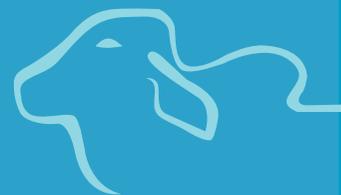


# Caracterización Regional

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

# Córdoba







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



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

# Caracterización Regional

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

# Córdoba

## EQUIPO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Yesid Reyes Alvarado  
Ministro de Justicia y del Derecho

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

Martha Paredes Rosero  
Subdirectora de Estrategia y Análisis

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

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

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

## UNODC

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

### Elaborado Por:

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

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

### Apoyo Técnico:

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

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

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

# Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Antecedentes</b> .....	<b>15</b>
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA .....	16
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS .....	16
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA.....	16
1.3.1 Instancias del orden nacional.....	17
1.3.2 Instancias del Orden Regional. ....	21
1.4 RETOS INSTITUCIONALES .....	22
<b>2. Justificación</b> .....	<b>24</b>
<b>4. Metodología</b> .....	<b>25</b>
3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA .....	25
3.1.1 Enfoque Regional. ....	25
3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.....	26
3.1.3 Enfoque de geografía.....	29
3.1.4 Enfoque de política pública. ....	29
3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES.....	29
3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables .....	32
<b>4. Localización</b> .....	<b>34</b>
<b>5. Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Córdoba</b> .....	<b>36</b>
5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS cultivos de marihuana y amapola.....	37
5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.....	37
5.1.3 Distribución del cultivo de coca en Córdoba. ....	42
5.2 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA.....	44
5.2.1 Acciones de control de la producción .....	47
5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción. ....	50
5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento .....	52
<b>6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita</b> .....	<b>56</b>
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN.....	57
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca .....	57
6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA .....	59
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA.....	59
6.2 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA .....	61

<b>7. Dimensión territorial .....</b>	<b>63</b>
7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO .....	64
7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO .....	66
7.2.1 Ejército Popular de Liberación .....	66
7.2.2 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia .....	66
7.2.3 Las bandas criminales .....	68
7.3 EFECTOS POBLACIONALES DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO .....	69
7.5 PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS .....	71
<b>8. Dimensión económica .....</b>	<b>72</b>
8.1 PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA .....	73
8.2 CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO .....	73
8.3 DINÁMICA DE LA POBREZA RURAL: POBREZA, POBREZA EXTREMA Y NBI .....	76
8.4 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES .....	77
8.5 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA .....	80
8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos .....	80
8.5.2 Precios de los derivados opiáceos .....	82
<b>9. Dimensión social .....</b>	<b>83</b>
9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL .....	84
9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO .....	85
<b>10. Dimensión político-institucional .....</b>	<b>87</b>
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE GOBERNABILIDAD .....	88
10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL .....	90
10.2.1 Unidad de Consolidación .....	90
10.2.2 Ejército Nacional .....	92
10.2.3 Policía Nacional .....	92
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	94
<b>11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Córdoba .....</b>	<b>96</b>
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA .....	96
11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas .....	96
11.1.2 Sistema de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA- .....	111
11.1.3 Estudio de consumo de sustancias psicoactivas, departamento de Córdoba, 2014. ....	113
11.1.4 Percepción sobre las causales del consumo de SPA .....	115
11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA .....	115
11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA .....	115
11.2.2 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA .....	121
11.2.3 Cobertura y continuidad de los programas de PMS .....	123
11.2.4 Caracterización de las capacidades de los operadores del sistema de prevención, mitigación y superación - PMS .....	125
11.2.5 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública .....	125
11.2.6 Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de SPA .....	128
11.3 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO .....	128

# Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Caracterización de las variables. ....	30
Gráfico 2.	Modelo de plan de influencia/dependencia directa .....	31
Gráfico 3.	Modelo de gráfica de influencia directa.....	32
Gráfico 4.	Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta.....	32
Gráfico 5.	Cultivos de coca en Córdoba vs Territorio Nacional, 2001 - 2013.....	38
Gráfico 6.	Control del Estado.....	39
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Córdoba.....	40
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año, 2014 - 2013 en Córdoba.....	42
Gráfico 9.	Incautaciones de pasta base de cocaína.....	50
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína.....	51
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana.....	51
Gráfico 12.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	56
Gráfico 14.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.....	64
Gráfico 15.	Desplazamiento (Expulsión de Personas).....	71
Gráfico 16.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	72
Gráfico 17.	Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y registros.....	76
Gráfico 18.	Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y propietarios.....	76
Gráfico 19.	Incidencia de la pobreza en Córdoba, 2002 – 2013.....	77
Gráfico 20.	Incidencia de la pobreza extrema en Córdoba, 2002 – 2013.....	77
Gráfico 21.	Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes.....	78
Gráfico 22.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.....	79
Gráfico 23.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Córdoba a valores constantes de 2005.....	82
Gráfico 24.	Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Córdoba a valores constantes de 2005.....	82
Gráfico 25.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal.....	83
Gráfico 26.	Dinámica migratoria.....	84
Gráfico 27.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio.....	87
Gráfico 28.	Comparativo de prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.....	97
Gráfico 29.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.....	97
Gráfico 30.	Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias lícitas.....	98
Gráfico 31.	Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias ilícitas.....	98
Gráfico 32.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.....	99
Gráfico 33.	Comparativos de prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.....	99

Gráfico 34.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo. ....	100
Gráfico 35.	Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	101
Gráfico 36.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	102
Gráfico 37.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.....	102
Gráfico 38.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes. ....	103
Gráfico 39.	Número de tragos de personas con consumo habitual.....	103
Gráfico 40.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.....	104
Gráfica 41	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo. ....	104
Gráfica 42	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.....	105
Gráfico 43.	Prevalencias de consumo de marihuana según sexo.....	105
Gráfico 44.	Comparativo de prevalencias de consumo de marihuana según grupos de edad. ....	106
Gráfico 45.	Prevalencias de consumo de cocaína según sexo. ....	106
Gráfico 46.	Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad.....	107
Gráfico 47.	Comparativo de prevalencia de consumo de tabaco, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.....	108
Gráfico 48.	Comparativo de prevalencia de consumo de alcohol, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.....	108
Gráfico 49.	Comparativo de prevalencia de consumo de marihuana, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.....	109
Gráfico 50.	Comparativo de prevalencia de consumo de cocaína, departamento Córdoba. Estudios 2008 y 2013.....	109
Gráfico 51.	Comparativo de prevalencias de consumo de tabaco. ....	110
Gráfico 52.	Comparativo de prevalencias de consumo de alcohol.....	110
Gráfico 53.	Comparativo de prevalencias de consumo de marihuana.....	111
Gráfico 54.	Comparativo de prevalencias de consumo de cocaína. ....	111

# Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Córdoba.....	35
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013 .....	41
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca. ....	43
Mapa 4.	Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013 .....	48
Mapa 5.	Índice de Cronicidad 2001-2013 .....	49
Mapa 6.	Presencia de Programas de Desarrollo Alternativo, 2003-2013.....	53
Mapa 7.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.....	58
Mapa 8.	Presencia de cultivos de coca y reservas naturales.....	60
Mapa 9.	Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013.....	62
Mapa 10.	Posibilidades de acceso.....	65
Mapa 11.	Rutas de tráfico y comercialización - grupos armados ilegales.....	67
Mapa 12.	Presencia de cultivos de coca y áreas de reglamentación especial .....	85
Mapa 13.	Registros individuales de prestación de servicios de consumo de SPA. ....	112
Mapa 14.	Comparativo por municipios departamento de Córdoba, prevalencias de consumo alguna vez en la vida de tabaco, alcohol y marihuana. ....	114
Mapa 15.	Tasas de violencia intrafamiliar y homicidios por municipios, Córdoba - 2013.....	126

# Índice de Tablas

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA. ....	27
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA. ....	28
Tabla 3.	Variables. ....	31
Tabla 4.	Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región central, 2005, 2007 y 2011. ....	45
Tabla 5.	Edad de los cultivos de coca en la región central, 2005, 2007 y 2011. ....	45
Tabla 6.	Lotes con pérdida de cosecha o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en la región central, 2005, 2007 y 2011. ....	45
Tabla 7.	Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005, 2007 y 2011. ....	46
Tabla 8.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Córdoba, la región central y a nivel nacional. ....	46
Tabla 9.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Córdoba, 2001 - 2013. ....	47
Tabla 10.	Organizaciones sociales que tienen presencia en la Región. ....	55
Tabla 11.	Índice de Riesgo de Victimización-IRV en el departamento de Córdoba. ....	69
Tabla 12.	Indicadores de violencia en el departamento de Córdoba. ....	70
Tabla 13.	Principales actividades económicas del departamento de Córdoba. ....	73
Tabla 14.	Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Córdoba. ....	78
Tabla 15.	Cuadro con las razones de los gráficos 21 y 22. ....	79
Tabla 16.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Córdoba, según año de referencia. ....	81
Tabla 17.	Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Córdoba, según año de referencia. ....	82
Tabla 18.	Resguardos y etnias en el territorio. ....	86
Tabla 19.	Comparativo de prevalencias de tabaco según grupos de edad. ....	100
Tabla 20.	Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad. ....	101
Tabla 21.	Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo. ....	106
Tabla 22.	Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo. ....	107
Tabla 23.	Distribución de la muestra según dominio departamental. ....	113
Tabla 24.	Resultado del cuestionario de autoevaluación SRQ, según sexo. ....	116
Tabla 25.	Recursos programados y ejecutados programas y actividades Salud Pública. ....	122

# Índice de Esquemas

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



# Introducción

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

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

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

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

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

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

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

- Producción de cultivos ilícitos
- Dimensión ambiental

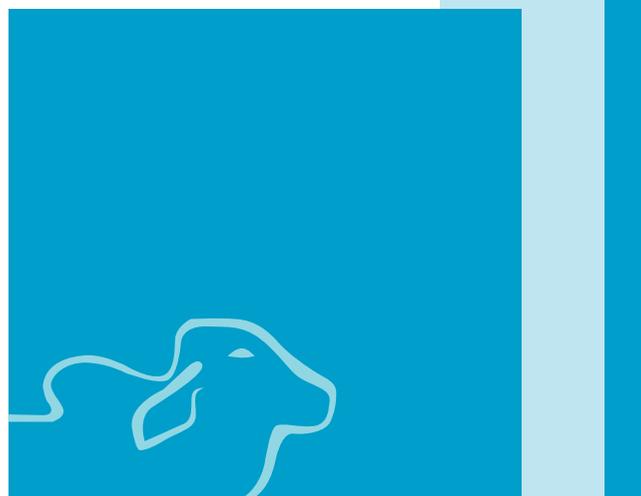
- Dimensión territorial
- Dimensión económica
- Dimensión social
- Dimensión política e institucionalidad

## CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

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

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

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



# 1 Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA

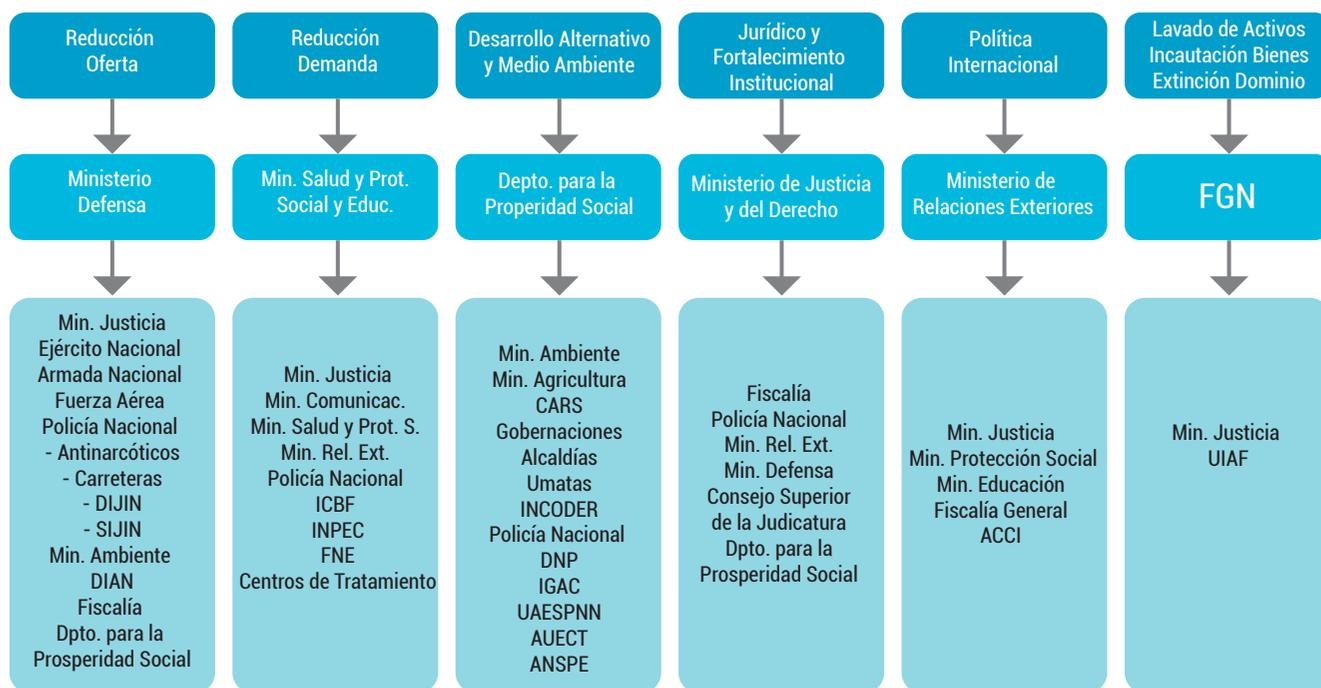
La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política a nivel estratégico e instancias del orden local que

<sup>4</sup> Ibíd

vuelven operativos dichos lineamientos, los adoptan y hacen seguimiento de los mismos. La estructura para atender el tema 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 inter-institucional que da lugar a esquemas con mayor capacidad de

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

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



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

### 1.3.1 Instancias del orden nacional.

#### Consejo Nacional de Estupefacientes.

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

5 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Colombia, evaluación del Progreso de Control de Drogas. Mecanismo de Evaluación Multilateral. Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas.  
 6 CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Ley 30 de 1986, Capítulo IX.  
 7 Decreto 2159 de Diciembre 30 de 1992. Artículo 35.  
 8 Decreto Nacional 1124 de 1999. Art. 34. Por el cual se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

#### Ministerio de Justicia y del Derecho.

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

#### Dirección de Política de Drogas.

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

#### Subdirección Estratégica y de Análisis.

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
2. Desarticular los grupos armados al margen de la Ley

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

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

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

y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación territorial.

