizado en los municipios de Chinácota, Bochalema, Aguacalara y Tibú. No obstante la realización de estas acciones dependerán de la disponibilidad del material, que la mayoría de las veces es suministrado por la alcaldía local, la empresa privada y en algunos casos la Gobernación.

Entre las dificultades para el desarrollo del programa están la época de vacaciones, los recesos escolares y la disponibilidad de las horas que se requiere para las clases. Según miembros de la policía, esta estrategia ha dado buenos resultados pese a la conflictiva del departamento, no obstante consideran que hay mayor receptividad de las temáticas, en los contextos en los niños y jóvenes aun no están inmersos en el consumo. Asimismo, consideran que la participación de los padres es fundamental para el éxito del programa.

Con el fin de fortalecer el programa se esta a la espera de la firma de un convenio entre la Policía y el Ministerio de Educación con el fin de desarrollar la cátedra de la prevención en todos los planteles educativos.

2. Promoción estratégica: consiste en la realización de charlas y talleres a estudiantes y padres de familia por grado, con la finalidad de capacitar a la población sobre los cultivos ilícitos y el complejo entorno que rodea la practica. También se capacita a diversos actores entre ellos las agremiaciones y los transportadores con el fin de divulgar las consecuencias que puede tener el tráfico y el transporte de drogar en su proyecto de vida.

En algunos casos cuando se implementa el programa escolarizado en los municipios, el tiempo se reparte para desarrollar acciones en otras temáticas, tales como manejo del tiempo libre.

3. Campañas psicosociales: se realizan en municipios donde hay cultivos ilícitos con el fin de divulgar las consecuencias de esta actividad y prevenir fenómenos de violencia que pueden verse potenciados por la presencia de actores armados ilegales al margen de la ley.

Además de estas acciones el grupo de Prevención para el desarrollo de sus actividades con una Ciudadela

Inflable y un muñeco virtual, brinda herramientas con la que buscan captar la atención de los más pequeños. A la fecha, no cuentan con bus DARE pese a las solicitudes que han elevado, debido a su alto costo, que es de aproximadamente \$1.200.000.000; pero cuyas acciones pueden tener un alto impacto entre los niños y jóvenes del departamento.

Para 2016 tienen previstas las siguientes metas:

Pamplona

- Programa escolarizado de prevención en instituciones educativas a estudiantes, docentes y padres. Con una meta de 9.800 actividades
- Promoción estratégica y campañas psicosociales: acceso a 10 instituciones educativas, universidades, empresa privada y agremiaciones. Con una meta de 4.500 actividades

Tibú

- Programa escolarizado, con cobertura en 3 instituciones educativas y una meta de 1.800 beneficiarios.
- Promoción estratégica y campañas psicosociales con la atención a 5 instituciones educativas y 2.500 personas atendidas
- Programa de prevención frente a la siembra de cultivos ilícitos con población general

Otras acciones

Adicional a la a tres líneas de trabajo, la Policía Departamental de Norte de Santander y la Metropolitana de Cúcuta, vienen desarrollando la "apadrina un colegio" que consiste en que todo policía presente en el departamento apadrine un colegio, lo acompañe y le haga seguimiento. El objetivo es mantener comunicación constante con los colegios y gestionar la respuesta a las acciones que se presenten.

Policía de Infancia y Adolescencia

El programa de la Policía e Infancia y Adolescencia "Abre tus Ojos" desarrolla espacios y orientación con los jóvenes en 32 temáticas, entre ellas el consumo de sustancias psicoactivas.

Además de esta estrategia y por la naturaleza misma de esta dirección, se viene realizando un trabajo fuerte en los colegios del departamento, no obstante en algunas zonas la Policía no puede ingresar dadas las condiciones de seguridad, so pena de poner en riesgo la integridad de los menores. Con el programa "Abre tus ojos" se estableció trabajar en 118 colegios del departamento, pero por problemas de orden público solo se ha logrado trabajar en 83 colegios.

De acuerdo a la directiva nacional 006 de la presidencia se dio la orientación de realizar una categorización de los colegios, de acuerdo al consumo de sustancias psicoactivas que se identificara, con el fin de realizar la debida intervención en las instituciones educativas. Para el caso de los municipios del Norte de Santander la

Policía de infancia y adolescencia definió la aplicación de una encuesta a los rectores de los colegios del departamento. No obstante, los resultados del ejercicio causaron sorpresa en tanto no se evidenció ninguna percepción sobre el consumo en centros educativos, lo que llamó poderosamente la atención de la Policía, en tanto en otras oportunidades estos colegios habían solicitado su apoyo para abordar el tema.

Lo anterior, parece explicarse en el temor que existe en la comunidad educativa de ser estigmatizados, por lo que muchas veces los casos de consumo se oculta.

Además del programa Abre tus ojos, la Policía de infancia y adolescencia, realiza acciones de vigilancia y control, para lo que tiene presencia directa en los municipios de Cúcuta, Pamplona, Chinácota, Sardinata, Ocaña, Abrego.

11.3 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE CONSUMO DE DROGAS Y SU AFRONTAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO

De acuerdo a las diferentes fuentes de información referidas en el presente capítulo, se pueden mencionar los siguientes hallazgos como relevantes para el departamento.

Tomando como referencia los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas, los mayores indicadores se registran en hombres; en términos de edad, el mayor consumo se concentra en el grupo entre 18 y 34 años.

Con relación a las sustancias lícitas analizadas, el departamento presenta indicadores inferiores a los valores nacionales; para el caso de las sustancias ilícitas se evidencia aumento significativo para marihuana y cocaína. El consumo reciente (último año) de marihuana pasó de 0,4% en el 2008 a 2,3% en el 2013, si bien las prevalencias son inferiores a los valores nacionales para los dos estudios. En relación con el uso de cocaína, el consumo de último año y último mes, aumentó al pasar de 0,02 % en el 2008 a 1,0 % en el 2013.

Por otro lado con relación a los registros individuales de prestación de servicios de salud, relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias psicoactivas, se encuentran 1.992 ingresos en el departamento durante el periodo 2009 a 2014 y se evidencia una tendencia de aumento en los registros. Analizando las fuentes de información, RIPS, SIVIGILA y SUICAD, los municipios con mayores registros de casos asociados al consumo de sustancias psicoactivas son, Cúcuta y Ocaña.

Al analizar las sustancias que motivaron el tratamiento en los Centros de Atención para la Drogadicción, la Heroína es la droga que genera el mayor número de solicitudes de tratamiento, seguido por marihuana y cocaína.

Según la percepción de los actores locales, el consumo predominante en Norte de Santander es el alcohol, debido a la naturalización del consumo y la aceptación social. No se identificaron acciones institucionales específicas para prevenir o mitigar el consumo de alcohol. En el caso de las sustancias ilícitas, la de mayor demanda es la marihuana especialmente la variedad creppy; sin embargo, los consumos de basuco y heroína generan preocupación a las autoridades debido al impacto social y en la salud que tienen estas sustancias. En el caso del basuco su consumo viene en aumento al tiempo que el incremento de la población habitante de calle, mientras la heroína ha sorprendido por la nueva forma de consumo –inhalada– que prolifera en Cúcuta.

Entre tanto, también se percibe una disminución de la edad de inicio, sobre la que si bien no se cuenta con cifras oficiales, existe información de actores comunitarios, que referencian el consumo de menores de 6 años de sustancias como marihuana; esta situación causa especial preocupación en tanto no se tienen definidas acciones de respuesta, entre otras razones porque se sabe de la existencia del fenómeno pero se desconoce su magnitud.

Si bien hay referencia de un aumento general del consumo, los municipios más críticos son Cúcuta (por la concentración de población, el intercambio con la frontera y la precarización de las condiciones económicas) y Pamplona, por tratarse de una ciudad universitaria en la que se ha detectado el consumo de múltiples sustancias, incluidas heroína, metanfetaminas y quetamina.

El consumo en municipios pequeños presenta un incremento incluso en las zonas controladas por los actores armados ilegales, en las que antes estos ejercían una suerte de control social bajo el cual no era permitido el consumo. Ahora, al parecer con el fin de presionar el consumo interno como parte del negocio, las zonas que anteriormente solo eran productoras, han mutado hacia la producción-consumo. Llama la atención que la marihuana que se está consumiendo en Norte de Santander proviene parcialmente de los municipios de Abrego y Durania.