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

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

#### **Ejército Nacional.**

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

#### **Armada Nacional.**

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

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

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

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

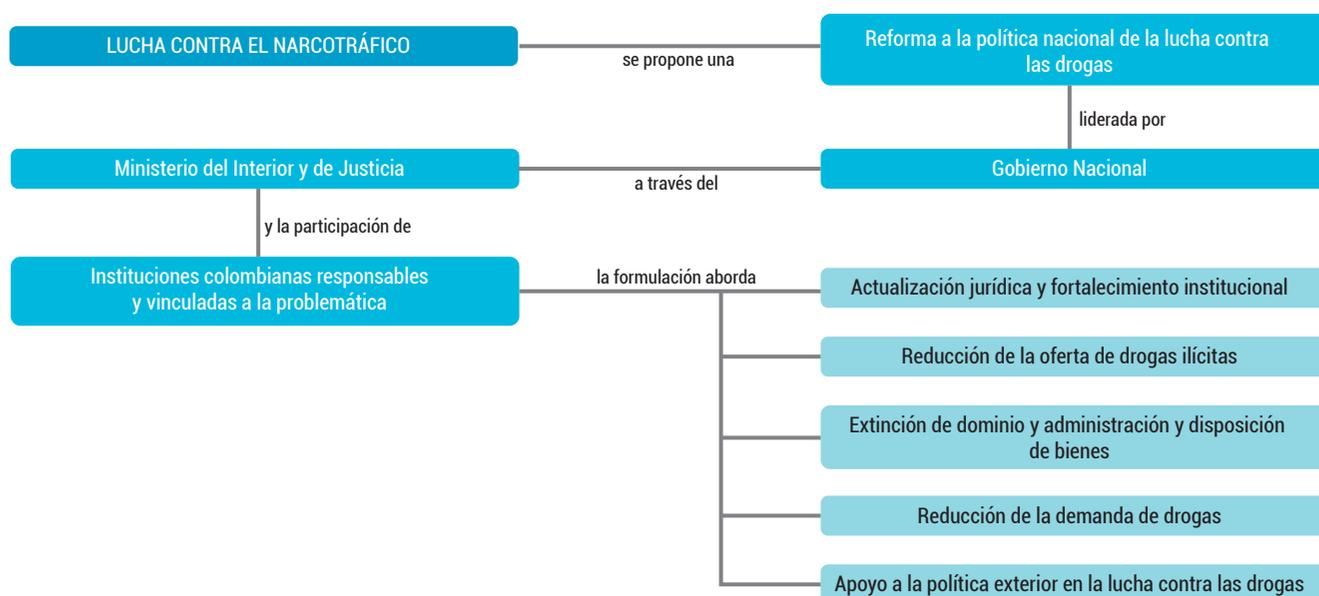
La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.<sup>15</sup> Bajo las dos fuerzas está prevista la creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la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

### Policía Nacional.

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

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

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



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

15 Ibid.

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

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

18 Ibid. p. 59.

## Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

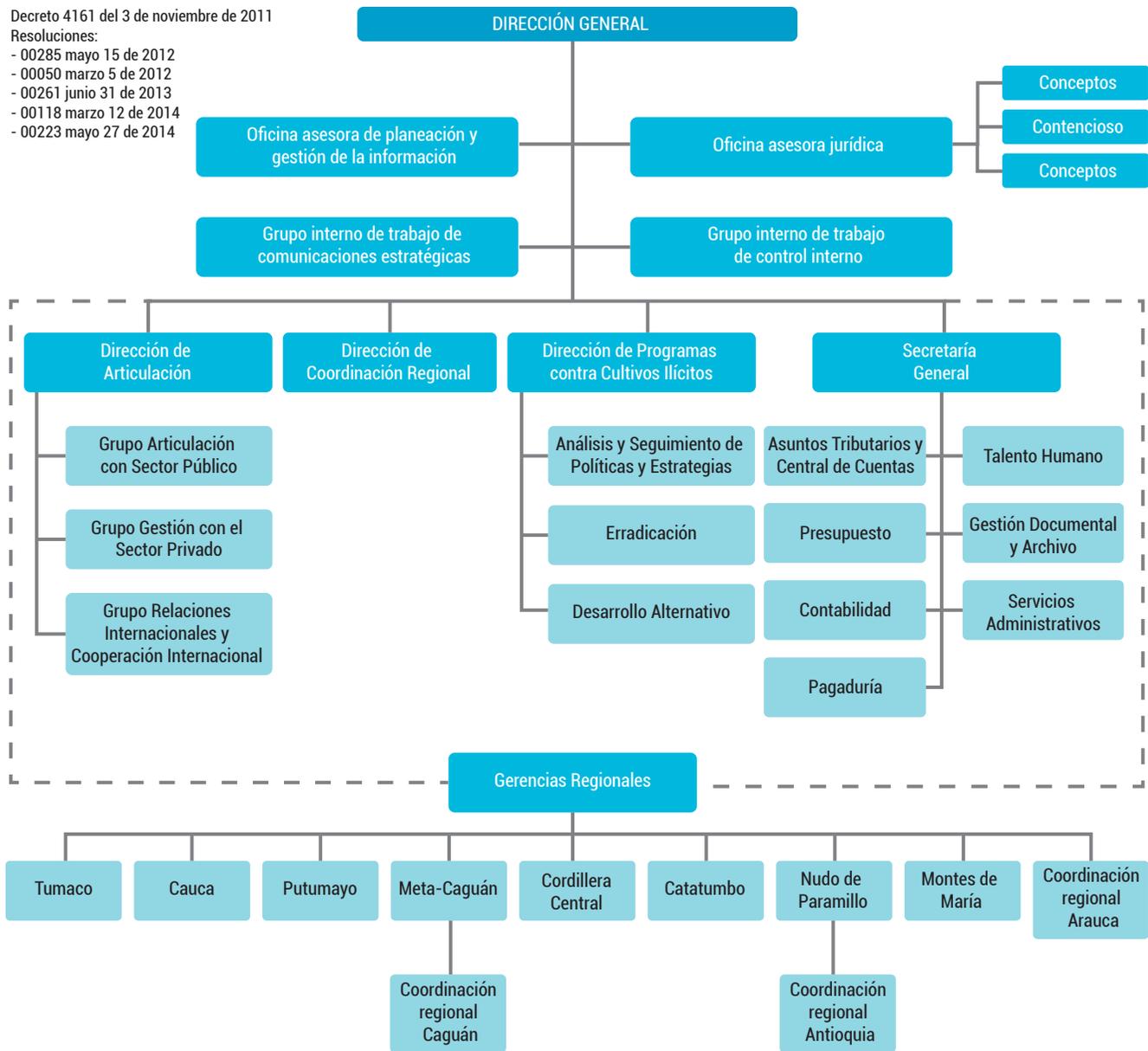
20 MEJÍA, Daniel, URIBE, María José e IBÁÑEZ, Ana María. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIN). Documento CEDE No. 13 Universidad de los Andes. Marzo 2011. p. 56.

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

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

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

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



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

### Fiscalía General de la Nación.

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

### Ministerio de Salud.

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

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

### 1.3.2 Instancias del Orden Regional.

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

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

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

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

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

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

### Comité Departamental de Drogas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.4 RETOS INSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

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

30 Ley 30 de 1986. Capítulo IX.

31 Ley 30 de 1986. Art. 93.

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

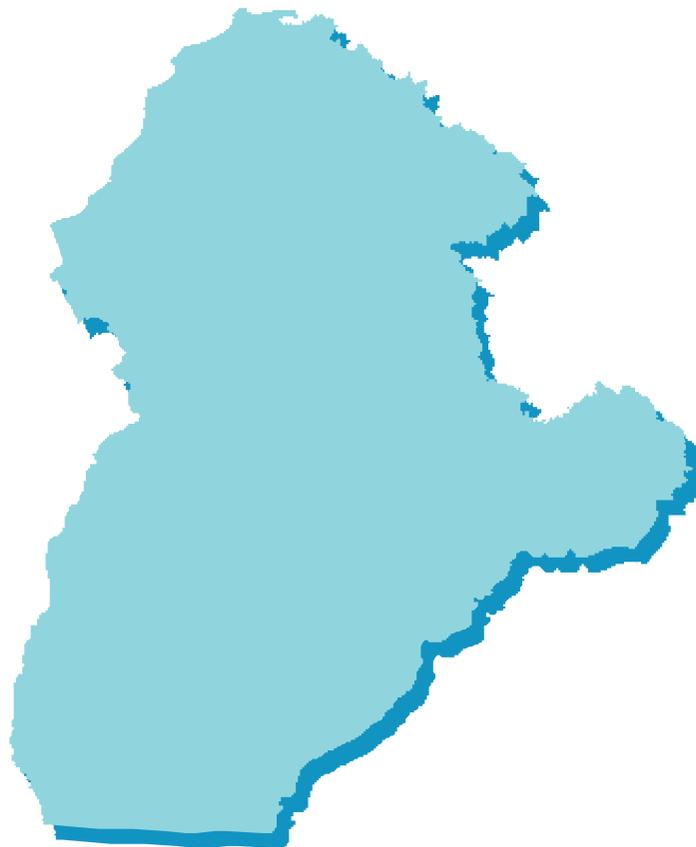
33 THOUMI, Francisco. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. Revista Análisis Político No. 67, Septiembre-Diciembre, 2009. p. 60-82.

# 2

## Justificación

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

El estudio en el departamento de Córdoba obedeció a que posee una historia con características de poblamiento, procesos de colonización, uso y tenencia de la tierra y conflicto armado que ha facilitado el desarrollo de actividades ilegales sobre su territorio, en especial, de actividades ligadas al narcotráfico. En la actualidad, la presencia activa en el departamento de grupos armados ilegales (con su dinámica propia de hegemonía, debilitamiento, desmovilizaciones y grupos disidentes), se mantiene por el conflicto de intereses y control territorial de la región, que como se mencionó anteriormente, tiene ventajas geoestratégicas para el desarrollo de diversas actividades, una de ellas, la ilegal, que incursionó en la década de los setenta, con el contrabando, luego con la bonanza marimbera y a partir de los ochenta, con la llegada del narcotráfico.



# 3 Metodología

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

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

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

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

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

## 3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA

### 3.1.1 Enfoque Regional.

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

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

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

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

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

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

### 3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.

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

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

**Riesgo = Amenaza × Vulnerabilidad**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

daño podrán identificarse y ponerse posteriormente en práctica de acuerdo a los siguientes tipos:

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

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

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

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

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

## B. Consumo de sustancias psicoactivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.1.3 Enfoque de geografía.

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

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

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

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

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

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

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

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

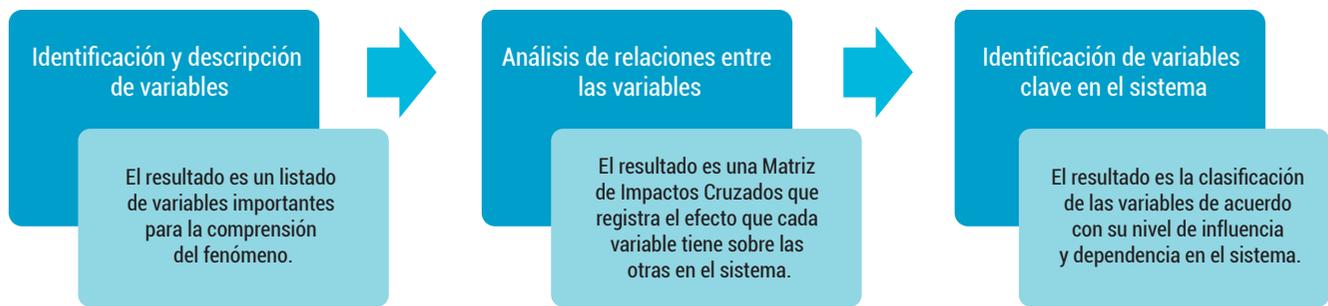
### 3.1.4 Enfoque de política pública.

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

## 3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

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

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



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

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

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

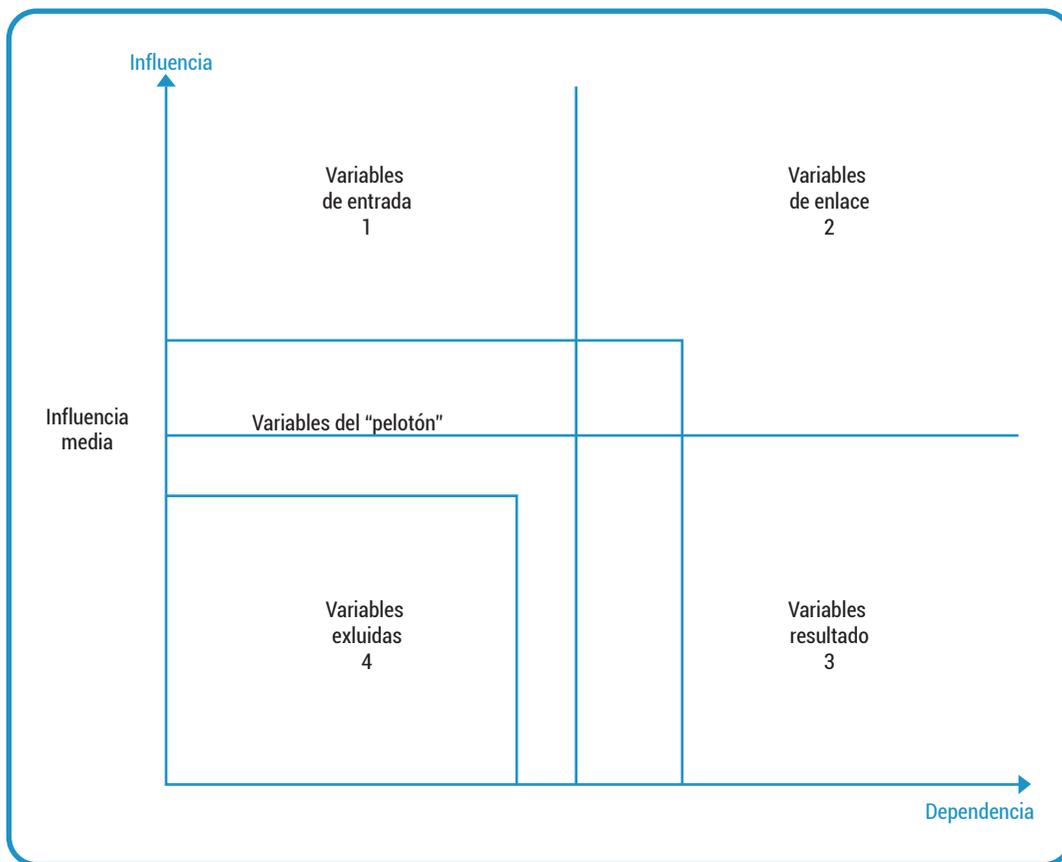


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 3. Variables.

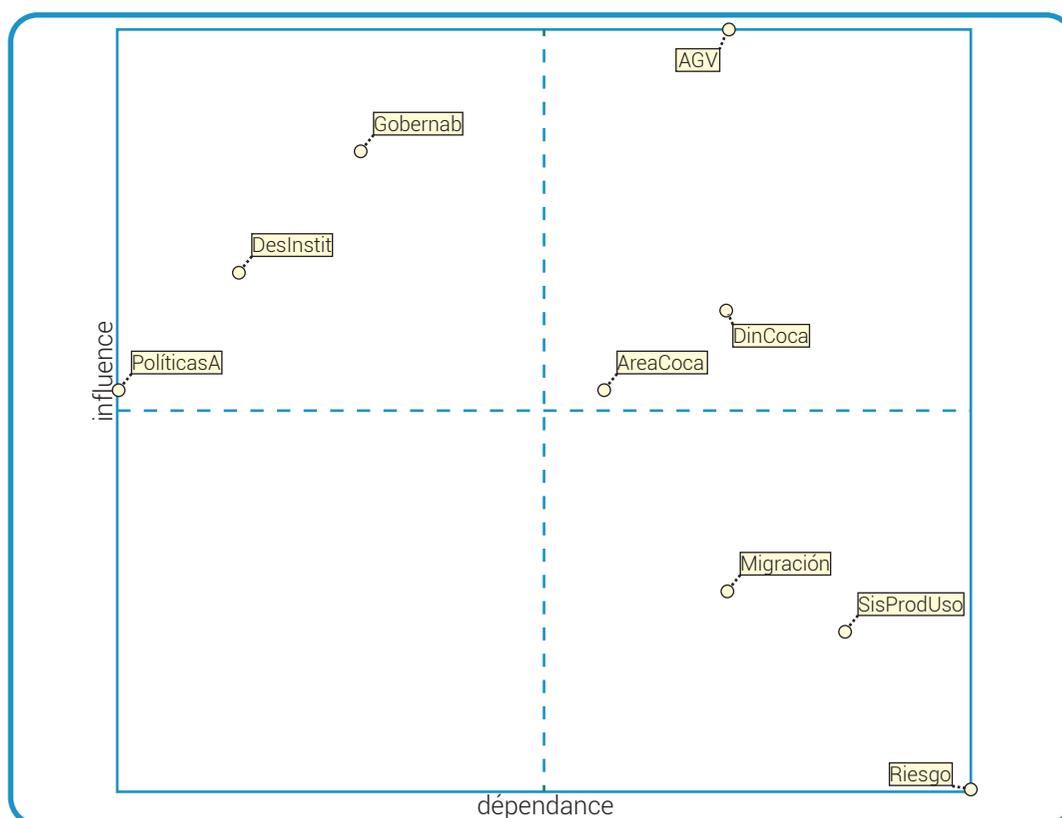


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

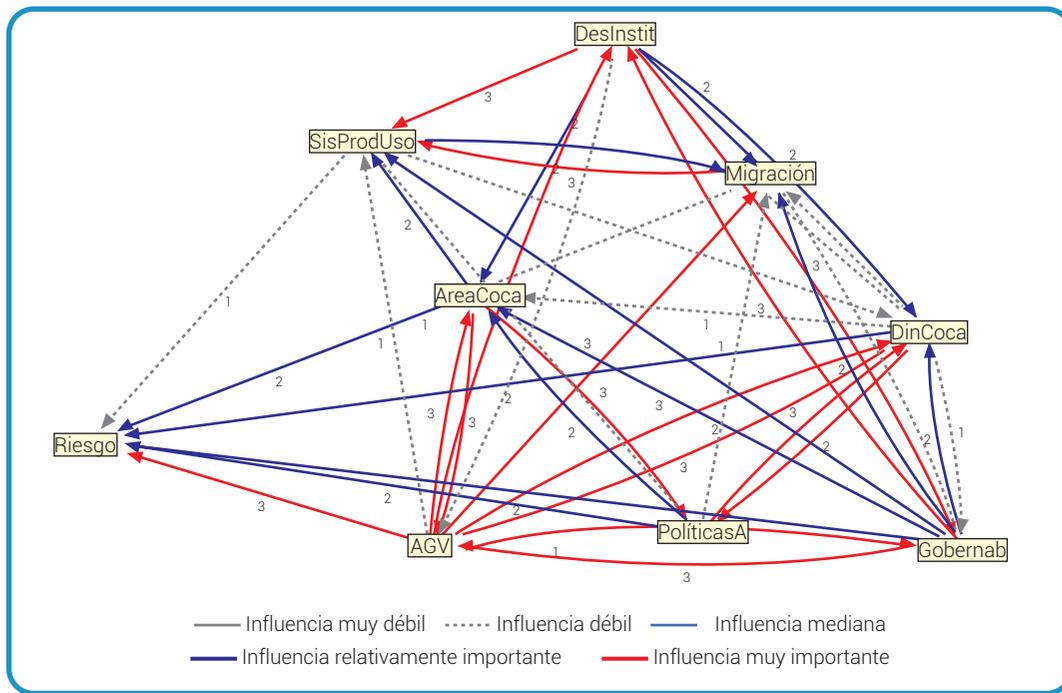


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

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

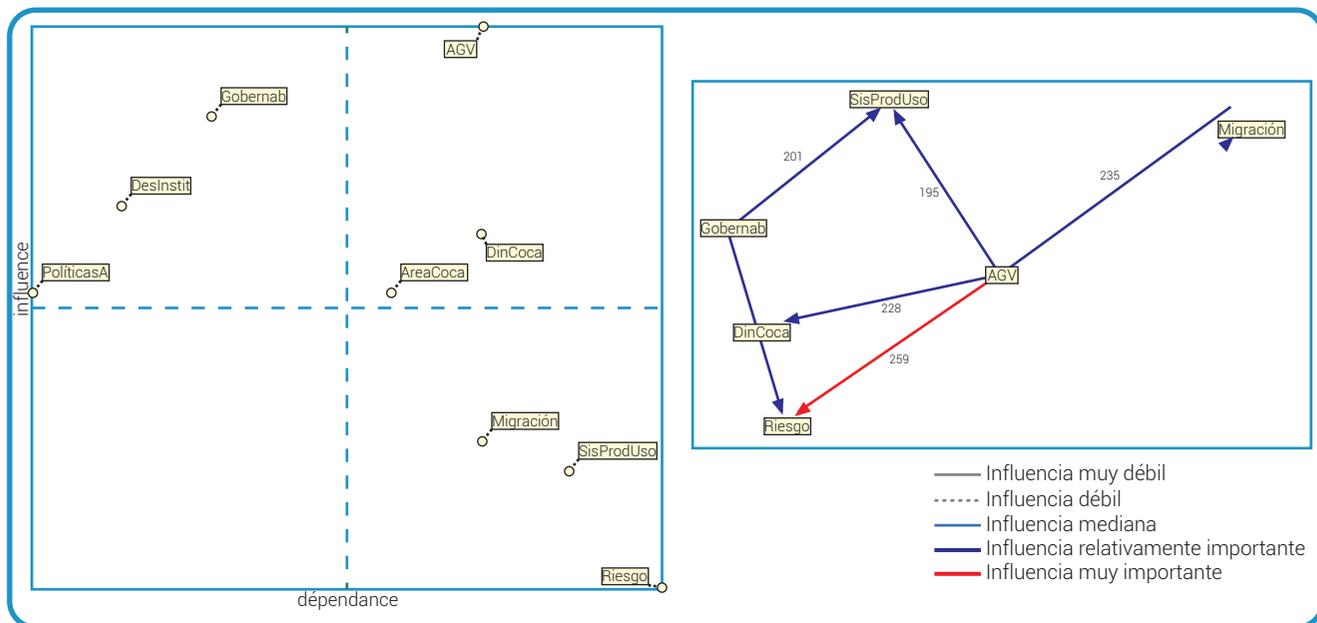


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

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

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

#### A. Alcances del método.

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

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

#### B. Limitaciones del método.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# 4

## Localización

**E**l departamento de Córdoba se encuentra ubicado en el norte del país y pertenece a la región Caribe; limita al oriente, con los departamentos de Sucre y Bolívar; al sur y occidente, con el departamento de Antioquia; y al norte, con el Mar Caribe, límite que le permite una conexión con Centroamérica y el Caribe. Se encuentra dividido en 30 municipios siendo Montería la capital departamental.

En cuanto a la fisiografía, en Córdoba es posible reconocer dos tipos de paisajes: al sur, un sistema montañoso resultado de una prolongación de la cordillera occidental, donde se destacan las serranías de Abibe, Ayapel y San Jerónimo, esta última la más larga y, a su vez, la que divide al departamento en dos valles, el del río Sinú al occidente y el del río San Jorge al oriente, que permiten identificar en el norte, un paisaje de sabanas y llanuras; estos dos tipos de paisajes presentan características distintas de desarrollo económico, de infraestructura y social en el departamento.

Con respecto a la hidrografía, se destacan los ríos San Jorge y Sinú que nacen al interior del Parque Nacional Natural Paramillo, en el nudo del mismo nombre. Otros afluentes importantes son los ríos Esmeralda, Manso, San Pedro, Verde y Uré. Se reconocen las ciénagas de Ayapel, Betanci, El Deseo, entre otros. En el aprovechamiento de los recursos hídricos, se destaca la Central Hidroeléctrica Urrá, que se surte principalmente del río Sinú. La región es reconocida por sus recursos mineros de oro y ferroníquel, este último reconocido por su explotación en la mina de Cerro Matoso ubicada en Puerto Libertador.





# 5

## Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Córdoba

### 5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS

Córdoba es un departamento que posee una historia con características de poblamiento, procesos de colonización, uso y tenencia de la tierra y conflicto armado, en donde se han desarrollado actividades ilegales sobre su territorio, especialmente actividades ligadas al narcotráfico.

En primer lugar, es necesario entender la importancia geoestratégica del departamento, una de las razones por las que en su territorio existen confrontaciones continuas por el control del mismo. Córdoba cuenta con una localización privilegiada en el país, por un lado, la salida directa al Mar Caribe y a su vez al Pacífico, al conectarse con el Urabá y Chocó. De esta forma, une las regiones Andina y Caribe, pasando por sitios claves como el Bajo Cauca Antioqueño. Por último, su orografía marcada por un sistema montañoso y grandes extensiones selváticas, permite un aislamiento geográfico propicio para el desarrollo de infraestructura ilegal y zonas de repliegue de grupos armados al margen de la ley.

La historia tras el modelo de colonización en el departamento de Córdoba, generó un conflicto social constante con desacuerdos entre sus pobladores y necesidades insatisfechas para cierto conjunto de la población, acciones que han marcado más de 40 años de conflicto armado<sup>42</sup>, el cual comenzó en la década de los sesenta<sup>43</sup> (1967) con la creación del Ejército Popular de Liberación (EPL) y Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), que alcanzó un dominio territorial importante en la región con extorsiones a los grandes terratenientes y hostigamientos, principalmente al norte

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

43 Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba, 1967 - 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

y al interior del departamento; posteriormente, hacen su incursión en el territorio las FARC<sup>44</sup>, en los años setenta y se fortalece en la década de los ochenta con el nacimiento del Frente 18. Estas guerrillas surgieron como respuesta al avance de la expansión ganadera, al establecimiento de latifundios y a la baja presencia institucional del Estado. En este mismo periodo se da inicio a los primeros grupos de autodefensas<sup>45</sup> con Fidel Castaño y el grupo Los Tangueros, que luego serían reconocidas como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)<sup>46</sup>, luego se advierte la creación de Cooperativas de Seguridad Convivir<sup>47</sup>, que dan paso a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>48</sup> y más recientemente a la aparición de las bandas criminales.

La presencia activa en el departamento de grupos armados ilegales (con su dinámica propia de hegemonía, debilitamiento, desmovilizaciones y grupos disidentes), se mantiene por el conflicto de intereses y control territorial de la región, que como se mencionó anteriormente, tiene ventajas geoestratégicas para el desarrollo de diversas actividades, una de ellas, la ilegal, que incursionó en la década de los setenta, con el contrabando<sup>49</sup>, luego con la bonanza marimbera<sup>50</sup> y a partir de los ochenta, con la llegada del narcotráfico que permanece hasta la actualidad.

La lucha entre los grupos armados ilegales por el territorio, ha generado que la región sea el epicentro de un escenario continuo de violencia representado en desplazamientos, masacres, homicidios selectivos, secuestros y confrontaciones constantes, que han marcado a la población campesina e indígena; uno

44 *Ibidem*.

45 Monografía Político Electoral, departamento de Córdoba, 1997 - 2007, Misión de Observación Electoral. Corporación Nuevo Arco Iris. 1998.

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*.

49 Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba, 1967 - 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

50 *Ibidem*.

de ellos se evidenció en la masacre de 1999<sup>51</sup> en el corregimiento de Saiza (Tierralta), con 13 personas muertas y más de 400 desplazados; así mismo, la presión contra la población indígena marcó la entrada del nuevo siglo y para la época se había dado muerte a varios de sus líderes<sup>52</sup> (25 aproximadamente<sup>53</sup>) tales como José Ángel Domicó Pernía, Alonso Domicó y Kimy Pernía Domicó<sup>54</sup> en 2001.

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

En Córdoba, la producción ilícita de drogas de origen natural, se centra en los cultivos de coca, aunque existen algunos escritos que afirman la presencia de cultivos de marihuana<sup>55</sup> y amapola en el departamento, solo se tiene un reporte oficial de erradicación manual de amapola de 1 ha<sup>56</sup> en el municipio de Ciénaga de Oro en el año 2005. Las incautaciones de drogas realizadas en el departamento, revelan un tráfico de marihuana proveniente de otras regiones del país, sin embargo su cantidad disminuyó considerablemente en los últimos años.

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

Los primeros reportes relacionados con la coca en Córdoba, hacen referencia al narcotráfico en su eslabón de comercialización o tráfico de cocaína que se originó en la década de los ochenta. En este periodo en el departamento no se reportaba presencia de cultivos de coca, sin embargo, el tráfico se había apoderado de la región, empleando las rutas que en la década pasada se habían utilizado para el contrabando.

El apogeo del narcotráfico era tal, que las confrontaciones entre los grupos armados ilegales presentes en la zona

tenían como epicentro la lucha por el control territorial y por consiguiente, de las actividades ligadas al narcotráfico. Para la época, se reportaba la presencia de más de 30<sup>57</sup> pistas operando para llevar cocaína al exterior, esta cocaína procedía de otras zonas de producción del país o era transformada en la región desde base de coca a cocaína. En un principio, las guerrillas presentes se aliaron con los narcotraficantes, los primeros prestaban seguridad sobre el territorio y como retribución cobraban un impuesto por cada una de las avionetas que despegaba desde el territorio cordobés<sup>58</sup>.

Para finales de la década, personas involucradas directamente con el narcotráfico, habían adquirido más de 150.000 ha<sup>59</sup> para uso en actividades ilegales (pistas, laboratorios, bodegas de almacenamiento de insumos y droga, entre otros), esta particularidad permitió continuar con el proceso de despojo y concentración de la tierra en el departamento.

La aparición de los cultivos de coca en Córdoba se da a inicios de los noventa (1992<sup>60</sup>); estos cultivos se localizaron al sur del departamento, en la región del Alto Sinú y San Jorge, conocida como Paramillo, área estratégica por la presencia de salidas al mar y al Urabá así como por la facilidad de aislamiento que brinda su paisaje. El primer reporte oficial<sup>61</sup> data de 1996, año en el cual se asperjaron 264 ha de coca en Puerto Libertador, luego, en 1998 se asperjaron 82 en Montelíbano y en el 2000, 13 ha en Tierralta. En cuanto a hectáreas sembradas con coca, el primer informe oficial<sup>62</sup> hace referencia de 1.920 ha, de las cuales 719 estaban en Montelíbano y el resto estaban divididas entre Puerto Libertador, Tierralta y Valencia.

En la serie histórica del cultivo de coca comprendida entre 2001 y 2013, se observa un comportamiento inverso en los primeros cinco años; mientras en el país el área sembrada con coca tendía a la disminución, en Córdoba se presentó un aumento paulatino; luego en las dos escalas se muestra una tendencia a la estabilidad y a partir de 2010, en ambos escenarios se da una tendencia a la reducción.

En 2001, el área sembrada con coca era de 652 ha, de las cuales el 95% estaba concentrada en Tierralta y Puerto Libertador y representaba menos del 1% del territorio nacional; aunque su representación era baja, su afectación cobraba importancia ya que el 46%

51 Panorama actual del Paramillo y su entorno. Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá, 2002.

52 *Ibidem*.

53 PERNÍA DOMICÓ, Kimy. 10 años de impunidad. Página web: Asociación de cabildos indígenas del norte del Cauca. <http://www.nasaacin.org/informativo-nasaacin/contexto-colombiano/2168-kimy-pernia-domico-10-anos-de-impunidad>.

54 Líder de la comunidad Emberá Katío, que luchó por los derechos de su comunidad, se opuso a la construcción de la Hidroeléctrica Urrá, por ser un proyecto impuesto y por atentar contra el equilibrio natural de su territorio; organizó una significativa protesta denominada Do Wambura (Adiós al Río) que consistió en navegar el río Esmeralda acompañado de mil indígenas. Desaparecido por las AUC en 2001.

55 Se cita que en la mitad de la década de los setenta, en el departamento de Córdoba se dio una bonanza marimbera, que no tuvo el mismo impacto que en otras regiones de la Costa Caribe, caso Sierra Nevada de Santa Marta. Algunos pobladores del departamento ubicados en el Alto Sinú y San Jorge, aprovecharon esta bonanza con actividades relacionadas con el cultivo de marihuana y el tráfico por rutas pertenecientes a las redes de contrabando. Ver Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba, 1967 - 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

56 Observatorio de Drogas de Colombia, 2014.

57 NEGRETE, V. y BECHARA, E. Los grupos políticos y el conflicto armado en Córdoba. Documentos para la reflexión No. 2, 2007.

58 *Ibidem*.

59 NEGRETE, V. Los desplazados por la violencia en Colombia: El caso de Córdoba. Montería. Barranquilla, 1995.

60 NEGRETE, V. El sur de Córdoba: a la espera del plan que acabe con el conflicto, la pobreza y el deterioro ambiental. Centro de Estudios Sociales y Políticos. Universidad del Sinú.

61 Observatorio de Drogas de Colombia. 2014.

62 *Ibidem*.

del total del departamento se localizaba en el Parque Nacional Natural del Paramillo, área de protección del recurso hídrico de la región y la biodiversidad endémica. En 2002, se identificó una reducción del 41%

con respecto a 2001 y se asoció principalmente a las labores de aspersión, área que para 2002 aumentó y alcanzó las 734 ha.