El departamento no cuenta con estudios, informes o diagnósticos sobre consumo de sustancias psicoactivas; no existe una línea base ni información de tipo cuantitativo que sirva de insumo para el diseño e implementación de la política. Las acciones de respuesta se basan en su mayoría en la percepción de algunos actores institucionales, o corresponden a la oferta de iniciativas de las entidades del nivel central, organizaciones sin ánimo de lucro u organismos de cooperación. En este sentido, muchas de las acciones guardan más correspondencia con las líneas de trabajo de los oferentes, que con las necesidades reales del departamento, sus municipios y el contexto específico del territorio.

No obstante, durante los últimos tres años se han venido consolidando espacios de articulación con el fin de coordinar acciones de respuesta a la problemática de oferta y demanda de drogas a nivel departamental,

a partir del apoyo e impulso del Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta gestión permitió consolidar e institucionalizar el Consejo Seccional de Estupefacientes y facilitó la conformación del Comité Departamental de Reducción del consumo de sustancias psicoactivas –pendiente de institucionalizar-. Si bien el Comité es una instancia técnica que pretende impulsar el desarrollo de acciones concretas y conjuntas entre las entidades competentes en el territorio e incluso cuenta con un Plan de Acción, su labor se ve supeditada a la disponibilidad de recursos de algunas de las entidades participantes o de gestiones que permiten realizar acciones o proyectos puntuales de corto plazo que no tienen un mayor impacto.

El funcionamiento de la instancia ha dinamizado la relación entre las entidades y posibilitado escenarios de diálogo, pero aun esta lejos de constituirse en un escenario para la toma de decisiones y el delineamiento de política a nivel territorial. Lo anterior, debido entre otras razones a la falta de continuidad de los delegados al Comité, al desconocimiento de la problemática y la falta de recursos técnicos y humanos para atender el problema, en tanto no se trata de una temática prioritaria en la agenda política departamental y municipal.

Respecto a la competencia directa relacionada con el consumo de sustancias psicoactivas, es el sector salud – en este caso el Instituto Departamental de Salud – el encargado de implementar las acciones y brindar asistencia técnica a los municipios. No obstante, la falta de recursos, la alta rotación de personal, el volumen de temas de su competencia y la complejidad de los trámites administrativos y de contratación, hace que sus acciones se vean reducidas a actividades muy puntuales y sectorizadas y no generan el impacto deseado al nivel del departamento. La mayoría de estas acciones son capacitaciones y talleres en prevención cuya cobertura e impacto es limitado; no se evidencian estrategias en el marco de procesos a largo plazo, acciones focalizadas, e intervenciones conjuntas.

En el caso de la asistencia técnica a los municipios, esta se ve reducida a una visita al semestre – en el mejor de los casos – con el fin de orientar la construcción del Plan Operativo Anual –POA– en Salud Mental y hacer el posterior seguimiento. Este acompañamiento se realiza de manera integral respecto a todos los temas de salud mental, entre ellos el consumo de drogas y tiene un carácter más informativo. No obstante, durante 2015 el IDS impulsó la creación de los Comités Municipales de Prevención del Consumo, logrando que 29 de ellos crearan la instancia de coordinación, que si bien aun no se consolida ni es del todo operativa, es un avance en la búsqueda de espacios de diálogo entre las diferentes dependencia y entidades del nivel municipal.

El Departamento carece de una Ruta de atención integral a la problemática del consumo de sustancias psicoactivas, que articule las acciones de las entidades competentes y establezca el procedimiento a seguir según el caso y grupo poblacional. Sin embargo, en el último año se avanzó en la definición de un esquema para facilitar la atención, aunque no ha sido implementado en tanto no cuenta con la circular del Ministerio de Salud que le dé obligatoriedad a su cumplimiento.

Por lo anterior, la prestación del servicio por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud es deficiente, en primer lugar por desconocimiento del tema y de su obligación legal, pero además, en tanto el tema de consumo no es prioritario y es considerado de alto costo y de bajo impacto.

En cuanto a la atención en salud o de rehabilitación, los pocos CAD con los que cuenta el departamento resultan insuficientes para la demanda, además de no contar en la mayoría de los casos con la capacidad operativa y el personal requerido. A lo anterior, se suma que la mayoría de estos se ubican en la capital del departamento, lo que dificulta el acceso de los pacientes provenientes de municipios apartados, con el agravante que en caso de acceder al tratamiento deben asumir el proceso lejos del entorno familiar. En el caso de los menores la oferta institucional es aún más precaria, ya que solo se cuenta con los cupos que el ICBF contrata para atender a los menores consumidores que se encuentren en proceso de restablecimiento de derechos.

En el ámbito municipal, el escenario no es mas favorable, en general lo municipios tienen un presupuesto precario para atender todos los temas de salud mental (violencias, consumo de sustancias psicoactivas, suicidios, etc), no cuentan con la capacidad técnica y en muchos casos las administraciones locales no tienen en su estructura secretaria de salud, por lo que el tema junto con otros varios es atendido por la misma persona.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

12.1 REGIONALIZACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS AL NIVEL DEPARTAMENTAL

La dinámica de producción de cultivos ilícitos exige establecer dos regiones prioritarias:

- Región del Catatumbo: Compuesta por los municipios tradicionalmente incluidos en esta región, constituye el principal foco de crecimiento de la producción de cultivos de coca en el departamento, presenta particularidades importantes en relación con la organización y la protesta campesinas, y con la problemática de orden público, que exigen la definición de planes especiales de reducción de la oferta y de superación de los rezagos que permitirían su integración en la dinámica social y económica nacional en el marco de la legalidad.
- Región Ábrego -Cáchira - La Esperanza: En la frontera con Santander y Cesar, estos municipios presentan un crecimiento progresivo de los cultivos de coca, y constituyen el principal núcleo de producción de marihuana en el departamento.

12.2 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS

- La devaluación del peso respecto al dólar genera un impulso notable al narcotráfico en el país. Norte de Santander, por su condición fronteriza y por tratarse de uno de los puntos de exportación de

clorhidrato de cocaína más activos, puede sufrir una intensificación de la producción cocalera como respuesta a los incentivos a la producción establecidos por los agentes del narcotráfico. Por tal motivo, se sugiere el fortalecimiento de la interdicción, con el fin de reducir al máximo posible el tráfico de sustancias psicoactivas en el territorio; para ello, sería conveniente aumentar la capacidad de control fronterizo, los operativos de carreteras, y fortalecer los medios de detección de cocaína entre las autoridades, de manera que las incautaciones de producto procesado afecten de manera más contundente las finanzas de los traficantes.

- Intensificar las medidas para asegurar el control estatal del territorio, tanto por la vía de la intervención de las fuerzas armadas como por medio de la intensificación de la presencia institucional en la región del Catatumbo y en el núcleo de producción Ábrego - CÁCHIRA - La Esperanza. Particularmente en el caso del Catatumbo, se llama la atención sobre el hecho de que la posible desmovilización de las FARC - EP no dará como resultado la superación de las problemáticas de orden público en el territorio, debido a la importante presencia del ELN y del EPL.
- Fortalecer las capacidades del pueblo Barí en lo relativo a la protección de su territorio, favoreciendo las acciones de soberanía que han permitido a estas comunidades mantener sus resguardos libres de cultivos ilícitos a pesar de la presión ejercida por el entorno. En este sentido, establecer programas de desarrollo alternativo en estos territorios constituiría un avance importante en la definición de una política que privilegie los incentivos en favor de quienes han optado por dar cumplimiento a las leyes en lo tocante a producción ilícita.