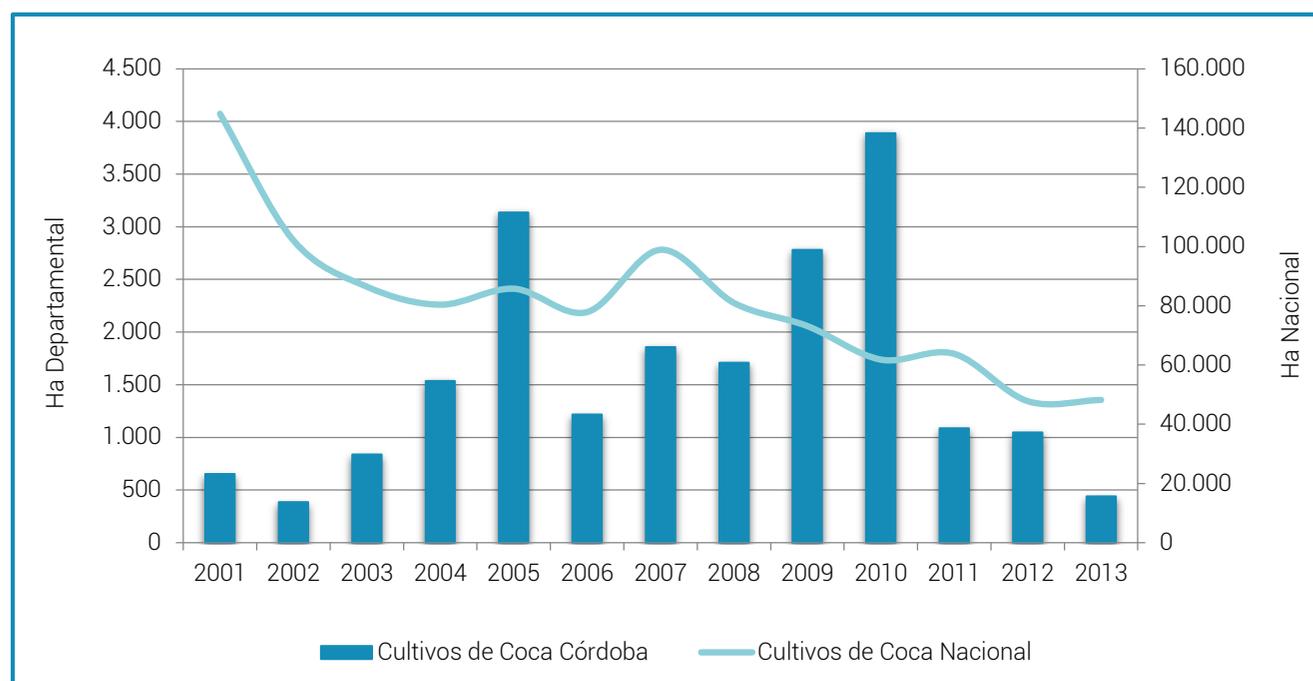


Gráfico 5. Cultivos de coca en Córdoba vs Territorio Nacional, 2001 - 2013.

Los cultivos de coca continuaron en aumento y en 2005 alcanzaron 3.136 ha, de las cuales el 68% se concentraba en Montelíbano y Tierralta, su participación nacional aumentó y alcanzó un 4%. Dentro del PNN Paramillo se albergaba el 22% del área con coca en el departamento. Antioquia y Bolívar tenían 10.084 ha sembradas con coca para el mismo periodo.

Nacional que afectó los bloques Córdoba, Héroes de Tolová, Sinú y San Jorge.<sup>63</sup>

Los cultivos de coca en Córdoba tienen relación espacial con el área sembrada en los departamentos vecinos de Antioquia y Bolívar, entre los tres, forman un cordón de afectación en la región central y la acción directa en un punto específico afecta el comportamiento en toda la región. De los tres departamentos, Córdoba en área sembrada era el menos afectado en 2005, las acciones de aspersión focalizadas en Antioquia y Bolívar entre 2003 y 2005 alcanzaron 55.366 ha, mientras que para el mismo periodo en Córdoba, tan solo fueron 3.329 ha, esta fuerte campaña de aspersión incidió en un desplazamiento de cultivos a Córdoba, determinando un aumento del área sembrada.

El nuevo orden territorial del narcotráfico,<sup>64</sup> el departamento mostró que las FARC manejaban la siembra y producción del cultivo, así como la entrada de insumos y la protección del mismo; mientras que los nuevos grupos, bandas criminales se encargaban de la comercialización, rutas y tráfico de cocaína.

En 2006 se observó una disminución del 60% con respecto a 2005 y se mantuvo en relativa estabilidad hasta 2008. Durante este periodo, en el territorio cordobés se observa un reacomodamiento de los grupos armados ilegales sobre el territorio y por ende del control de las actividades del narcotráfico, acción que se relaciona directamente con la desmovilización de las AUC que para 31 de Diciembre de 2005 se acordó, después de tres años de negociaciones con el Gobierno

Este nuevo panorama incentivó a la siembra de cultivos de coca que se fortaleció en 2010 con 3.889 ha sembradas con coca en el departamento, el mayor valor de área sembrada durante la serie histórica se reportó con una representación nacional del 6%. En este año la aspersión área y la erradicación manual disminuyeron respecto a 2008, cuando se alcanzaron 10.850 ha y el área intervenida fue de 3.364 ha, en este periodo las actividades de erradicación fueron afectadas por el considerable aumento en la siembra de minas antipersonal desde 2008<sup>65</sup> en toda la región sur del departamento, que coincidió con el aumento del área sembrada con coca dentro del PNN Paramillo, el cual alcanzó en 2010 las 1.092 ha, logrando el primer lugar de afectación en áreas protegidas en el país y concentrando un 30% del área total con coca en estas áreas.

63 Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo. Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, p. 7. Diciembre de 2006.

64 Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba, 1967 - 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

65 Ibidem.

Para el año 2013, se registra la menor cantidad de área sembrada en la serie histórica con 439 ha en todo el departamento, lo que representa menos del 1% del total nacional sembrado. Este resultado acompaña la reducción de la mayoría de la región central (exceptuando Norte de Santander) a la que pertenece geográficamente, en la cual para este año se redujo el área sembrada con coca en un 15%. Esta disminución es el resultado de varias estrategias que se han implementado en la región, con el objeto de consolidar a Paramillo como una región libre de ilícitos, disminuir el conflicto armado y mejorar las condiciones económicas y sociales en la región.

Entre las estrategias implementadas,<sup>66</sup> sobresale la creación de la Fuerza de Tarea Conjunto Nudo de Paramillo (2009), la Operación Troya contra bandas criminales (2011), el Plan Espada de Honor de las Fuerzas Militares (2012), ofensivo y de acompañamiento interinstitucional, el Plan Troya Caribe (2013); todas estas fuerzas y operaciones militares tendientes a neutralizar el accionar de todos los grupos armados ilegales, hacen presencia en el territorio cordobés.

Aunque los índices de violencia en el Nudo de Paramillo han disminuido<sup>67</sup> en los últimos tres años, al igual que los cultivos de coca, persisten las alianzas<sup>68</sup> entre grupos armados ilegales para el control del narcotráfico en la región. Es así, como el Índice de Riesgo de Victimización (IRV), -que mide la posibilidad de ocurrencia de la victimización en el marco del conflicto armado interno- para los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta y San José de Uré se ubica en un valor alto<sup>69</sup> en comparación con el departamental, que ubica a Córdoba en un valor bajo; lo cual indica que en el sur del departamento, existen riesgos latentes

y actividades ilegales que favorecen la continuidad de confrontaciones en el territorio.

Por último, dentro de los esfuerzos encaminados para la reducción del área sembrada en la región en este último periodo, se encuentra el Plan de Consolidación Territorial, área priorizada Nudo de Paramillo<sup>70</sup>, que actúa en 10 municipios de Antioquia y en 5 de Córdoba (Valencia, Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré), plan que tiene dentro de sus retos, la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos por medio de proyectos de respuesta rápida, desarrollo de proyectos productivos para sustitución, seguridad alimentaria, infraestructura y conectividad, ordenamiento de la propiedad, entre otros.

La relación existente entre el área con cultivos de coca, área afectada<sup>71</sup> y control del Estado en Córdoba, muestra que en un principio, el control del Estado se mantenía en un mismo nivel con respecto al área con coca, sin embargo, a medida que los cultivos de coca aumentaron, el control del Estado aumentó significativamente. Entre 2005 y 2008 se observa un aumento considerable en el área intervenida (29.460 ha) que trajo consigo un aumento en el área afectada por cultivos de coca, pero mantuvo el área sembrada con coca en relativa estabilidad. En los últimos años se observa un cambio positivo en la relación del aumento con el esfuerzo/reducción del área sembrada, que significó una reducción en el control del Estado y a la vez una disminución del área sembrada con coca, que coincide con la implementación de estrategias no solo enfocadas en la interdicción, sino en el control del orden público, la generación de alternativas económicas y sociales para la región.

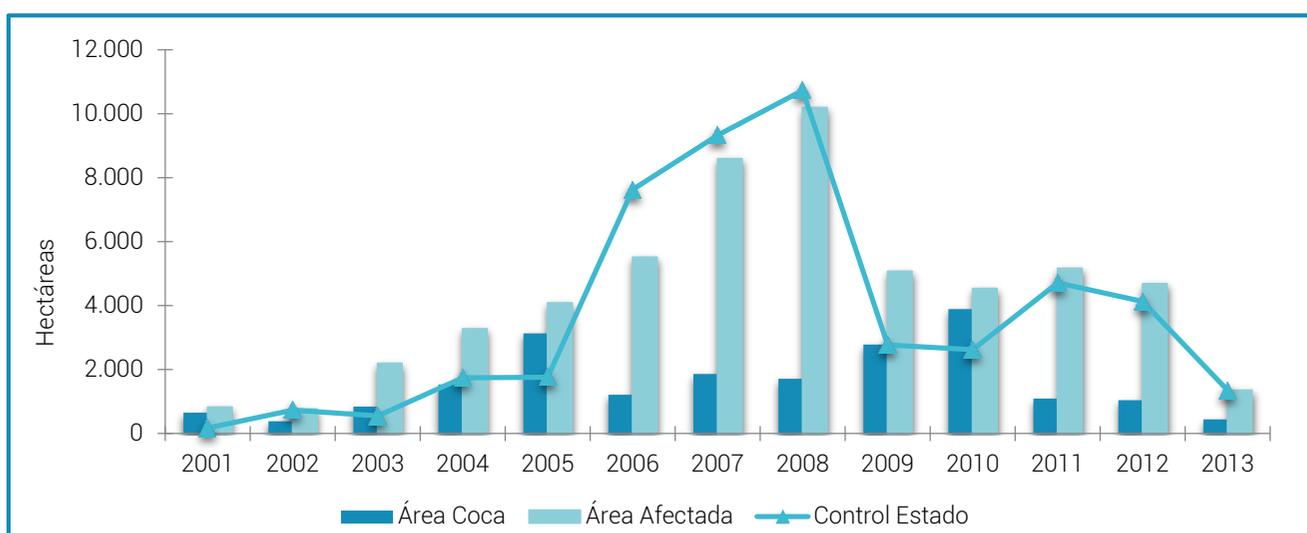


Gráfico 6. Control del Estado.

66 Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario. Fundación Ideas para la Paz, USAID y Organización internacional para las migraciones. Abril de 2014.

67 Ibidem.

68 Ibidem.

69 Índice de Riesgo de Victimización 2012. Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas.

70 Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2013.

71 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.

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 a condiciones del mercado, entre otras.

La configuración de estas variables en el territorio cordobés, indica que un 68% del territorio está ocasionalmente afectado por cultivos de coca en los últimos 10 años. Este comportamiento se asocia a la respuesta del cultivador frente a las actividades de interdicción, como aspersión y erradicación manual, así como a condiciones del mercado y a dinámicas de confrontación asociadas al control territorial por parte de grupos armados ilegales, como se explicó anteriormente (acción muy marcada en Córdoba frente a otras regiones del país). Estas acciones

hacen que el cultivo desaparezca por un periodo, pero que estabilizado el territorio, nuevamente aparezcan cultivos en las áreas previamente afectadas.

Con una afectación permanente de cultivos de coca en los últimos 10 años, se reconoce un 9% del territorio que se localiza en la cuenca del río Sinú, en límites con la represa de Urrá, sector de Frasquillo y sobre los ríos Manso y San Pedro. En estos territorios se han consolidado clústeres de producción, donde no solo es posible apreciar cultivos de coca sino que, a éstos se asocian infraestructuras para el procesamiento y rutas para el tráfico y comercialización de la droga. Un aspecto preocupante es que estos núcleos de afectación permanente están dentro del PNN Paramillo y sus límites, afectando ecosistemas estratégicos que brindan un equilibrio hídrico a toda la región, tanto a Córdoba como a los departamentos circundantes.

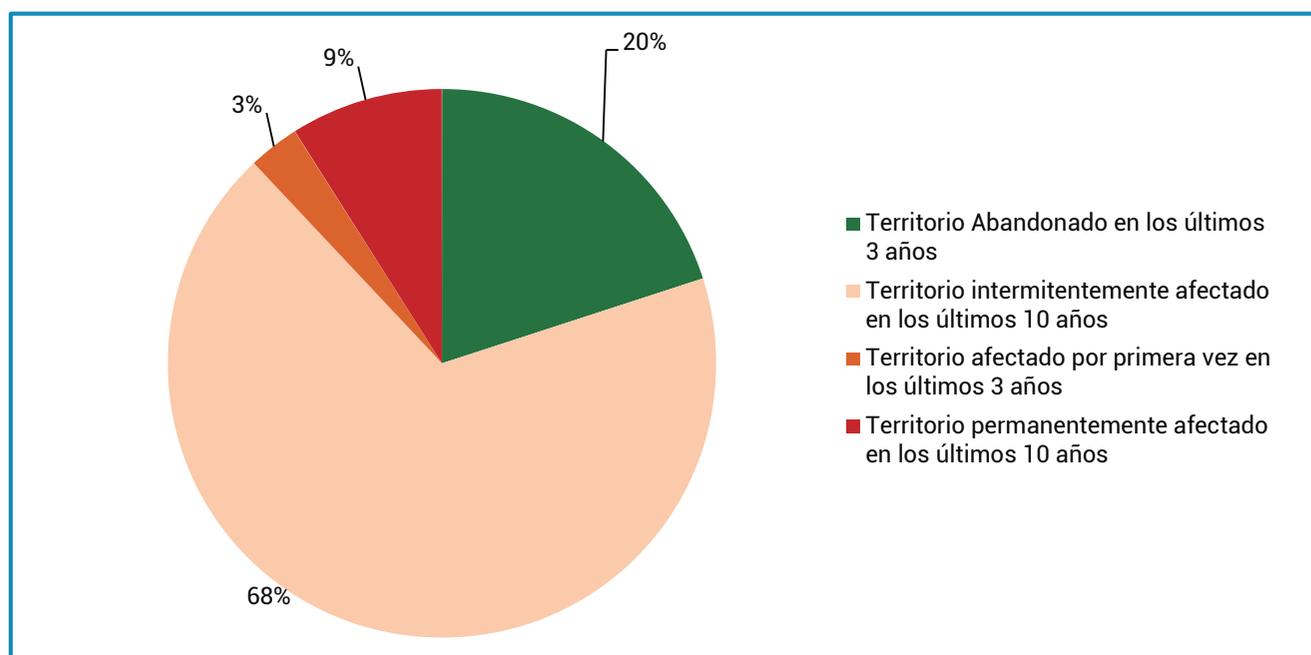


Gráfico 7. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Córdoba.

El esfuerzo de las actividades de control y de mejoramiento en las condiciones del territorio, ha llevado a que en los últimos tres años un 20% del territorio afectado por coca haya sido abandonado, estos territorios se ubican en el piedemonte del sistema montañoso del Paramillo, en áreas de amortiguación del PNN Paramillo.

Es importante en estas área mantener un monitoreo continuo en caso de resiembra y un control e intervención del Estado para mantener y promover un desarrollo, a partir de actividades legales. Por último, un 3% se clasifica como territorio en expansión o nuevo en los últimos tres años y se asocia en su mayoría con lotes dispersos en límites con Antioquia.

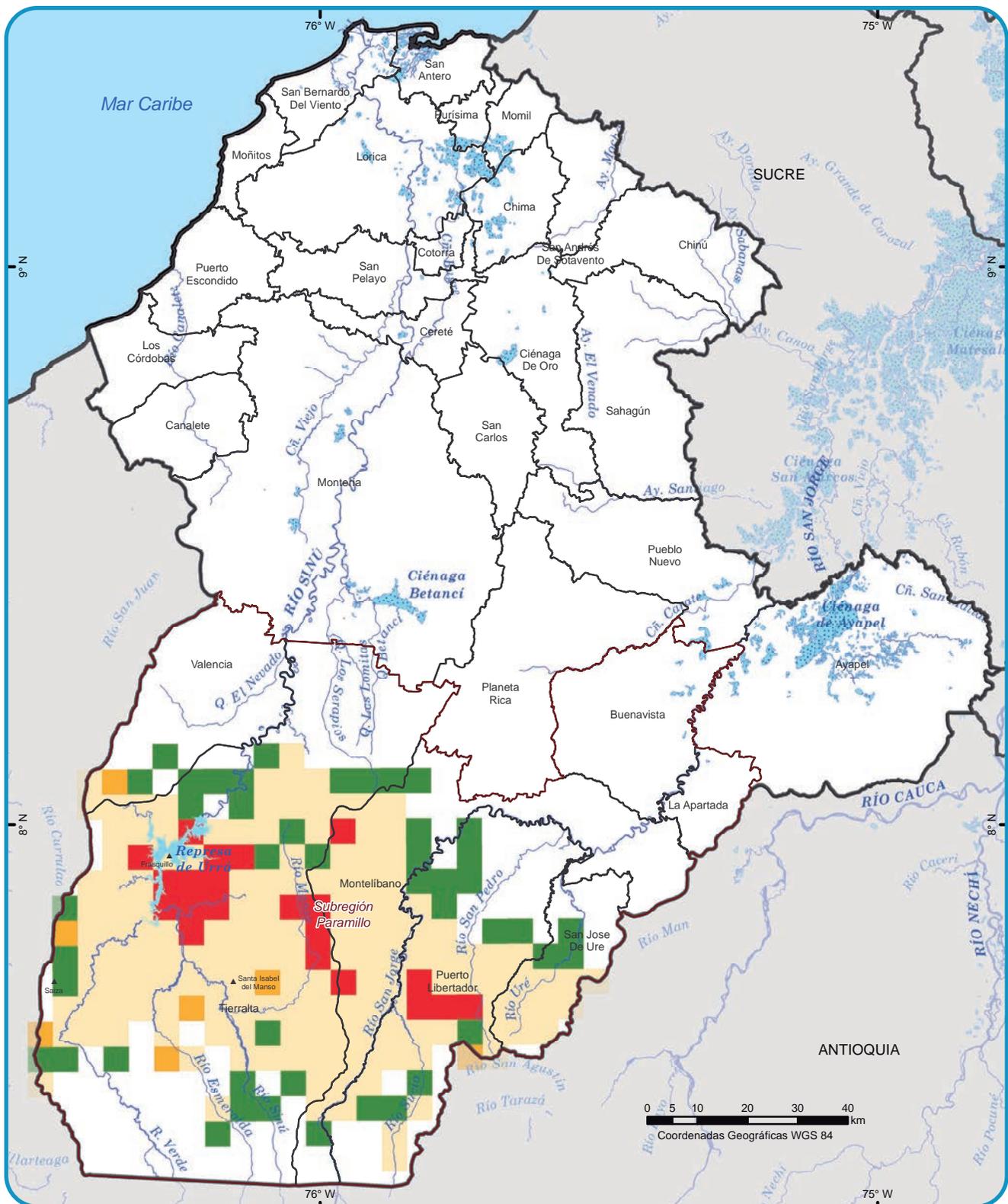
### Tasa de abandono

Al analizar estos territorios en grillas de 1 km<sup>2</sup> teniendo en cuenta la última detección<sup>72</sup>, para Córdoba se identificó que la tasa de abandono<sup>73</sup> fue muy baja entre 2004 y 2010 donde en promedio se mantuvo por debajo del 2%, sin embargo, con la implementación de estrategias complementarias a la interdicción directa del cultivo de coca, se logró que ésta aumentara y para 2013 alcanzara un 17% de tasa de abandono.

En 2013, 278 kilómetros cuadrados iniciaron el proceso de abandono, que representan un 2,2% del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.

<sup>72</sup> Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersión.

<sup>73</sup> La tasa de abandono es la relación entre las grillas que completan 3 años sin detección de coca y el total de grillas afectadas durante esos 3 años.



- |   |  |
|---|--|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: green; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio abandonado en los últimos 3 años                    | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: lightblue; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Ríos            |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #fde9d9; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio intermitentemente afectado en los últimos 10 años | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid red; margin-right: 5px;"></span> Subregiones plan nacional de intervención      |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #f4a460; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años    | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite municipal                             |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: red; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio permanentemente afectado en los últimos 10 años       | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite departamental                         |
|   | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: gray; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite internacional |

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

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas. La representación del territorio se hizo en grillas de 25 Km<sup>2</sup>.

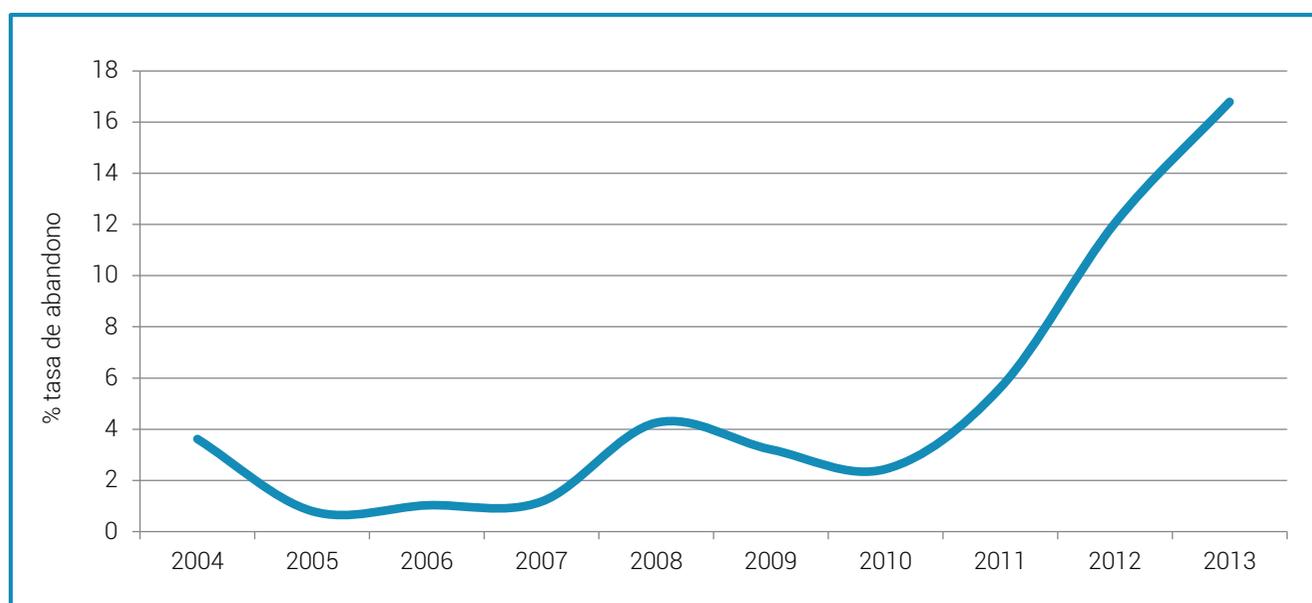


Gráfico 8. Tasa de abandono por año, 2014 - 2013 en Córdoba.

### 5.1.3 Distribución del cultivo de coca en Córdoba.

De los 30 municipios en los que se encuentra dividido administrativamente Córdoba durante la serie histórica 2001 -2013, han estado afectados 6, sin embargo, el área sembrada con coca se ha concentrado en tan solo tres: Montelíbano, Puerto Libertador y Tierralta. El 46% (9.416 ha) de las 20.573 ha sembradas entre 2001 y 2013, se localizó en Tierralta, mientras que municipios como La Apartada, Valencia y San José de Uré han contribuido tan sólo con el 2% del total departamental. La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades 2001, 2010 y 2013.

En el año 2001, los cultivos de coca en Córdoba se concentraban en tres núcleos de producción claramente identificables, dos en Tierralta dentro del PNN Paramillo, donde la densidad de siembra del cultivo era superior a 8 ha/km<sup>2</sup>, consolidándose como clúster de producción, el primero al sur de la represa de Urrá sobre el margen de la Quebrada La Cruz y el segundo en el corregimiento de Santa Isabel del Manso, en el margen del río Manso; el tercer núcleo estaba en lo que actualmente se conoce como San José de Uré<sup>74</sup>, que en 2001 eran territorios de Montelíbano y Puerto Libertador; se localizaba sobre el margen del río Uré, los lotes estaban más dispersos y su densidad variaba entre 4 y 8 ha/km<sup>2</sup> y fueron resultado de la expansión de los cultivos localizados en Tarazá (Antioquia).

<sup>74</sup> El municipio de San José de Uré fue reconocido en el año 2007, sin embargo, los límites se actualizaron en la cartografía de SIMCI/UNODC a partir del año 2012. El área sembrada con coca de este municipio antes de su declaración, estaba dividida entre Montelíbano, Puerto Libertador y el municipio de Tarazá perteneciente al departamento de Antioquia.

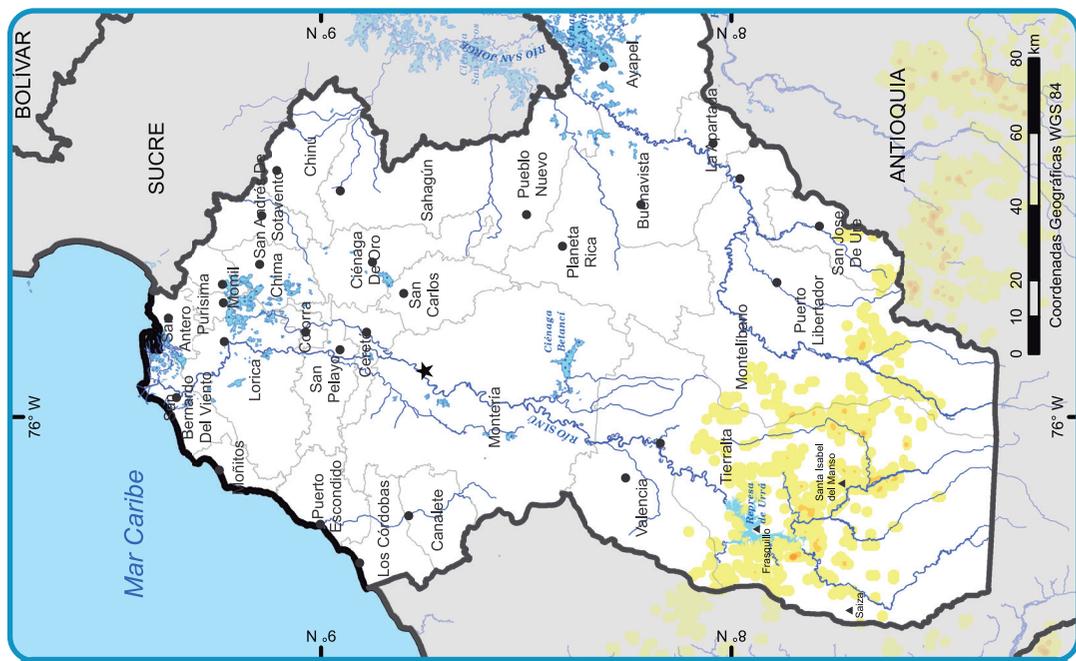
Para 2010, año de mayor área sembrada durante la serie histórica 2001-2013, se observa una expansión del fenómeno en todo el sur del departamento, con una localización desde el límite oriente hasta el límite occidente, en contraposición con lo observado en 2001, la densidad de siembra del cultivo disminuye y se ubica en su mayoría entre 2 y 4 ha/km<sup>2</sup> con algunos núcleos de mayor concentración (4 - 8 ha/km<sup>2</sup>), que se localizan sobre el río Manso en Tierralta, en el corregimiento de Tierradentro en Montelíbano y el río Sucio en Puerto Libertador.

El núcleo tradicional de Frasquillo, en límites con la represa de Urrá, disminuyó en su densidad pero se expandió a zonas circundantes.

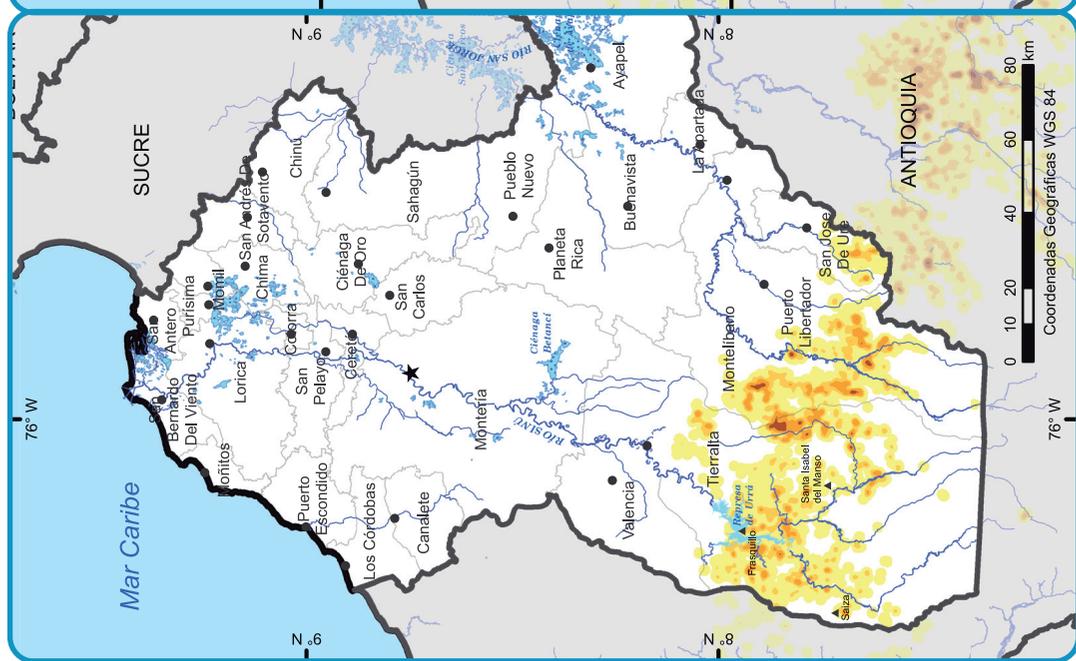
En 2013, asociado a la reducción constante de los últimos tres años en el área sembrada con coca en el departamento, se observa una disminución significativa en la densidad del cultivo por kilómetro cuadrado y en su mayoría se localiza en el rango inferior a 1 ha/km<sup>2</sup> con excepción de algunos puntos que están en promedio entre 2 y 4 ha/km<sup>2</sup>, estos puntos están en Tierralta dentro del PNN Paramillo en los ríos Verde y Manso y en Puerto Libertador en el río Sucio; sin embargo, no se constituyen como clúster sino como focos puntuales de producción.

El mapa muestra que la dispersión del fenómeno es amplia, lo que podría ser una dificultad para implementar estrategias de interdicción masivas (erradicación manual/aspersión).

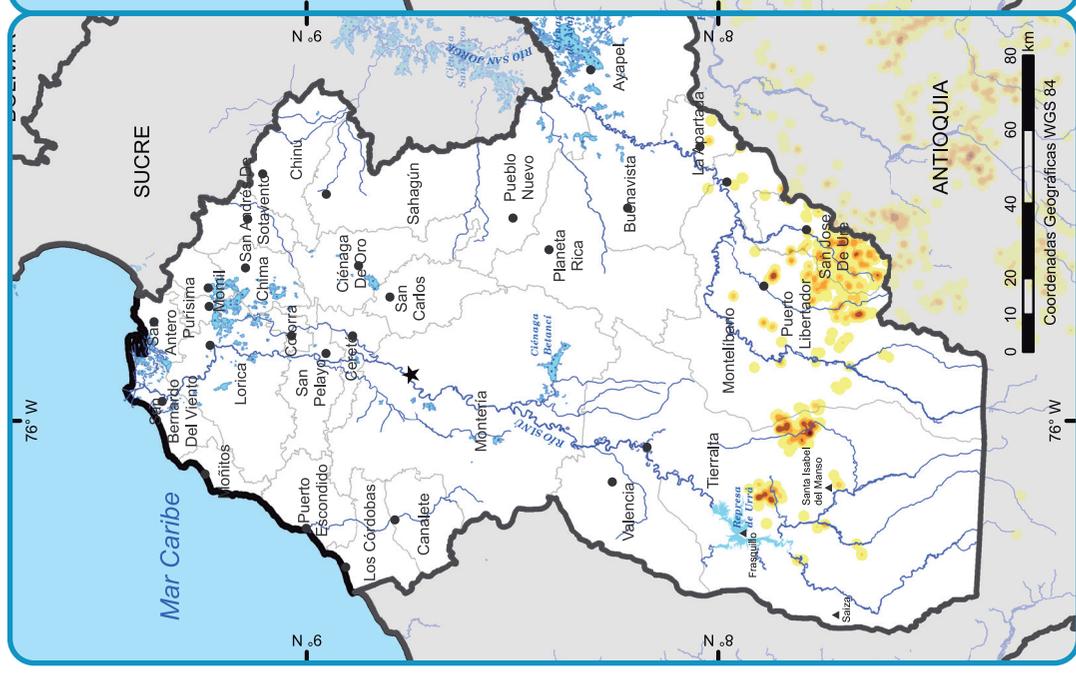
2013



2010



2001



- 0.1 - 1.0
- 1.1 - 2.0
- 2.1 - 4.0
- > 8.0
- Ríos
- Limite municipal
- Limite departamental
- Limite internacional

Mapa 3. Densidad de siembra de cultivos de coca.