- Establecer un mecanismo de seguimiento a la implementación de lo definido en el documento CONPES 3739 de 2013. En este sentido, es pertinente aumentar la participación de los gobiernos departamental y los municipales, de manera que se generen incentivos de buen gobierno que incluyan entre los objetivos la superación de la problemática asociada a la producción ilícita. Es importante señalar que el corredor Tibú – El Tarra – Teorama - Convención – San Calixto – Ocaña no se encuentra dentro de las obras viales priorizadas en el documento CONPES 3739; en este sentido, los mejoramientos previstos aumentarían sensiblemente la conectividad de las regiones no productoras de cultivos ilícitos, más que el núcleo principal de producción.
- Fortalecer el cumplimiento de los pactos establecidos con las organizaciones campesinas del Catatumbo en el marco de la MIA, y gestionar la incorporación de una instancia independiente para la valoración de los progresos alcanzados, con el fin de reducir el conflicto Comunidades – Estado. Considerando los antecedentes de violaciones a los derechos humanos en los que intervinieron agentes de la fuerza pública en Norte de Santander, se recomienda incluir dentro de esta instancia de monitoreo un eje de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Aprovechar los aprendizajes de experiencias notables de desarrollo alternativo implementadas en la región del Catatumbo. Algunas de estas experiencias han dado como resultado el fortalecimiento de estrategias de integración social y económica de pequeños productores agropecuarios con alto nivel de resultados favorables.
- Fortalecer la capacidad productiva agropecuaria regional, eliminando las restricciones a la producción y la comercialización; en particular en relación con la ganadería, generar condiciones para la eliminación de las restricciones de comercio al interior del país (zona de protección), con un aumento de la acción del ICA en la región.

12.3 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DEL CONSUMO DE SPA

- En relación al contexto conflictivo de la región y la alta vulnerabilidad a la que están expuestos especialmente niños, adolescentes y jóvenes, es necesario fortalecer las acciones de respuesta como las Zonas de Orientación Escolar, la Estrategia de Familias Fuertes y las acciones de base comunitaria. Si bien estas acciones buscan como primer objetivo la prevención del consumo y la identificación de casos para que puedan ser atendidos; la intervención debe estar orientada a atender al menor y su contexto de manera integral. Para los actores claves del municipio una de las principales causas del consumo y

otras problemáticas como la violencia están estrechamente relacionadas con problemáticas familiares.

- Teniendo en cuenta alto nivel de desconocimiento no solo de las drogas y sus efectos, sino de las rutas de atención, es pertinente la implementación de una estrategia de comunicación orientada tanto a niños y jóvenes, como padres y docentes. Esta además de dar cuenta de los riesgos del consumo, debe dar cuenta de las principales problemáticas que afrontan los jóvenes pero a la vez de los medios de respuesta que pueden tener a su alcance. Este tipo de estrategias debe ser complementario de las acciones integrales de respuesta.
- Elaboración de un diagnóstico departamental sobre la problemática del consumo de sustancias psicoactivas, que incluya además factores de riesgo y capacidad de respuesta institucional en lo local y departamental. Cuando no sea posible el desarrollo de este tipo de estudios, debe desde el ente responsable en este caso el Instituto Departamental de Salud, impulsarse estrategias para la recolección de información cuantitativa y cualitativa que permita tener un panorama del fenómeno en el departamento. En este ejercicio resulta clave, indagación de la situación específica a nivel municipal con el fin de cualificar el acompañamiento y asistencia técnica.
- Articulación de una red de información tanto de la problemática como de las acciones que cada una de las entidades lideran desde su competencia. Lo anterior, con el fin de compartir información de contexto que puede ser útil para todos los actores involucrados, además de permitir la coordinación de acciones y evitar la duplicidad de esfuerzos y el desgaste que implica para las comunidades afectadas las intervenciones desordenadas y desarticuladas.
- En el marco del Comité Departamental de Drogas impulsar un ejercicio piloto de priorización en el que se garantice una intervención integral que permita poner a prueba las rutas de atención y los mecanismos de respuesta, con el fin de definir estrategias de trabajo conjunto y contar con insumos para el ajuste de las decisiones de política.
- Establecer un canal de comunicación con las EPS e IPS que operan en el departamento y definir un esquema de capacitación, coordinación y respuesta efectiva para los pacientes que requieren la atención oportuna. Este ejercicio incluye la identificación de fortalezas y dificultades de los procedimientos que se viene aplicando, con el fin de llegar acuerdos que garanticen el acceso a los servicios.
- Desde la administración departamental es necesario buscar alternativas que permitan la continuidad que acompañan los procesos. Si bien los procesos de contratación deben regirse por la normatividad vigente y una serie de requisitos, generar espacios de comunicación entre las dependencias responsables del tema misional y las de apoyo-

responsables de los trámites administrativos con el fin de fijar calendarios de trabajo, explorar posibilidades de financiación adicionales para garantizar la permanencia del personal. En este tema también es factible, establecer alianzas estratégicas con las universidades con el fin de establecer prácticas de estudiantes de últimos semestres o pasantías, con personal que fortalezca los procesos.

- Impulsar desde el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes la necesidad de contar con un centro de rehabilitación especializado y de fortalecer los servicios que viene prestando el departamento. Si bien una iniciativa de este tipo requiere un presupuesto amplio, un primer paso es establecer acuerdos e identificar aliados con los cuales posicionar el tema a mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio de Minas, Ministerio del Interior & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diagnóstico Socioeconómico del Departamento de Norte de Santander.

ANDERT, Isabella. La cultura del contrabando en el caribe colombiano. Disertación de maestría en filosofía, Universidad de Viena, 2012.

Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia (ASOCBARI). Consultado en: <http://www.asocbari.org/espanol/pueblobari.territorio.html>.

Banco de la República; DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER): Departamento de Norte de Santander. Noviembre de 2015.

Cámara de Comercio de Cúcuta. Consultado en: <http://www.cccucuta.org.co/>

Cámara de Comercio de Cúcuta. Encuesta de Percepción Ciudadana Cúcuta Cómo Vamos 2014. Consultado en: <http://datacucuta.co/PDF/publicaciones-externas/CUCUTACOMOVAMOS/PRIMERA%20PRESENTACION.pdf>

CANAL L, Alejandro. La violencia homicida en la fronteriza ciudad de Cúcuta. Editorial Universidad de Pamplona. San José de Cúcuta, 2013.

El Colombiano. Consultado en <http://www.elcolombiano.com/colombia/asi-es-el-contrabando-que-desangra-a-venezuela-y-a-colombia-AH2696332>

Centro Nacional de Memoria Histórica. Nororiente y magdalena medio, llanos orientales, suroccidente y Bogotá de nuevos escenarios de conflicto armado y violencia panorama posacuerdos con AUC. Bogotá, 2014.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 3739. Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo. Bogotá, 2013.

Contraloría General de la República. Perfil de la Gestión Fiscal del Departamento de Norte de Santander. San José de Cúcuta, 2015.

Contraloría General de la República. Perfil de la Gestión Fiscal del Departamento de Norte de Santander. Cúcuta, 2015.

Corporación Transparencia por Colombia. Índice De Transparencia Departamental 2013-2014.

DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>

DANE. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario-alias/estadisticas-de-sacrificio-de-ganado-esag>

DANE. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población y vivienda 1938-1993

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censos de Población 2005.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Metodología para calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal. Cuentas Departamentales -CD-. Bogotá: Julio de 2014.

Dirección contra Minas. Consultado en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx>.

Ejército Nacional de Colombia. Consultado en: <http://www.segundadivision.mil.co/?idcategoria=89795>.

El Colombiano. Consultado en: <http://www.elcolombiano.com/estas-son-las-bandas-criminales-que-controlan-la-delincuencia-en-colombia-YX2606364>.

El Espectador. De dirigentes ganaderos a contrabandistas. 19 de agosto de 2015. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/de-dirigentes-ganaderos-contrabandistas-articulo-580275>

El Espectador. Promueven reconversión laboral para pimpineros de Cúcuta. 13 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/promueven-reconversion-laboral-pimpineros-de-cucuta-articulo-610276>

El Tiempo. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/capturan-a-red-de-contrabando-de-carne-en-cucuta/16391197>

El Tiempo. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cierre-fronterizo-en-cucuta/16514231>

FLÓREZ, Miguel. Así funciona el contrabando de gasolina venezolana en la frontera. En: Las dos Orillas. (07 de septiembre de 2015). Disponible en: <http://www.las2orillas.co/asi-funciona-el-contrabando-de-gasolina-venezolana-en-la-frontera/>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). Conflicto armado y su impacto humanitario en la región del Catatumbo

Fundación Ideas para la Paz (FIPS), United States Agency (USAID) & Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Boletín # 64, 2013.

Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64 dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Bogotá, 2013.