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

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

De acuerdo con la información suministrada por el Censo de coca<sup>75</sup>, las hectáreas censadas en Colombia a 2013 han disminuido un 34,1% frente a lo presentado en 2009; en la región central, compuesta por los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Córdoba, Cundinamarca y Santander, se evidencia una disminución del 83,5% en el área cultivada en el mismo periodo, pasando de participar con un 20,5% en 2009 al 5,1% en 2013 del total presente en el país.

A 2013, Antioquia, Bolívar y Córdoba concentraron la mayor cantidad de hectáreas cultivadas de la región, presentando el 39,7%, 37,5% y 18,1%, respectivamente; estructura que ha permanecido constante, si se compara con lo detectado en 2009. Si bien en términos absolutos, las hectáreas detectadas con coca han caído en los últimos cuatro años, los departamentos de Antioquia y Bolívar han aumentado su participación en relación al total de hectáreas cultivadas en la región con un 5,8% y 1,9% respectivamente, mientras que en Córdoba ha disminuido en un 2,6%. En este último departamento, las hectáreas detectadas pasaron de 3.113 ha en 2009 a 439 ha en 2013, reportando una caída de 85,6%.

En este contexto, se estima que el área productiva en la región durante el año<sup>76</sup> pasó de 17.491 ha en 2009 a 4.543 ha en 2013. En Córdoba se muestra una fuerte tendencia a la disminución (75,1%), pasando de 3.010 ha en 2009, a 751 ha en 2013. Los municipios en los cuales se presenta una mayor concentración del área productiva de coca en el departamento son: Tierralta (57%), Montelíbano (18%) y Puerto Libertador (17%).

Esta dinámica influye directamente en el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en la región central. Bajo el supuesto que todo lo que se cultiva se transforma en el territorio, se estima que la región produjo potencialmente en 2013 alrededor de 26 tm de

clorhidrato de cocaína, 76,4% menos que lo registrado en 2009 (alrededor de 109 tm). En 2013, Córdoba tuvo la capacidad para fabricar 4 tm de clorhidrato de cocaína, disminuyendo su capacidad en la medida en que pasó de representar el 17,2% en 2009 al 16,5% en 2013, del total de la producción de clorhidrato de cocaína en la región.

La caída en el potencial de producción en la región central se puede asociar a los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca<sup>77</sup>, tales como la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca y aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento. En primer lugar, en 2011 se evidenció que el 59% de los productores vendían la hoja de coca fresca, comportamiento que confirma la tendencia nacional hacia la mayor venta de hoja fresca por parte de los Productores Agropecuarios con Coca - PAC, mientras que el resto de los productores (41%) procesaban principalmente la base de cocaína (33%). En el contexto general, esta tendencia es consistente con los cambios en los procesos productivos de las Unidades Agropecuarias con Coca - UPAC, en la medida en que los procesos de extracción han tendido a desplazarse a otros agentes diferentes al productor, lo cual tiene implicaciones en las estructuras organizacionales que intervienen en la venta de hoja de coca y productos derivados de su transformación.

Teniendo en cuenta los resultados de los estudios de productividad en sus tres fases, los rendimientos anuales de hoja de coca fresca en la región central, disminuyeron en un 29,6%, al pasar de 6.600 kg/ha/año en 2005 a 4.000 kg/ha/año en 2011. La densidad de siembra en la región pasó de 11.000 plantas por hectárea en 2005 a 9.500 en 2011. Sin embargo, el número de cosechas que se obtiene al año ha presentado fluctuación entre las fases, pasó de 3,3 en 2005 a 4,8 en 2007 y 4,5 en 2011; es decir, que en 2005 el promedio de días entre cosechas era cada 110 días mientras que en 2011 disminuyó a 81 días, lo cual aumenta la frecuencia de obtención de producto en el año.

75 El Sistema de Monitoreo de Cultivos de Coca registra a través del censo el número de hectáreas cultivadas en Colombia a corte 31 de Diciembre de cada año.

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

77 Los estudios de productividad son realizados en forma conjunta entre UNODC y el Gobierno de Colombia para estimar la capacidad de producción de hoja de coca y la eficiencia en los procesos de extracción en la fase primaria de producción. La metodología permite además, la identificación de las características de los sistemas productivos en las Unidades Agropecuarias con Coca - UPAC en lo referente a las prácticas agropecuarias, selección de variedades y densidades de siembra, entre otras variables. En el marco de los compromisos acordados entre UNODC y el Gobierno de Colombia, en relación con la continuidad de estos estudios, 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 central estos estudios se realizaron en 2005, 2007 y 2011.

Variable	Unidad de medida	2005	2007	2011
Cosechas	Número de cosechas al año	3,3	4,8	4,5
Rendimiento hoja de coca fresca al año	(tm/ha/año)	6.600	5.700	4.000

Tabla 4. Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región central, 2005, 2007 y 2011.

Fuente: UNODC-SIMCI

Dentro de los principales factores que inciden en los rendimientos, están la cultivariedad<sup>78</sup> sembrada, la edad del cultivo, las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades) y la realización de prácticas agropecuarias como uso de agroquímicos.

En el último estudio de productividad realizado en 2011 en la región, se encontró que la cultivariedad<sup>79</sup> de mayor sembrado es la denominada "cuarentena" con el 88% de los lotes y rendimientos promedio de 4,1 tm

de hoja/ha/año. Es importante resaltar que en el último estudio de productividad, el 65% de los PAC reportaron monocultivo de esta cultivariedad, mientras que el 23% reportan combinaciones con cultivariedades como dulce y caucana, así como con cultivos lícitos.

En la región central, los Productores Agropecuarios con Coca - PAC reportaron en 2011 la mayoría de los lotes correspondían a más de 3 años con rendimientos que oscilaban entre los 4,2 tm/ha/año a 5,6 tm/ha/año.

Edad	2005	2007	2011	
	% Lotes	% Lotes	% Lotes	Rend. tm/ha/año
Menos de un año	7,3	2,7	12	0,6
1 a 2 años	20	6,5	5	2,5
2 a 3 años	21,8	16,5	13	4,5
3 a 4 años	36,4	13,3	21	4,2
4 a 5 años	9,1	9,7	19	5,6
5 años y más	5,5	51,3	30	4,7

Tabla 5. Edad de los cultivos de coca en la región central, 2005, 2007 y 2011.

Fuente: UNODC-SIMCI

En los estudios de productividad de 2011, el 54% de los Productores Agropecuarios con Coca - PAC, reportaron haber experimentado pérdida o disminución en sus cosechas, la cual fue asociada principalmente

a la aspersión aérea (63%), clima (25,4%), plagas y enfermedades (8,4%); es de resaltar que en 2007 el 68% de los lotes reportaron pérdida o disminución mientras que en 2005 sólo el 11% registraron esta situación.

Variable	2005	2007	2011
Lotes con pérdida o disminución	11%	68%	54%
Lotes sin pérdida	89%	32%	46%

Tabla 6. Lotes con pérdida de cosecha o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en la región central, 2005, 2007 y 2011.

Fuente: UNODC-SIMCI

De acuerdo a lo anterior, se estima que la producción de hoja de coca fresca en la región central pasó de 99.701 tm en 2009 a 18.173 tm en 2013 (presentado una caída del 81,8%), siendo en el último año el 8,7% del total de hoja de coca fresca del país. En el caso del departamento de Córdoba, se calcula que potencialmente produjo alrededor de 3.003 tm de hoja de coca fresca en 2013,

reportando una disminución del 82,5% con relación a 2009 (17.160 tm de hoja).

La hoja de coca fresca es procesada para la extracción del alcaloide generando dos tipos de productos: pasta básica de cocaína o base de cocaína. La diferencia entre pasta básica de cocaína y base de cocaína no es fácil de establecer debido a que los términos son utilizados indistintamente por los productores; en ese aspecto se hace referencia a base de cocaína en el caso en que los cultivadores informan el uso de permanganato de potasio para el procesamiento de la hoja de coca. En

78 Se entiende como cultivariedad a los nombres comunes o comerciales con los cuales el Productor Agropecuario con Coca en el país da a los tipos de plantas y semillas que se cultivan en las diferentes regiones.

79 Se entiende como cultivariedad a los nombres comunes o comerciales con los cuales el Productor Agropecuario con Coca en el país da a los tipos de plantas y semillas que se cultivan en las diferentes regiones.

este tema, el 42% de los Productores Agropecuarios con Coca - PAC de la región central reportan que realizan directamente procesos de extracción en sus Unidades Agropecuarias, de los cuales el 33% produce

pasta básica de cocaína con rendimientos promedios de 1,99 kg/tm de hoja de coca fresca mientras que el 8% de los PAC fabrica base de cocaína.

Variable	2005	2007	2011
Kg pasta básica/tm hoja de coca fresca	1,41	1,59	1,99
Kg base de cocaína/tm hoja de coca fresca	1,41	1,14	1,66

Tabla 7. Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005, 2007 y 2011.

Se estima que la región central tuvo la capacidad de producir alrededor de 32 tm de base de cocaína en 2013, presentando una disminución de 76,4% con relación a 2009. Aunque la tendencia continua siendo hacia la baja, no es directamente proporcional a la caída registrada en las hectáreas productivas durante el año, en la medida en que los estudios de productividad detectaron que la cantidad de producto obtenido del proceso de extracción ha aumentado y es alto en relación con el promedio nacional. En ello, se estima que la capacidad de producción de base de cocaína en Córdoba en 2013 fue de 5,2 tm, 77,3% menos que lo registrado en 2009 (23,1 tm). Cabe mencionar que, los procesos de oxidación se desligan de la Unidad

Agropecuaria con Coca - UPAC y son realizados por otros agentes que pueden ubicarse al interior del departamento o existir movilidad en los recursos hacia otros departamentos.

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que el departamento de Córdoba potencialmente produjo 751 ha de coca durante 2013, de las cuales se puede obtener alrededor de 3.003 tm de hoja de coca fresca; como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 5,2 tm de base de cocaína los que finalmente, se transforman en 4,2 tm de clorhidrato de cocaína<sup>80</sup>.

Variable	Unidades	Córdoba		Región		Nacional <sup>(d)</sup>	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada a 31 de Diciembre <sup>(a)</sup>	Hectárea	3.113	439	18.048	8.815	73.139	48.189
Área productiva anual estimada <sup>(b)</sup>	Hectárea	3.010	751	17.491	4.543	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	5%	8%	24%	35%
Cultivadores que procesan base de cocaína <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	64%	33%	28%	2%
Cultivadores que venden hoja de coca fresca <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	31%	59%	49%	63%
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea <sup>(c)</sup>	Tm/ha/año	n.d	n.d	5.700	4.000	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tm	n.d	n.d	1,59	1,99	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tm	n.d	n.d	1,14	1,66	1,42	1,65
Producción potencial de hoja de coca fresca <sup>(d)</sup>	Toneladas	17.160	3.003	99.701	18.173	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) <sup>(d)</sup>	Toneladas	1,4	0,5	8	3	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores <sup>(d)</sup>	Toneladas	12,5	1,7	73	10	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes <sup>(e)</sup>	Toneladas	9,6	3,2	56	19	290	226
Producción potencial de base de cocaína total <sup>(f)</sup>	Toneladas	23,1	5,2	134	32	603	358
Producción potencial de clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes <sup>(d) (g)</sup>	Toneladas	18,7	4,2	109	26	488	290

Tabla 8. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Córdoba, la región central y a nivel nacional.

Fuente: UNODC-SIMCI

80 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%).

## 5.2.1 Acciones de control de la producción

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

### Aspersión aérea y erradicación manual forzada.

Por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, el programa de aspersión aérea se lleva a cabo por la Policía Nacional de Colombia - Dirección de Antinarcóticos. En lo que se refiere a la estrategia de erradicación manual en Colombia, 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. La información que se referencia a continuación es reportada directamente por la Policía Nacional de Colombia - DIRAN.

En 2013, tanto actividades de erradicación manual forzosa como aspersión aérea, disminuyeron considerablemente respecto a 2012; la aspersión aérea disminuyó en un 27% reportando 1.183 ha intervenidas, mientras que la erradicación manual disminuyó un 93% para un total de 370 ha intervenidas por esta acción; es importante mencionar que las actividades de aspersión se suspendieron por orden público en Octubre de 2013 en todo el país y la erradicación manual presentó dificultades en Córdoba por la presencia de minas antipersonal sembradas en el territorio y por las condiciones abruptas del terreno, donde se localizan los cultivos (dispersión y altas pendientes).

n.d: Información no disponible

Nota:

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

(b) El área productiva anual estimada es el resultado de la aplicación del factor de permanencia 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.

(c) La información acerca de la distribución del trabajo en el proceso de venta y transformación de hoja de coca así como de los rendimientos obtenida en los estudios de producción y rendimiento es representativa a nivel regional y nacional. Los operativos de campo para el levantamiento de la información de la región central fueron realizados en los años 2005, 2007 y 2011.

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

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

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

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

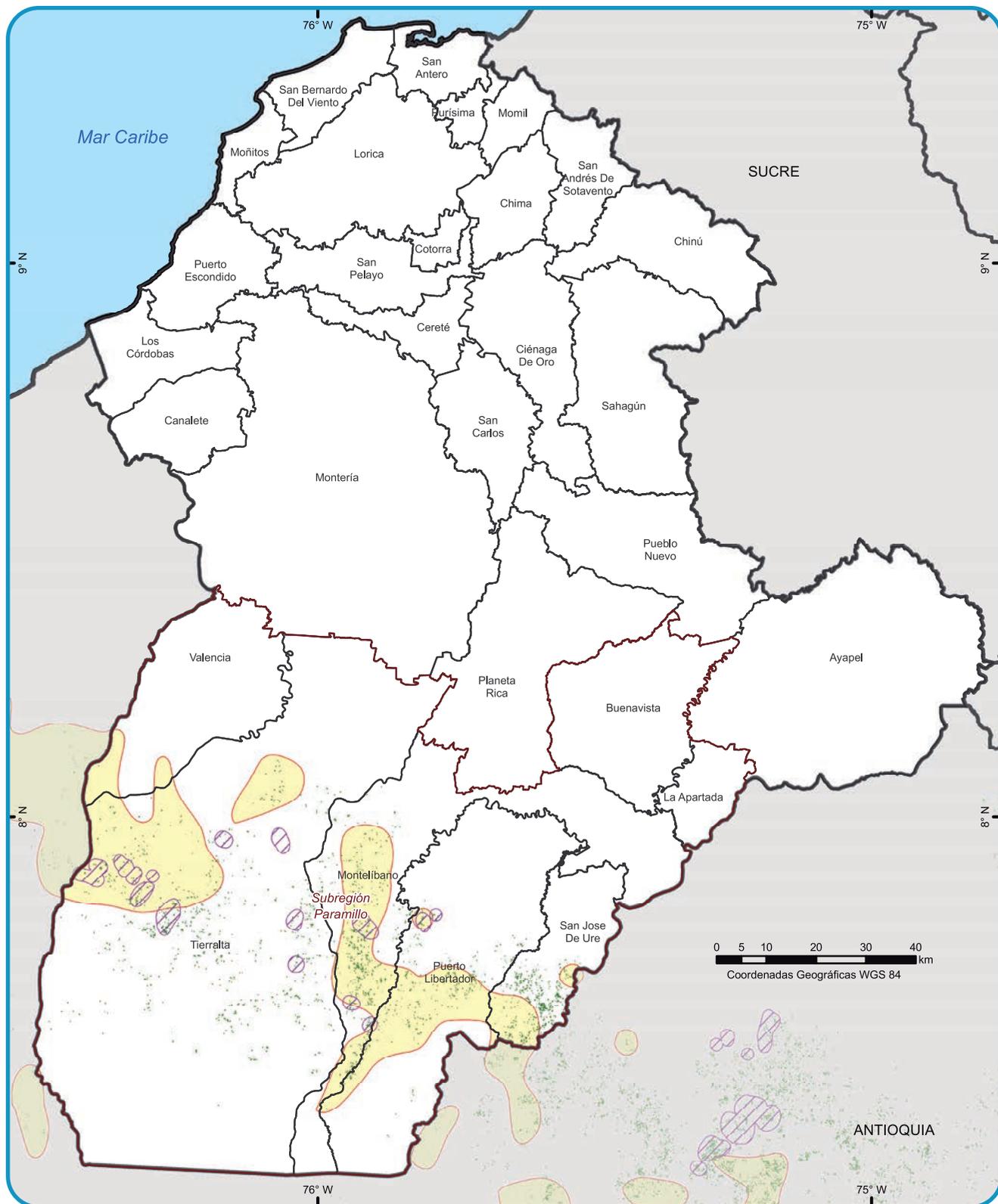
Estas dos estrategias de intervención se concentraron en Tierralta, en el área circundante a la represa de Urrá, sector de Frasquillo y en Montelíbano en la cuenca del Alto San Jorge.