GAMBOA, Jorge. Cúcuta: ciudad comercial y fronteriza. Revista Credencial Historia. Edición 234. Junio de 2009

Global Petrol Prices. Gasoline Prices. Consultado en: http://www.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/

Gobernación de Norte de Santander. Consultado en: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Nuestro-Departamento/Informaci%C3%B3n-General-Norte-de-Santander>

Gobernación de Norte de Santander. Consultado en: <http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander/ArticleID/462/Contrato-Plan-define-proyectos-e-inversi%C3%B3n-para-2016-2018>.

IGAC. Consultado en: <http://www.igac.gov.co/igac>

IN SIGHT CRIME.ORGANIZED CRIME IN THE AMERICAS. Las FARC, el Proceso de Paz y la Posible Criminalización de la Guerrilla. 2013.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Consultado en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas/FamiliasBienestar>

Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Geografía Humana de Colombia. Nordeste Indígena. Tomo II. 2014

Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander. Análisis de Situación de Salud de Norte de Santander. San José de Cúcuta, 2011.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2012.

Instituto Nacional de Salud. Informe quincenal epidemiológico Nacional. Consultado en: <http://www.ins.gov.co/iqen/IQUEN/IQEN%20vol%2018%202013%20num%2024.pdf>

Instituto Nacional de Salud. Primer informe observatorio nacional de salud. Consultado en: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/ons/SiteAssets/Paginas/publicaciones/informe-final%20ONS.pdf>.

La Opinión. ¿Qué ha pasado con el 'cartel de la carne'? 30 Octubre 2015. Disponible en: <http://www.laopinion.com.co/judicial/que-ha-pasado-con-el-cartel-de-la-carne-101086#ATHS>

La Opinión. Consultado en: <http://www.laopinion.com.co/region/aprueban-licitaciones-para-dos-vias-4g-en-norte-de-santander-99528#ATHS>.

La Opinión. Detención domiciliaria para 31 capturados por contrabando de carne. 26 Noviembre 2015. Disponible en: <http://www.laopinion.com.co/judicial/detencion-domiciliaria-para-31-capturados-por-contrabando-de-carne-102600#ATHS>

MANKIW, Gregory. Macroeconomía. 8 ed. Antoni Bosch Editor. España, 2014.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. BASE Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA 2007-2014P. Consultado en: <http://207.239.251.112/www/htm3b/public/Anuario/Base%20Agr%C3%ADcola%20EVA%202007%202014%202014P.xlsb>

Ministerio de Cultura. Consultado en: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/APP-de-lenguas-nativas/Documents/Estudios%20U%C2%B4wa.pdf>.

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.

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.

Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, UNODC. Estudio Nacional de Consumo de sustancias Psicoactivas en Colombia 2008. Bogotá. 2009.

Ministerio de Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Caracterizaciones Productivas Locales. 2013.

Ministerio del Interior. Consultado en: http://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/SIIC/PueblosIndigenas/pueblo_motil_n_bar_.pdf

Ministerio del Posconflicto. Consultado en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crimen de Estado. Consultado en: <http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/NortedeSantander.pdf>.

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Consultado en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2015/auVJWNfVP9xP.pdf>

Observatorio de Drogas de Colombia. Consultado en: http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Consulta/Cultivos-Illicitos/departamento_municipio

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración –ODDR Universidad Nacional de Colombia. Presencia de organizaciones guerrilleras y 'Bacrim' en territorio colombiano. Bogotá, 2012.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Bogotá, 2006.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Informe de precios de la droga en Colombia. Año 2014. Bogotá, 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio de 2015. Organización Nacional Indígena de Colombia.-ONIC. Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: etnocidio, limpieza étnica y destierro. Bogotá, 2009

PABÓN, Silvano. El insalubre mercado de carne de contrabando en Cúcuta. En: Cúcuta 7 días. 7 noviembre, 2015. Disponible en: <https://cucuta7dias.com/echelecabeza/salud/el-descabellado-e-insalubre-mercado-de-carne-de-contrabando-en-cucuta/>

PARDO, Daniel. 10 datos que probablemente no sabe sobre la gasolina en Venezuela. En: BBC Mundo. (19 de agosto de 2014). Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140816_venezuela_gasolina_curiosidades_dp

Policía Nacional de Colombia. Consultado en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/Comando_depto_norte_santander/Resultados_operativos_estadisticas.

Policía Nacional de Colombia. Seguridad ciudadana y programas. DARE. Consultado en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/COMANDO_DEPTO_/seguridad_ciudadana_programas/DARE. Bogotá. 2015.

Prensa Rural. Consultado en: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article11099>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Región de Catatumbo. Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Región de Catatumbo: Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2015.

QUINTERO, Betssy & MORENO, Diana. Caracterización socioeconómica de la población económica asentada en la cuenca hidrográfica del río algodónal – Norte de Santander. Tesis de grado no publicada. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, 2007.

RAMÍREZ, Jorge et al. ¿Por qué no le va "tan bien" a la economía de Norte de Santander? Documentos de trabajo sobre economía regional y de frontera. No. 1. Universidad de Pamplona. Observatorio Socioeconómico de la frontera (OSREF). Villa del Rosario: abril de 2013.

RAMOS, Arístides. Frontera y poblamiento. Hacendados y misioneros en el nororiente de la Nueva Granada 1700 – 1819. Cuadernos de Desarrollo Rural No. 54. 2005

Revista Dinero. Consultado en: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresion/articulo/petroleo/29889>.

Revista Semana. Consultado en: <http://www.semana.com/especiales/disidencias-paz-farc/index.html>.

Revista Semana. Consultado en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-su-poderio-y-su-dificultad-para-negociar/461166>

RODRÍGUEZ, Diego. Composición de la economía de Norte de Santander. En: Banco de la República; DANE. Informe de coyuntura económica regional: Departamento de Norte de Santander. Noviembre de 2015.

Ruta del Sol. Consultado en: <http://rutadelsol.com.co/transversal-rio-de-oro-aguaclara-gamarra/el-proyecto/>

Rutas del Conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=309>

Rutas del Conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=435>

Rutas del Conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=434>

Rutas del Conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=310>

SAENZ, Eduardo. La industria petrolera en Colombia. Revista Credencial Historia. Edición 49. Enero 1994.

SALAZAR, Carlos. La explotación colonización petrolera: El genocidio contra los indígenas Bari. Etnias y Política. 2005.

SÁNCHEZ, Andrés. Crisis en la frontera. Banco de la República. Ensayos sobre Economía Regional. No. 197. 2014.
SERRANO, Miguel Seguridad privada y corrupción en mercados monopsónicos ilegales: El caso de los cultivos de coca. Capítulo de Tesis doctoral no publicado, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2015.

Servicio Jesuita a Refugiados. El Desplazamiento Forzado en Colombia en un Contexto de Pos Acuerdos. Bogotá, 2015.

Sistema Nacional de Información Cultural (SINIC). Consultado en: <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=54&COLTEM=216>

Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. Consultado en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
Verdad Abierta. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/5384-la-lista-del-holocausto-paramilitar-en-norte-de-santander>

Vicepresidencia de la República de Colombia. Consultado en: <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/La-Interseccion-Benito-Hernandez-otro-proyecto-de-las-Vias-para-la-Equidad-que-beneficia-a-Norte-de-Santander-150902.aspx>

Vicepresidencia de la República de Colombia. Consultado en: <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/Invias-adjudica-contrato-para-obras-entre-Duitama-Boyaca-y-Presidente-Norte-de-Santander-151030.aspx>.

VILLARRAGA, Álvaro. El Ejército Popular de Liberación (EPL): del alzamiento campesino y la guerra civil al acuerdo de paz y la constituyente. Fundación Cultura Democrática, Bogotá, 2013.