Permanencia del fenómeno	Esfuerzo de control	
	Intervenido	No intervenido
	No abandonado	36%
Abandonado	27%	22%

Tabla 9. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Córdoba, 2001 - 2013.

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. En Córdoba, se muestra que en un 36 % de las áreas que han estado sujetas a intervención por parte del Estado, persiste el cultivo de coca, lo que indica que el territorio presenta una cronicidad alta, como se observa en el mapa de las cuencas en el Alto Sinú, el Alto San Jorge y en el Uré. A pesar de esta persistencia del fenómeno, existe un 27% del territorio, en el cual el esfuerzo de control ha tenido un impacto positivo y se ha alcanzado un abandono del territorio.

Es de resaltar que en un 22% del área afectada por los cultivos ilícitos, sin intervención por medio de erradicación manual o aspersión, alcanzó un abandono; esto muestra que el acompañamiento interinstitucional (consolidación territorial) y operaciones militares focalizadas en el territorio, son estrategias viables para dar oportunidades sostenibles a las poblaciones involucradas en actividades ilícitas. Estas áreas se asocian al piedemonte del sistema montañoso del Paramillo, áreas dispersas en municipios no tradicionales y la vertiente occidental del río Sinú, límites con Antioquia en municipios de Chigorodó y Carepa.

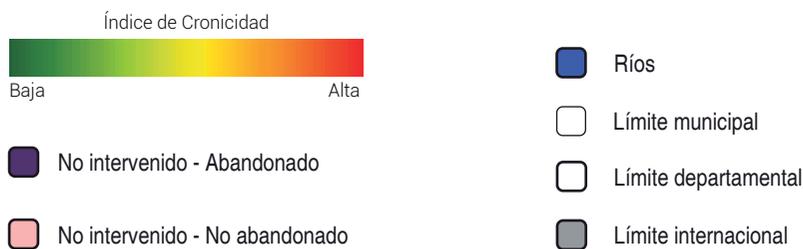
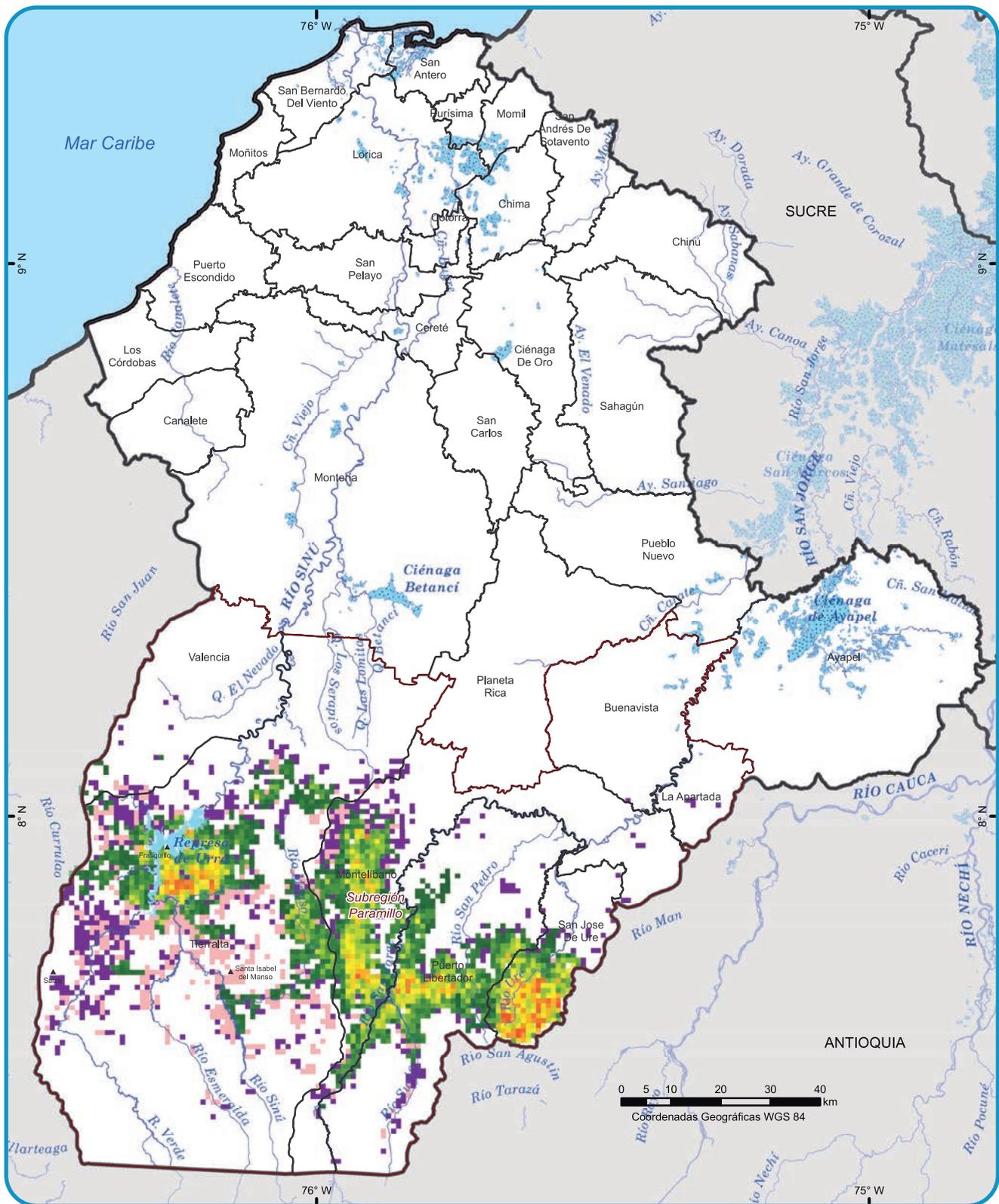


-  Áreas de erradicación manual forzosa\*
-  Cultivos de coca 2013
-  Límite municipal
-  Áreas de aspersión aérea\*\*
-  Subregiones plan nacional de intervención
-  Límite departamental
-  Límite internacional

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

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

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



Mapa 5. Índice de Cronicidad 2001-2013

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

## Resiembra de cultivos de coca.

En 2013, el estudio de resiembra permitió identificar que en Córdoba, el 19 % del área<sup>81</sup> erradicada en segunda modalidad por grupos móviles de erradicación, muestra señales de resiembra en el periodo de Mayo de 2013 a Mayo de 2014. La participación de este departamento en el consolidado nacional es inferior al 1%, sus vecinos Antioquia y Bolívar aportan el 6% y el 1%, respectivamente.

El riesgo relativo de resiembra<sup>82</sup> calculado para Córdoba, es cercano a 0,24, lo que implica que existe una probabilidad de resiembra menor a la probabilidad de no resiembra en esta región del país.

## 5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción.

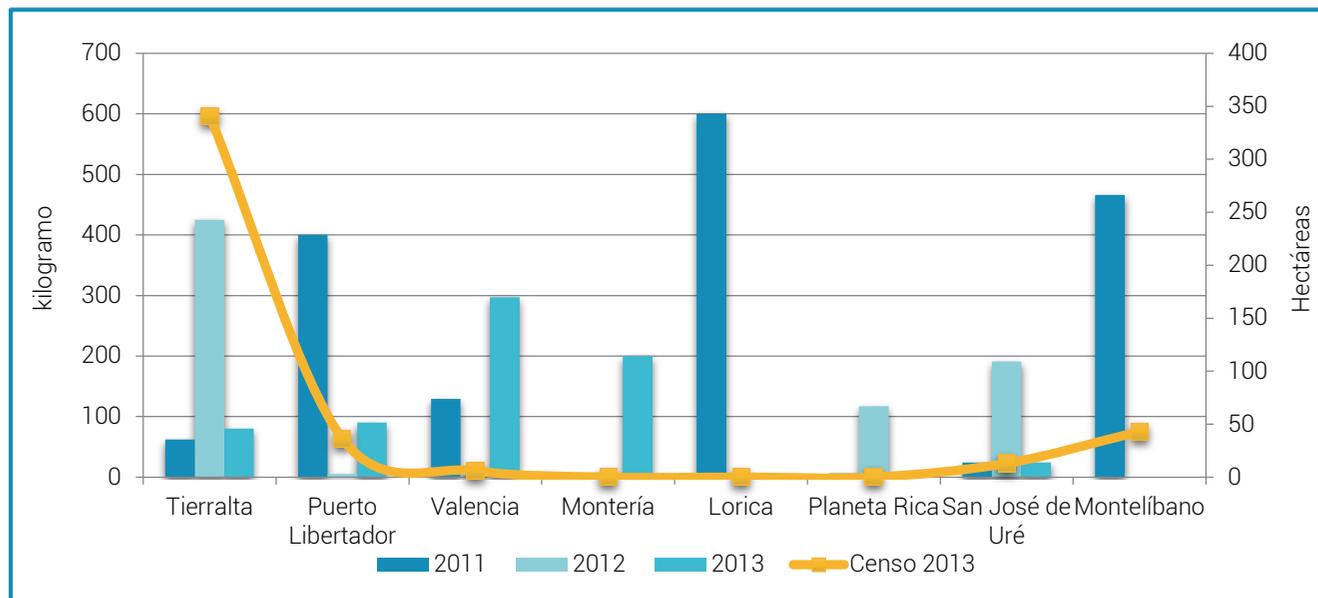


Gráfico 9. Incautaciones de pasta base de cocaína.

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

Las incautaciones de pasta base en Córdoba en 2011 - 2013 fueron de 3.167 kg. En el presente análisis no se hace distinción entre pasta y base por cuanto las autoridades y los mismos productores utilizan el término indistintamente.<sup>83</sup>

El punto más alto se presentó en 2011 con 1.702 kg, para continuar con una tendencia descendente del 55,9% en 2012 y del 4,5 para 2013.

Los cultivos de coca se presentan estables entre 2011 y 2012 y descienden al 58% en 2013 con respecto a 2012. Según los reportes del Observatorio de Drogas de Colombia, durante el período 2011-2013 las autoridades desmantelaron 227 estructuras de producción de pasta/base, 47,1% en 2011, 32,2 % en 2012 y el 20,7 % en 2013.

Tierralta es el municipio en donde se realizaron las mayores incautaciones de pasta base en el período, con 567 kg y en donde las autoridades realizaron la mayor cantidad de desmantelamientos, llegando a una cantidad de 131 chongos o cocinas.

Así mismo, es el municipio con la mayor área de cultivos de coca en el departamento (56% en 2011, 49% en 2012

y 78% en 2013). Por lo anterior, se puede considerar que Tierralta es productor de pasta base y lo incautado corresponde a lo producido en la región.

En el municipio de Puerto Libertador para el período 2011 - 2013, se incautaron 495 kg de pasta base, se desmantelaron 53 estructuras y los cultivos de coca tuvieron el tercer lugar. En el municipio de Montelíbano, se incautaron 469 kg de pasta básica, se desmantelaron 29 estructuras y los cultivos de coca ocuparon el segundo lugar a nivel departamental. En el municipio de San José de Uré, se incautaron 239 kg de pasta básica y se desmantelaron 4 estructuras. Otros municipios se reportaron con incautaciones importantes, como Lorica, con 600 kg y 8 estructuras desmanteladas; Valencia, con 429 kg y 2 estructuras desmanteladas; Planeta Rica, con 123 kg, sin estructuras desmanteladas, no se presentan cultivos de coca en el período 2011 - 2013, lo que infiere que las incautaciones realizadas corresponden a tráfico de pasta base intra-regional.

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

83 La pasta básica de cocaína es el primer producto que se extrae de las hojas de coca, mediante el uso de sustancias químicas ácidas y alcalinas e hidrocarburos. Para distinguir los dos productos, se hace referencia a base de cocaína cuando los agricultores informan la utilización de permanganato de potasio. Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2011. UNODC/SIMCI.

81 En este departamento el área reportada es de 168 ha y la estudiada fue de 147 ha.

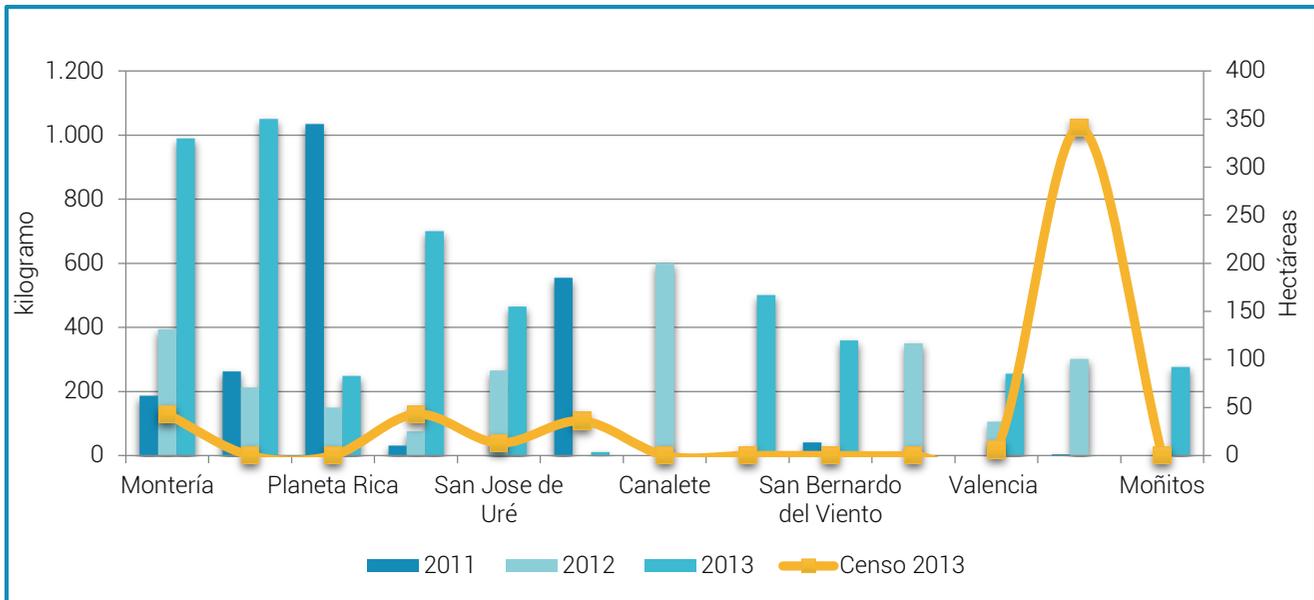


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína.  
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Córdoba corresponden a 9.477 kg en el período 2011 - 2013; a partir de 2011 se observa un comportamiento ascendente, con 18,8% en 2012 y 93,3% en 2013.

Se desmantelaron 20 laboratorios de clorhidrato de cocaína, 8 en 2011, 6 en 2012 y 6 en 2013.

Las mayores incautaciones las efectuaron las autoridades en Montería, Loricá, Planeta Rica, Montelíbano y San José de Uré, tal como se observa en el gráfico, que además muestra que en otros municipios se han realizado incautaciones, lo que indica que existe producción de clorhidrato, pero que también, un alto tráfico de droga en el departamento.

El desmantelamiento de laboratorios de clorhidrato han sido realizados en San José de Uré con 5; Montelíbano,

4; Tierralta, 4; Puerto Libertador, 3; Montería, Loricá, San Pelayo y Valencia, 1.

La producción de pasta base en la región, se constituye en materia prima para la producción de clorhidrato, la cual a su vez, se utiliza para tráfico internacional hacia el norte, con salida por el Atlántico y también hacia Venezuela.

La situación geográfica del departamento de Córdoba, lo convierte en un corredor estratégico para el tráfico del clorhidrato de cocaína. Las incautaciones en Los Córdoba, Puerto Escondido y Moñitos, que son puertos sobre el Océano Atlántico, confirman esta situación. La región puede tener un sin número de rutas, entre ellas, se destaca la ruta Montería-Loricá-San Bernardo del Viento, Caucasia-Planeta Rica- Montería-Los Córdoba o Puerto Escondido.