ANEXO: PRINCIPALES ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE SPA

14.1 PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE SPA DE ORIGEN NATURAL

14.1.1 Descripción de las variables consideradas

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|--|--------------|--|-----------|
| 1 | Clima | Clima | Condiciones de precipitación, temperatura y humedad | Ambiental |
| 2 | Vocación de uso del suelo | VocSuelos | Uso preferente del suelo de acuerdo con condiciones edáficas | Ambiental |
| 3 | Deterioro ambiental | DetAmbient | Daños por deforestación y contaminación | Ambiental |
| 4 | Ampliación de la frontera agrícola | FrontAgríc | Cambio de uso de selva a producción agropecuaria | Ambiental |
| 5 | Factor Étnico Cultural | MÉtnicoT | Modo de uso y manejo del territorio por el control de un grupo étnico cultural | Social |
| 6 | Cultura de la Legalidad | CultLegal | Hábitos y prácticas de la población en torno a la legalidad | Social |
| 7 | Servicios Educativos | AcceEduc | Acceso, prestación, infraestructura, calidad y cobertura de los servicios educativos | Social |
| 8 | Servicios de salud | AcceSalud | Acceso, prestación, infraestructura, calidad y cobertura de los servicios de salud | Social |
| 9 | Migraciones a zonas cocaleras | Migrac | Migración de población a zonas de producción cocalera | Social |
| 10 | Criminalidad | Crimen | Intensidad de la actividad criminal en el territorio | Social |
| 11 | Incentivos del mercado ilícito | CompraFinc | Compra del producto en la finca, sin costos de comercialización | Económico |
| 12 | Costo de comercialización de la producción legal | CostComLeg | Distancia * volumen de producto * precio de ton/km | Económico |
| 13 | Estabilidad precios legales | EstabPrLEG | Nivel de variación del precio de la producción legal | Económico |
| 14 | Capacidades técnicas para la producción | CapTecnica | Conocimientos técnicos y asistencia técnica de los productores | Económico |
| 15 | Acceso a créditos legales | CredLeg | Posibilidad de acceder a créditos bancarios para la producción legal | Económico |
| 16 | Acceso a créditos para producción ilícita | CredILICIT | Posibilidad de acceder a créditos no formales para cultivos ilegales | Económico |
| 17 | Rentabilidad relativa ilegal/ legal | Rental/L | Valor del cociente de Precio*Vol (Producto LEGAL)/ Precio*Vol (Producto ILEGAL) | Económico |
| 18 | Subsidios / incentivos a la producción agraria legal | IncetLegal | Subsidios o incentivos estatales para el apoyo a la producción agropecuaria legal | Económico |
| 19 | Informalidad en la tenencia de la tierra | InforTierr | Nivel de Formalización de la propiedad por medio de un título legal registrado | Económico |
| 20 | Minería Ilegal | MinILEGAL | Producción minera ilegal | Económico |

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|---|--------------|---|------------------------|
| 21 | Empleo rural | EmpleRural | Empleo generado en el sector rural | Económico |
| 22 | Precio del producto ilegal | PrILEGAL | Precio del producto ilegal en el territorio | Económico |
| 23 | Estabilidad del precio ilegal | EstabPrecl | Nivel de variación del precio del producto ilegal en el territorio | Económico |
| 24 | Distancia a puntos de comercialización | DistComerc | km lineales de vías (carreteras o fluviales) hasta el punto de venta más próximo | Económico |
| 25 | Desarrollo de los sectores productivos | DesarrSect | Participación de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios, y sector minero en la economía | Económico |
| 26 | Presencia de Justicia en el territorio | Justicia | Presencia de instituciones de justicia en el territorio. Se puede considerar un índice. | Político Institucional |
| 27 | Eficacia y efectividad de las instituciones territoriales | EficaciaGo | Grado en el cual las instituciones son eficaces y efectiva en el nivel territorial | Político Institucional |
| 28 | Cooptación del estado por agentes ilegales | Coopta | Subordinación o instrumentalización de las entidades públicas a intereses de terceros. | Político Institucional |
| 29 | Corrupción | Corrupcion | Modificación de la acción de agentes del gobierno local en favor de ellos mismos o de terceros por medio de la aplicación de soborno. | Político Institucional |
| 30 | Desempeño fiscal | DesempFisc | Nivel de desempeño fiscal de acuerdo con el índice de Desempeño Fiscal municipal | Político Institucional |
| 31 | Articulación y coordinación institucional | CoordInte | Nivel de acción coordinada entre las diferentes entidades responsables de la acción pública en el territorio | Político Institucional |
| 32 | Participación social | Particip | Nivel de participación de la población en el diseño, veeduría y evaluación de las políticas y acciones del sector público | Político Institucional |
| 33 | Cultura política | CultPolit | Nivel de conocimiento y acción social en el marco del Estado Social de Derecho | Político Institucional |
| 34 | Control de la oferta ilegal | Interdicci | Acciones de la fuerza pública y las demás autoridades que reducen la oferta de subproductos ilícitos o afectan su circulación | Político Institucional |
| 35 | Organizaciones Sociales | OrgSocial | Organizaciones de sectores de la comunidad, incluyendo JAC y otras | Político Institucional |
| 36 | Oferta institucional (Servicios del Estado) | OfertaInst | Programas y proyectos de las instituciones nacionales descentralizadas y de las de gobierno local vigentes en el territorio | Político Institucional |
| 37 | Presencia institucional | PresInstit | Presencia de las instituciones del Estado en el territorio | Político Institucional |
| 38 | Gobernabilidad | Gobernab | Posibilidad real de llevar a cabo los acuerdos definidos en los Planes de Desarrollo Municipales | Político Institucional |
| 39 | Control estatal del territorio | ContrEstat | Presencia de agentes del Estado como únicos agentes de protección y administradores de justicia en el territorio | Político Institucional |
| 40 | Reclutamiento forzado | Reclutam | Reclutamiento de menores por grupos armados ilegales | Territorial |
| 41 | Ruralidad | Ruralidad | Proporción del territorio con condiciones rurales con base en el índice de Ruralidad de PNUD | Territorial |
| 42 | Minas Antipersona | MinasAntiP | Presencia de minas anti persona en el territorio | Territorial |
| 43 | Acceso | Acceso | Posibilidad de acceder al territorio por medio de vías carreteras o fluviales. Calcular con base en costo por kg hasta el centro poblado más próximo. | Territorial |
| 44 | Violencia por disputa territorial | Violencia | Eventos de enfrentamientos armados, masacres, homicidios, desplazamiento forzado, y homicidios de funcionarios estatales | Territorial |
| 45 | Presencia actores armados ilegales | AAI | Presencia de grupos armados ilegales, usando índice de UNODC | Territorial |
| 46 | Corredor estratégico | Corredor | Variable dicotómica si el territorio es punto estratégico militar o de tráfico | Territorial |
| 47 | Despojo de tierras | Despojo | Despojo activo de tierras por agentes ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes) | Territorial |
| 48 | Territorio de comunidades étnicas y ZRC | Res-gCC-ZRC | Resguardos o Consejos Comunitarios y Zonas de reserva campesina (ZRC) | Territorial |

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|--|--------------|--|------------------------|
| 49 | Presencia de cultivos ilícitos | CultILICIT | Área en cultivos ilícitos (coca, amapola y marihuana) | Territorial |
| 50 | Educación | Educacion | Nivel de educación de la población | Social |
| 51 | Esperanza de vida | EspVida | Esperanza de vida al nacer | Social |
| 52 | Uso del suelo | UsoSuelo | Uso actual del suelo | Ambiental |
| 53 | Conflicto de uso del suelo | ConfSuelo | Diferencia entre el uso actual y la vocación de uso | Ambiental |
| 54 | Presencia de fuerza pública | FuerzaPub | Presencia de policía y otras fuerzas armadas y militares en el territorio | Político Institucional |
| 55 | Apropiación indebida de recursos públicos | Malversa | Apropiación de recursos del erario público y regalías y otras fuentes de recursos para uso priveneficio privado | Político Institucional |
| 56 | Parque Nacionales, Reservas y otras áreas protegidas | Reservas | Presencia de unidades administrativas con manejo ambiental especial | Territorial |
| 57 | Programas de desarrollo alternativo | DesAlterna | Establecimiento de programas de desarrollo alternativo en el territorio | Económico |
| 58 | Pobreza | Pobreza | Pobreza de la población por ingresos | Económico |
| 59 | Inversión productiva | InvProd | Inversión en infraestructura de acceso, comunicaciones (Pública), o inversión privada en cualquier sector productivo | Económico |

14.1.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta

| Pues-to | Variable | Influencia directa | Variable | Dependencia directa | Variable | Influencia indirecta | Variable | Dependencia indirecta |
|---------|------------|--------------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|-----------------------|
| 1 | AAI | 534 | DesAlterna | 430 | AAI | 537 | DesAlterna | 408 |
| 2 | ContrEstat | 378 | DesarrSect | 399 | ContrEstat | 432 | DesarrSect | 391 |
| 3 | Acceso | 365 | InvProd | 386 | FuerzaPub | 370 | InvProd | 367 |
| 4 | Violencia | 317 | CultLegal | 343 | Acceso | 358 | InforTierr | 309 |
| 5 | CultILICIT | 317 | Gobernab | 304 | Violencia | 322 | Gobernab | 309 |
| 6 | FuerzaPub | 295 | InforTierr | 299 | CultILICIT | 317 | Ofertalnst | 296 |
| 7 | Ofertalnst | 282 | EficaciaGo | 273 | Coopta | 306 | CultLegal | 294 |
| 8 | ResgCC-ZRC | 278 | Ofertalnst | 273 | ResgCC-ZRC | 304 | EficaciaGo | 271 |
| 9 | Corrupcion | 265 | Reservas | 269 | Crimen | 301 | Reservas | 266 |
| 10 | MÉtnicoT | 260 | CultILICIT | 256 | Corrupcion | 296 | EmpleRural | 244 |
| 11 | Gobernab | 256 | UsoSuelo | 247 | Corredor | 285 | IncetLegal | 241 |
| 12 | DesarrSect | 247 | EmpleRural | 234 | MÉtnicoT | 283 | UsoSuelo | 239 |
| 13 | Coopta | 247 | IncetLegal | 225 | Interdicci | 260 | ConfSuelo | 238 |
| 14 | Interdicci | 247 | Interdicci | 217 | CoordiInte | 258 | OrgSocial | 232 |
| 15 | CoordiInte | 243 | ResgCC-ZRC | 212 | Gobernab | 256 | ResgCC-ZRC | 232 |
| 16 | Crimen | 239 | MinLEGAL | 208 | MinLEGAL | 234 | MinLEGAL | 221 |
| 17 | Corredor | 230 | OrgSocial | 208 | DesarrSect | 220 | Despojo | 218 |
| 18 | OrgSocial | 221 | Despojo | 208 | Ofertalnst | 219 | Corrupcion | 217 |
| 19 | Reservas | 217 | ConfSuelo | 208 | Particip | 216 | Interdicci | 216 |
| 20 | Particip | 204 | Corrupcion | 199 | OrgSocial | 213 | Pobreza | 210 |
| 21 | MinLEGAL | 199 | AcceEduc | 195 | Reservas | 208 | Particip | 202 |
| 22 | EficaciaGo | 199 | MÉtnicoT | 191 | EficaciaGo | 198 | Crimen | 201 |
| 23 | InvProd | 199 | Crimen | 191 | InvProd | 198 | PresInstit | 200 |
| 24 | Pobreza | 191 | Particip | 186 | Justicia | 194 | MÉtnicoT | 198 |
| 25 | Ruralidad | 182 | Pobreza | 182 | Ruralidad | 176 | AcceEduc | 183 |
| 26 | DesAlterna | 178 | PresInstit | 178 | InforTierr | 174 | CultILICIT | 183 |
| 27 | InforTierr | 173 | Rental/L | 169 | CultLegal | 168 | CredLeg | 168 |
| 28 | Despojo | 169 | Migrac | 160 | Migrac | 168 | CapTecnica | 167 |
| 29 | Migrac | 160 | ContrEstat | 160 | DesAlterna | 162 | FuerzaPub | 164 |
| 30 | Justicia | 156 | Violencia | 160 | Despojo | 160 | Ruralidad | 151 |
| 31 | CultLegal | 152 | FuerzaPub | 156 | Malversa | 154 | CoordiInte | 147 |

| Pues-to | Variable | Influencia directa | Variable | Dependencia directa | Variable | Influencia indirecta | Variable | Dependencia indirecta |
|---------|------------|--------------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|-----------------------|
| 32 | Malversa | 147 | Acceso | 152 | Pobreza | 145 | Justicia | 147 |
| 33 | IncetLegal | 134 | Justicia | 147 | CultPolit | 122 | Acceso | 146 |
| 34 | PresInstit | 130 | CredLeg | 143 | FrontAgríc | 119 | Violencia | 145 |
| 35 | FrontAgríc | 126 | CapTecnica | 134 | PresInstit | 114 | Educacion | 139 |
| 36 | ConfSuelo | 117 | CoordInte | 134 | ConfSuelo | 105 | Coopta | 138 |
| 37 | Educacion | 112 | AAI | 134 | Educacion | 95 | ContrEstat | 136 |
| 38 | CapTecnica | 108 | Coopta | 130 | IncetLegal | 95 | Migrac | 132 |
| 39 | CultPolit | 108 | CompraFinc | 126 | MinasAntiP | 88 | AAI | 131 |
| 40 | CompraFinc | 104 | Ruralidad | 126 | CompraFinc | 87 | DesempFisc | 131 |
| 41 | CredILICIT | 99 | Educacion | 126 | CapTecnica | 81 | CultPolit | 123 |
| 42 | DistComerc | 99 | AcceSalud | 121 | CredILICIT | 81 | Malversa | 121 |
| 43 | PrILEGAL | 95 | CredILICIT | 117 | VocSuelos | 80 | AcceSalud | 119 |
| 44 | VocSuelos | 86 | CultPolit | 112 | Clima | 77 | Rental/L | 110 |
| 45 | CredLeg | 86 | Corredor | 108 | Rental/L | 75 | DetAmbient | 103 |
| 46 | EstabPrecl | 86 | Malversa | 108 | DistComerc | 70 | CredILICIT | 100 |
| 47 | MinasAntiP | 82 | EspVida | 104 | PrILEGAL | 69 | Corredor | 100 |
| 48 | Rental/L | 78 | DesempFisc | 99 | CostComLeg | 69 | VocSuelos | 92 |
| 49 | UsoSuelo | 78 | VocSuelos | 91 | EstabPrecl | 66 | EspVida | 91 |
| 50 | Clima | 73 | DetAmbient | 91 | CredLeg | 61 | Reclutam | 75 |
| 51 | DetAmbient | 73 | Reclutam | 78 | DesempFisc | 59 | CompraFinc | 70 |
| 52 | CostComLeg | 73 | CostComLeg | 69 | UsoSuelo | 56 | FrontAgríc | 68 |
| 53 | EstabPrLEG | 73 | FrontAgríc | 65 | EstabPrLEG | 53 | MinasAntiP | 53 |
| 54 | DesempFisc | 56 | MinasAntiP | 56 | DetAmbient | 51 | CostComLeg | 52 |
| 55 | Reclutam | 47 | EstabPrLEG | 34 | Reclutam | 47 | EstabPrLEG | 38 |
| 56 | AcceEduc | 43 | PrILEGAL | 21 | AcceEduc | 35 | PrILEGAL | 13 |
| 57 | EmpleRural | 43 | EstabPrecl | 13 | EmpleRural | 22 | EstabPrecl | 9 |
| 58 | AcceSalud | 13 | DistComerc | 4 | AcceSalud | 0 | DistComerc | 9 |
| 59 | EspVida | 0 | Clima | 0 | EspVida | 0 | Clima | 0 |

14.2 CONSUMO DE SPA LÍCITAS E ILÍCITAS

14.2.1 Descripción de las variables consideradas

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|--|--------------|---|------------------|
| 1 | Política Pública en torno al consumo de SPA | PP Diseño | Diseño de políticas públicas que atienden específicamente la problemática de consumo y los factores asociados | Política Pública |
| 2 | Eficacia en prevención | EficPrev | Porcentaje de disuasión del consumo y aumento de la edad de inicio derivado de las acciones de prevención | Política Pública |
| 3 | Oferta de servicios de mitigación | ServMit | Conjuntos de servicios y acciones de reducción de la vulnerabilidad al riesgo y al daño continuo y escalado por consumo | Política Pública |
| 4 | Oferta de servicios de tratamiento | ServTrat | Conjunto de servicios, programas, centros y acciones para el tratamiento de personas afectadas por consumo de SPA | Política Pública |
| 5 | Eficacia en programas de superación | EficSupera | Reducción de la dependencia y la vulnerabilidad a la reincidencia en el consumo | Política Pública |
| 6 | Evidencia científica sobre prevención, mitigación y superación | EviEfect | Existencia de información sistematizada (estudios, registros, encuestas) específicos sobre la efectividad de la prevención la mitigación y la superación | Política Pública |
| 7 | Estudios sobre el consumo de SPA | EstConsumo | Estudios basados en evidencias sobre la problemática y dinámica del consumo de SPA | Política Pública |
| 8 | Información pública sobre problemas del consumo | InfoPúblic | Acciones de sensibilización, información y formación sobre las SPA que considere los segmentos de población de manera específica y que se realice en forma continua | Política Pública |
| 9 | Continuidad de las acciones | Continuida | Continuidad de las acciones para la prevención, mitigación y superación | Política Pública |

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|---|--------------|---|---------------------------|
| 10 | Cobertura de las acciones | Cobertura | Porcentajes de la población meta que son cubiertas por las acciones públicas de PMS | Política Pública |
| 11 | Volumen de recursos para prevención (económicos y técnicos) | RecAsigna | Destinación de recursos económicos, humanos y técnicos para la PMS | Política Pública |
| 12 | Ejecución de recursos del gobierno | RecEjecuta | Recursos ejecutados en PMS | Política Pública |
| 13 | Nivel de articulación interinstitucional | ArticInst | Nivel en el que operan las diferentes instituciones concernidas en forma coordinada, al nivel sectorial y territorial | Política Pública |
| 14 | Disponibilidad y variedad de sustancias en el mercado | Disponibil | Presencia de SPA en el mercado, tanto puras como las provenientes de mezclas | Disponibilidad |
| 15 | Redes ilegales de distribución y narcome-nudeo | RedNarco | Presencia de redes de crimen organizado asociadas a la distribución y comercialización de SPA | Disponibilidad |
| 16 | Nuevas estrategias de mercadeo de SPA | EstratMerc | Estrategias de mercadeo, presentación y distribución recientes (internet, domicilios, etc.) | Disponibilidad |
| 17 | Nivel de control en la prescripción y venta de medicamentos | ContLEGA-LE | Aplicación efectiva de las normas de control de medicamentos y sustancias con restricción de venta | Disponibilidad |
| 18 | Adecuación de las normas | AdecNor-mas | Actualización de las normas de restricción o regulación de acuerdo con los hallazgos sobre el consumo con intenciones psicoactivas | Disponibilidad |
| 19 | Eficacia de las acciones de interdicción frente al microtráfico y narcome-nudeo | Control | Resultados de las incautaciones (volúmenes incautados) y desintegración de bandas / grupos distribuidores | Disponibilidad |
| 20 | Capacidades de PMS y control | Capacidade | Capacidades técnicas de los agentes que intervienen en el fenómeno del consumo (policía, educadores, personal médico, sector judicial) | Capacidad institucional |
| 21 | Facilidad para la producción de drogas sintéticas | ProdDrogas | Facilidad para la producción de drogas sintéticas | Disponibilidad |
| 22 | Acceso a sustancias spa legales / ilegales | Acceso | Posibilidad de adquirir por diferentes medios sustancias psicoactivas | Acceso a sustancias |
| 23 | Venta libre | VentaLibre | Venta legalmente autorizada de varias SPA y de componentes para la elaboración de mezclas | Acceso a sustancias |
| 24 | Proximidad a lugares de expendio | Proximidad | Distancia a los sitios de venta de SPA | Acceso a sustancias |
| 25 | Gama de precios de las SPA | Precios | Disponibilidad de varios productos con diferenciales de precios que permiten el consumo en todos los estratos socioeconómicos | Acceso a sustancias |
| 26 | Motivaciones individuales para el consumo | Motivalndi | Existencia de razones de diversa índole que impulsan a las personas hacia el consumo | Motivaciones individuales |
| 27 | Ausencia de un sentido de la vida | SentiVida | Ausencia de una concepción de la vida entendida como una ruta de realización existencial y de trascendencia personal | Motivaciones individuales |
| 28 | Proyecto de vida | ProyecVida | Proyecto de vida que posibilite la inclusión en el marco de los derechos humanos | Motivaciones individuales |
| 29 | Búsqueda de placer | Placer | Búsqueda de placer | Motivaciones individuales |
| 30 | Necesidad de afiliación y pertenencia | Pertenenci | Necesidad de hacer parte de colectivos sociales | Motivaciones individuales |
| 31 | Habilidades para la vida en la persona | HabVida | Conjunto de habilidades (comunicación, autocuidado, autorregulación, etc.) que permiten afrontar y superar situaciones de riesgo relacionadas con el consumo de SPA | Motivaciones individuales |
| 32 | Curiosidad por los efectos de los SPA | Curiosidad | Curiosidad por los efectos de los SPA | Motivaciones individuales |
| 33 | Dependencia | Dependenci | Condición de dependencia física o psíquica de una sustancia | Motivaciones individuales |

| N° | Título largo | Título corto | Descripción | Tema |
|----|---|--------------|--|------------------------|
| 34 | Fortaleza/ debilidad del vínculo y red familiar | Familia | Intensidad y calidad del vínculo y la relación de la persona con su familia (y viceversa), y capacidad de soporte de la red familiar frente a situaciones de crisis o estrés | Entorno social |
| 35 | Pautas de crianza como factor de riesgo de consumo de SPA | Crianza | Pautas de crianza (conjunto de normas, reglas y valores) que operan como factor de riesgo en el consumo de SPA | Entorno social |
| 36 | Aceptación social de consumo | AceptSocia | Patrón cultural que considera el consumo como algo normal o aceptado | Entorno social |
| 37 | Centros de Esparcimiento | Rumba | Sitios de recreación en donde es frecuente el narcomenudeo y el consumo de SPA | Entorno social |
| 38 | Presión social hacia el consumo | PresSocial | Presión social hacia el consumo | Entorno social |
| 39 | Paradigmas de éxito asociados al mundo de las drogas | ExitoNarco | Paradigmas de éxito asociados al mundo de las drogas | Entorno social |
| 40 | Estigma y discriminación de grupos sociales | Estigma | Condición de discriminación y exclusión sobre sectores poblacionales particulares | Entorno social |
| 41 | Vulnerabilidad por redes sociales | RedesSoc | Vulnerabilidad derivada de la utilización de las redes sociales como impulsores del consumo | Entorno social |
| 42 | Contextos de violencia | ContViolen | Contextos de violencia (social, física, sexual, intrafamiliar) | Entorno social |
| 43 | Inducción al consumo para integración en actividades ilegales | InducBACRI | Implementación de estrategias de inducción al consumo para reclutamiento de crimen organizado, principalmente entre menores | Entorno social |
| 44 | Centros de reclusión | Carcel | Centros de reclusión | Entorno social |
| 45 | Turismo asociado al consumo | Turismo | Empresas / sectores del turismo asociados al consumo | Entorno social |
| 46 | Patrones problemáticos de consumo de grupos migratorios | PatronCons | Alteración de los patrones locales de consumo de SPA por efecto de grupos migratorios con patrones problemáticos distintos de consumo | Entorno social |
| 47 | Mensajes publicitarios que promuevan el consumo | Publicidad | Mensajes publicitarios que promuevan el consumo | Entorno social |
| 48 | Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización | Oportunida | Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización | Oportunidades sociales |
| 49 | Entorno laboral | EntLaboral | Entornos del trabajo que pueden favorecer o crear condiciones para el consumo | Oportunidades sociales |
| 50 | Deserción Escolar | DescEscola | Salida del sistema educativo antes de concluir los ciclos | Oportunidades sociales |
| 51 | Crisis vitales | CrisisVita | Situaciones de crisis de diverso origen que afectan la estabilidad emocional de las personas | Oportunidades sociales |
| 52 | Opciones de uso del tiempo libre | Tlibre | Programas y opciones (tiempo, actividades y escenarios) para el uso del tiempo libre | Oportunidades sociales |
| 53 | Condición socioeconómica | EstratoSoc | Pertenencia a un estrato socioeconómico que tiene efectos sobre el patrón de consumo y el nivel de dependencia | Oportunidades sociales |
| 54 | Consumo de SPA LEGALES | ConSPA-LEG | Consumo de SPA LEGALES, que tienen niveles heterogéneos de regulación y control de venta y acceso. | Consumo |
| 55 | Consumo de SPA ILEGALES | ConSPA-IL | Consumo de SPA ILEGALES | Consumo |
| 56 | Servicios y programas de prevención del consumo de SPA | ServPrev | Conjunto de servicios y programas públicos y privados de prevención del consumo de SPA | Política Pública |
| 57 | Información sobre oferta institucional sobre servicios | InfoOferta | Información sobre la oferta institucional sobre servicios para la prevención, mitigación y superación del consumo de SPA | Política Pública |
| 58 | Implementación de Políticas públicas | PP Implem | Implementación de las políticas públicas relacionadas con la problemática de consumo de SPA legales e ilegales | Política Pública |
| 59 | Eficacia de la mitigación | EficMitig | Disminución del riesgo y del daño asociado al consumo de SPA | Política Pública |

14.2.3 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta

| Puesto | Variable | Influencia directa | Variable | Dependencia directa | Variable | Influencia indirecta | Variable | Dependencia indirecta |
|--------|------------|--------------------|------------|---------------------|------------|----------------------|------------|-----------------------|
| 1 | PP Implem | 348 | ConSPA-IL | 309 | PP Implem | 330 | MotivaIndi | 343 |
| 2 | PP Diseño | 315 | ConSPA-LEG | 304 | PP Diseño | 321 | ProyecVida | 328 |
| 3 | ContViolen | 296 | MotivaIndi | 298 | ContViolen | 303 | ConSPA-IL | 319 |
| 4 | ConSPA-IL | 293 | ContViolen | 298 | ConSPA-IL | 287 | ConSPA-LEG | 312 |
| 5 | ConSPA-LEG | 285 | Carcel | 298 | ConSPA-LEG | 280 | Dependenci | 311 |
| 6 | AdecNormas | 279 | EficPrev | 290 | AdecNormas | 276 | Placer | 308 |
| 7 | Capacidade | 274 | ProyecVida | 276 | Capacidade | 274 | ContViolen | 304 |
| 8 | Articlnt | 262 | Placer | 276 | Articlnt | 265 | Pertenenci | 303 |
| 9 | Estigma | 240 | EficMitig | 276 | Estigma | 242 | Carcel | 298 |
| 10 | Continuida | 226 | EficSupera | 271 | Cobertura | 232 | EficMitig | 285 |
| 11 | Cobertura | 224 | Dependenci | 268 | Continuida | 231 | Familia | 279 |
| 12 | Rumba | 213 | Curiosidad | 249 | EficMitig | 207 | EficPrev | 276 |
| 13 | EficPrev | 204 | Pertenenci | 246 | EficPrev | 205 | Curiosidad | 274 |
| 14 | AceptSocia | 202 | PatronCons | 232 | Rumba | 200 | EficSupera | 274 |
| 15 | Carcel | 202 | Familia | 226 | AceptSocia | 198 | HabVida | 251 |
| 16 | EficMitig | 202 | InducBACRI | 215 | Carcel | 191 | SentiVida | 248 |
| 17 | Oportunida | 185 | EntLaboral | 215 | Oportunida | 188 | RedesSoc | 247 |
| 18 | Dependenci | 182 | HabVida | 210 | Dependenci | 181 | EntLaboral | 231 |
| 19 | EntLaboral | 182 | RedesSoc | 210 | EntLaboral | 179 | PatronCons | 228 |
| 20 | Disponibil | 177 | Turismo | 204 | Disponibil | 178 | Oportunida | 227 |
| 21 | EficSupera | 174 | SentiVida | 199 | DescEscola | 175 | Crianza | 219 |
| 22 | DescEscola | 171 | Oportunida | 196 | EficSupera | 173 | InducBACRI | 213 |
| 23 | MotivaIndi | 163 | Crianza | 190 | Tlibre | 164 | DescEscola | 210 |
| 24 | Tlibre | 163 | DescEscola | 185 | MotivaIndi | 162 | Turismo | 198 |
| 25 | RedNarco | 160 | RedNarco | 174 | RedNarco | 161 | CrisisVita | 192 |
| 26 | ProyecVida | 160 | RecAsigna | 168 | EstConsumo | 161 | PresSocial | 169 |
| 27 | Familia | 157 | PresSocial | 157 | ProyecVida | 160 | RedNarco | 167 |
| 28 | RedesSoc | 157 | Tlibre | 146 | Familia | 158 | Estigma | 149 |
| 29 | EstratoSoc | 157 | AceptSocia | 143 | CrisisVita | 157 | RecAsigna | 146 |
| 30 | EstConsumo | 154 | PP Diseño | 141 | InducBACRI | 153 | Publicidad | 136 |
| 31 | CrisisVita | 154 | Cobertura | 141 | HabVida | 152 | Precios | 135 |
| 32 | InfoPúblic | 152 | Precios | 141 | InfoPúblic | 151 | AdecNormas | 129 |
| 33 | HabVida | 152 | PP Implem | 141 | Control | 149 | PP Diseño | 128 |
| 34 | InducBACRI | 152 | InfoPúblic | 138 | EstratoSoc | 149 | AceptSocia | 127 |
| 35 | Publicidad | 152 | Disponibil | 138 | Turismo | 148 | Articlnt | 127 |
| 36 | Turismo | 149 | Publicidad | 138 | RecAsigna | 148 | Rumba | 126 |
| 37 | Control | 146 | CrisisVita | 138 | RecEjecuta | 148 | InfoPúblic | 118 |
| 38 | Placer | 146 | Articlnt | 135 | EviEfect | 145 | Disponibil | 114 |
| 39 | RecAsigna | 143 | AdecNormas | 135 | SentiVida | 145 | PP Implem | 106 |
| 40 | RecEjecuta | 143 | Estigma | 135 | Placer | 143 | Acceso | 102 |
| 41 | SentiVida | 143 | Acceso | 130 | PresSocial | 142 | EstratMerc | 99 |
| 42 | PresSocial | 143 | Rumba | 127 | Publicidad | 139 | Tlibre | 97 |
| 43 | ExitoNarco | 141 | Control | 116 | InfoOferta | 138 | ServMit | 97 |
| 44 | EstratMerc | 135 | Continuida | 113 | RedesSoc | 133 | Continuida | 96 |
| 45 | Crianza | 130 | EstratMerc | 113 | ExitoNarco | 132 | Cobertura | 91 |
| 46 | EviEfect | 127 | ServMit | 110 | Crianza | 128 | Control | 91 |
| 47 | Pertenenci | 124 | EstConsumo | 107 | EstratMerc | 126 | Proximidad | 78 |
| 48 | InfoOferta | 116 | RecEjecuta | 102 | Pertenenci | 124 | InfoOferta | 78 |

| Puesto | Variable | Influencia directa | Variable | Dependencia directa | Variable | Influencia indirecta | Variable | Dependencia indirecta |
|--------|------------|--------------------|-------------|---------------------|------------|----------------------|-------------|-----------------------|
| 49 | PatronCons | 113 | ServPrev | 99 | ServPrev | 121 | ServPrev | 72 |
| 50 | ServPrev | 113 | InfoOferta | 96 | PatronCons | 115 | RecEjecuta | 68 |
| 51 | ContLEGALE | 107 | ServTrat | 91 | ServMit | 115 | ExitoNarco | 65 |
| 52 | ServMit | 99 | Proximidad | 83 | ContLEGALE | 103 | EstConsumo | 60 |
| 53 | VentaLibre | 99 | EviEfect | 80 | Acceso | 99 | ServTrat | 56 |
| 54 | Acceso | 96 | ExitoNarco | 77 | VentaLibre | 97 | EstratoSoc | 50 |
| 55 | Proximidad | 91 | ContLEGALE | 74 | ServTrat | 94 | ContLEGALE | 50 |
| 56 | ServTrat | 85 | VentaLibre | 60 | Proximidad | 89 | VentaLibre | 49 |
| 57 | ProdDrogas | 83 | Capacidades | 58 | ProdDrogas | 83 | EviEfect | 45 |
| 58 | Precios | 66 | ProdDrogas | 44 | Curiosidad | 64 | Capacidades | 39 |
| 59 | Curiosidad | 63 | EstratoSoc | 38 | Precios | 57 | ProdDrogas | 34 |



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