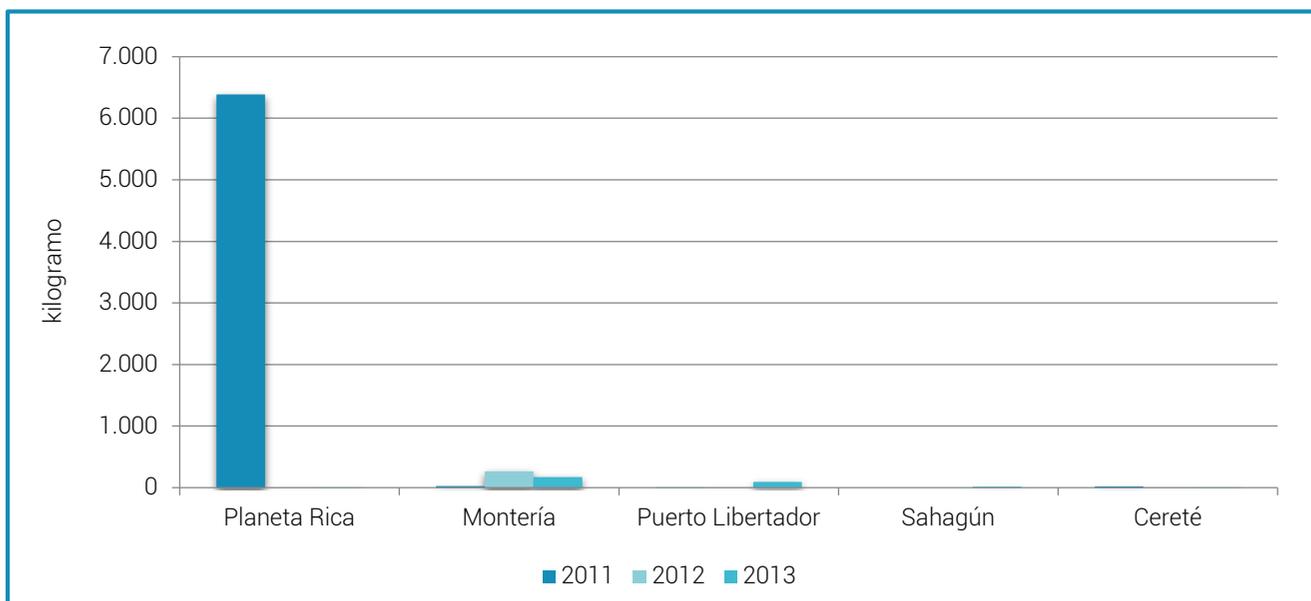


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana.  
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

En las incautaciones de marihuana realizadas en el departamento de Córdoba, se destaca la del año 2011 en Planeta Rica, con un total de 6.386 kg. En los años siguientes, presentaron un descenso del 95% a 2012 y a 2013.

La cantidad incautada corresponde al 6,4 % del total de la marihuana incautada para este año en todo el país, sin embargo, teniendo en cuenta el comportamiento de los años 2012 y 2013, se considera que la marihuana incautada hace parte del tráfico de las sustancias procedentes de otras regiones del país.

### Incautaciones de heroína.

No se cuenta con información de incautaciones de heroína en el departamento de Córdoba.

## 5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento

Como se observa en el mapa de Presencia de Programas de Desarrollo Alternativo 2003 - 2013, el sur del departamento de Córdoba es el espacio donde se ha concentrado el desarrollo alternativo. Esta área está constituida por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia y San José de Uré y corresponde al 38.2% del total del área departamental, que comprende un total de 25.020 km<sup>2</sup>, ocupado por el 16.1%, del total de la población departamental (1.632.167 habitantes).<sup>84</sup>

En esta subregión se priorizó la erradicación forzada hasta 2004, fecha en la cual se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que tenía como objetivo la recuperación territorial del sur de Córdoba y el bajo Cauca antioqueño (Región del Nudo de Paramillo).<sup>85</sup> La meta de este Centro, era consolidar una zona libre de cultivos ilícitos y para ello, combinó las acciones militares con el impulso local de programas de desarrollo social y económico.<sup>86</sup> Según el CCAI, durante el periodo 2004 - 2009 se atendieron en el departamento de Córdoba un total de 23.826 familias que participaron en programas de Familias Guardabosques, proyectos de generación de ingresos, redes de seguridad alimentaria y otra serie de proyectos impulsados en coordinación con los municipios y el gobierno departamental.<sup>87</sup>

84 NEGRETE BARRERA, Víctor. El sur de Córdoba: a la espera del plan que acabe con el conflicto, la pobreza y el deterioro ambiental. Centro de Estudios Sociales y Políticos. Universidad del Sinú. 2013. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>; [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0303/pdfs/articulo244\\_303.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0303/pdfs/articulo244_303.pdf).

85 <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1103nupa.pdf>.

86 <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>.

87 <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1103nupa.pdf>.

La experiencia impulsada por el CCAI, se constituyó en el eje central para fortalecer el Plan Nacional de Consolidación Territorial en 2009 y la posterior creación de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) que focalizó su intervención en la misma región. La UACT ha centrado su gestión en tres ejes temáticos: la institucionalización del territorio, la participación y el buen gobierno, y la integración regional.<sup>88</sup>

En el eje temático de institucionalización del territorio, se han impulsado los siguientes proyectos:

- Acceso a la justicia formal.
- Entornos protectores para la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes - NNA.
- Formalización de la tenencia de la tierra.
- Actualización catastral.

En el eje temático de participación y buen gobierno, se han impulsado los siguientes proyectos:

- Apoyo a los procesos de elección y formación de las Juntas de Acción Comunal en la región Nudo de Paramillo.
- Regional Nudo de Paramillo con buen gobierno.
- Promoción al control ciudadano y veeduría.

Y en el eje temático de integración regional, se han impulsado los siguientes proyectos:

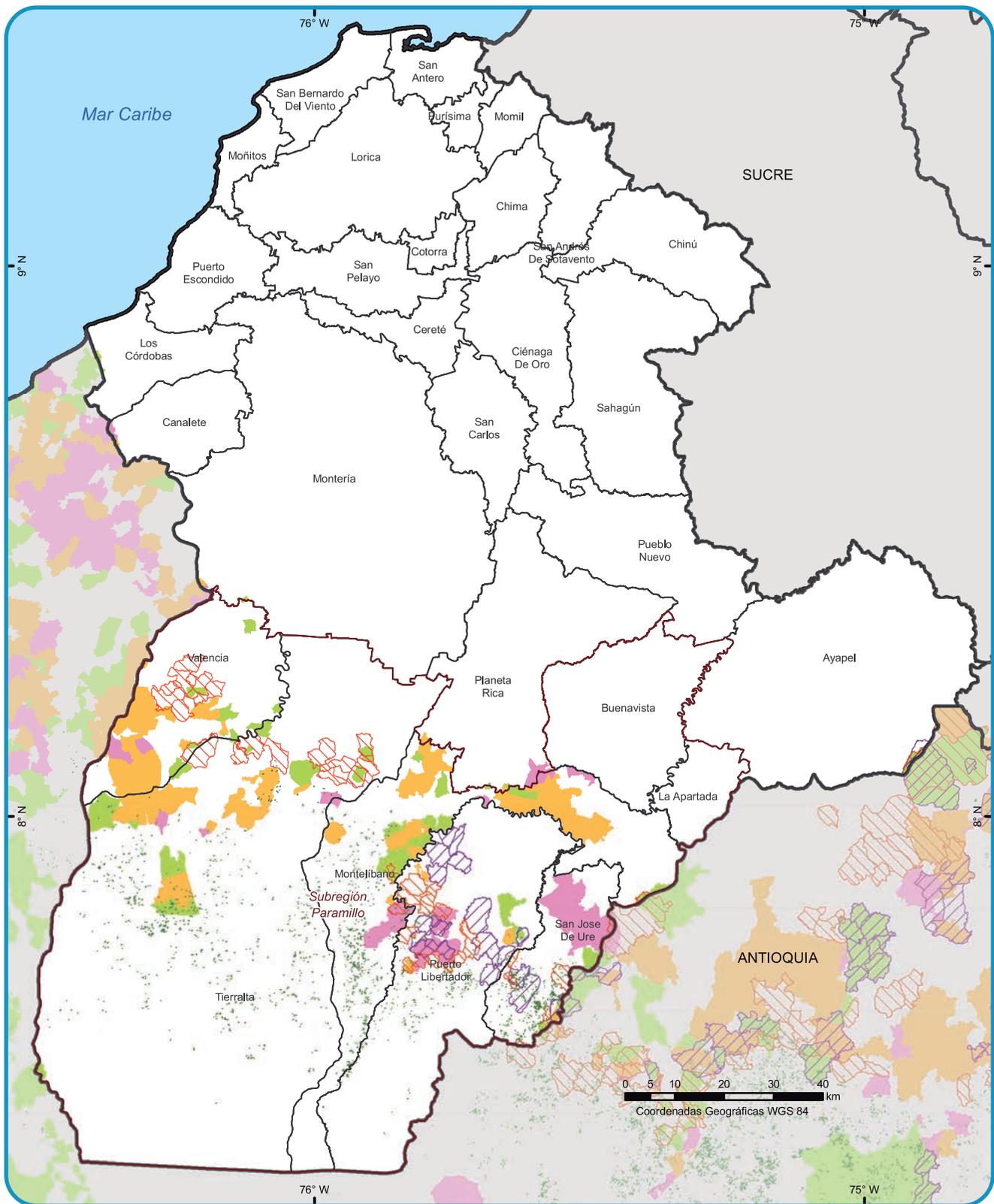
- Desarrollo productivo en caucho y cacao.
- Implementación del programa Familias Guardabosques para la prosperidad.
- Mejoramiento y construcción de infraestructura para el arte, la cultura y el deporte.

Según el Informe de Rendición de Cuentas de la UACT - 2014, en el año 2013 se obtuvieron los siguientes logros para el sur de Córdoba:<sup>89</sup>

- Concertación de una estrategia unificada de comunicaciones entre UACT - Colombia Responde - Fuerza Pública y Gobernación.
- Participación de entidades privadas en la implementación del Plan Regional del Nudo de Paramillo (Mineros S.A., Cerromatoso, UNE Telecomunicaciones, Fundación Oleoductos de Colombia, UPB, GECELCA, Sabre Metals).

88 [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/Informe\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_2013\\_UACT.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/Informe_Rendicion_de_Cuentas_2013_UACT.pdf).

89 [http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/Informe\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_2013\\_UACT.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/Informe_Rendicion_de_Cuentas_2013_UACT.pdf).



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

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

Fuente: UNODC/Desarrollo Alternativo, 2013.

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

- Pago total de los incentivos económicos del programa Familias Guardabosques y se encuentra en la ejecución de proyectos productivos con los recursos de apalancamiento.
- Realización de la primera mesa minero-energética, donde se invitaron los presidentes de este sector para la articulación de proyectos de interés para los municipios focalizados.
- Realización de un seminario en coordinación de Indeportes, donde participaron los municipios de la regional para la formación en clubes deportivos.
- Realización en coordinación con IGAC, de la actualización catastral de los 5 municipios del sur de Córdoba.
- Creación de nuevas notarías en los municipios de Nechí, Briceño, San José de Uré y Valencia con el apoyo de la Dirección de Articulaciones.
- Fortalecimiento del tejido social en zonas rurales, a través de proyectos de construcción de infraestructura para el arte, cultura y deporte, que permitió la ejecución directa de los proyectos por parte de la comunidad, la formación en veedurías y control social de la ciudadanía.

La UACT trabaja con diferentes organizaciones sociales que tienen presencia en la región. En los siguientes cuadros se mencionan las organizaciones que ejecutan los proyectos de la UACT en cada uno de los municipios del sur de Córdoba, el tipo de actividad económica que se impulsa y el número de beneficiarios de cada uno de los proyectos.<sup>90</sup>

Tierra Alta				
No.	Nombre de la Asociación	Sigla	Actividad económica	Número de socios
1	Asociación de cooperativas y organizaciones de Tierralta y Valencia	ACTIVA G-10	Cacao, apicultura, plátano	700
2	Asociación de productores agroindustriales de Batata	ASOBETANIA		
3	Fundación para el desarrollo alternativo sostenible e integral del Alto Sinú ONG	DAS INTEGRASINU	Cacao	
4	Asociación para la vida digna y solidaria	ASVIDAS	Arroz, cacao, plátano	
5	Asociación de pequeños productores emprendedores campesinos	ASOPEC		
6	Asociación de desplazados reubicados del Sinú	ASORDELSINU		
7	Asociación de Nuevo Tay	ASODENUTAY		
8	Asociación de productores campesinos agroecológicos para la vida en la vereda Los Manantiales	ASCAMAVID		32
9	Asociación de severa	ASOSEVERA	Cacao, pan coger	
10	Asociación para la vida digna y solidaria NAIN	ASVIDAS NAIN		
11	Asociación de guardabosques del Alto Sinú	V10	Cacao	269
12	Asociación de desplazados reubicados del río Sinú	ASODERSINU		20
13	SINU	ASOCOMUNIALSI	Apicultura, plátano, yuca	75
14	Asociación de madereros y reforestadores del Alto Sinú	ASAMORA	Madera	100
15	Asociación multipropósito de familias artesanas del reasentamiento de Las Delicias		Artesanías	
16	Cabildo Karagaby		Artesanías	25
17	Asociación para la vida digna y solidaria Nuevo OREB	ASVIDAS NUEVO OREB	Arroz, cacao, plátano	150
Valencia				
1	Asociación de desplazados de Guadual	ASODEGUAL	Plátano	86
2	Asociación de desplazados retornantes del corregimiento de Mata de maíz	ASOPRODEMA		223

<sup>90</sup> Organizaciones productoras del sur de Córdoba. Documento de la UACT. 2014.

3	Asociación de productos agropecuarios del Río Nuevo	ASPAR	Frutas y hortalizas	38
4	Asociación de desplazados Nuevo Futuro	ASODENUF	Cacao y plátano	116
5	Asociación de agricultores de Bony Jardín	ASOGROBONY	Plátano, arroz, yuca, cacao	51
6	Asociación Sembrando Futuro		Plátano	38
<b>Montelíbano</b>				
1	Asociación de productores agropecuarios de Montelíbano	APAM	Caucho, cacao, pan coger	140
2	Asociación de productores agropecuarios de San Francisco del Rayo	ASPROAS	Caucho, plátano, yuca, maíz, ñame, arroz	19
3	Asociación de productores cacaoteros de San Francisco del Rayo	APROCASAM	Cacao	35
4	Asociación de pequeños productores y agrícolas de San Jorge	ASPROESA	Ovinos, psicultura, miel de abeja, caucho	125
5	Asociación de productores psícola de Tierradentro	ASPROPISAT	Cultivo y cría de cachama y bocachico	16
6	Asociación de guardabosques agropecuarios del San Jorge	ASOGUASAN	Cacao, pan coger	59
7	Asociación para el bienestar social y el emprendimiento		Pollo de engorde	32
<b>Puerto Libertador</b>				
1	Asociación de caucheros agropecuarios de Puerto Libertador	ASCAP		215
2	Asociación de desplazados del corregimiento de Río Verde	ASODENHO	Psicultura, modistería y panadería	80
3	Asociación de víctimas desplazadas por la violencia del corregimiento San Juan	ADEVISAN	Yuca	
4	Asociación de productores agropecuarios, agroecológicos del Alto San Jorge	APASJOR	Arroz	29
5	Asociación de desplazados del corregimiento del Río Verde	ASODENHO	Psicultura, modistería, panadería	80
6	Asociación de productores y comercializadores de productos agrícolas con énfasis en cacao orgánico de San José	APECOJ	Cacao orgánico	50
7	Asociación de campesinos víctimas del desplazamiento forzado de la vereda Puerto López	AVIDECPO	Yuca	
8	Asociación de víctimas desplazadas campesinas del corregimiento La Rica	AVIDECOR	Agrícola siembra de arroz	83
<b>San José de Ure</b>				
1	Asociación de campesinos de Ure	ASOCUR	Caucho	150
2	Asociación de desplazados del parque nacional natural Paramillo	ADEPAR	Arroz	59

Tabla 10. Organizaciones sociales que tienen presencia en la Región.

# 6

## Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

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

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

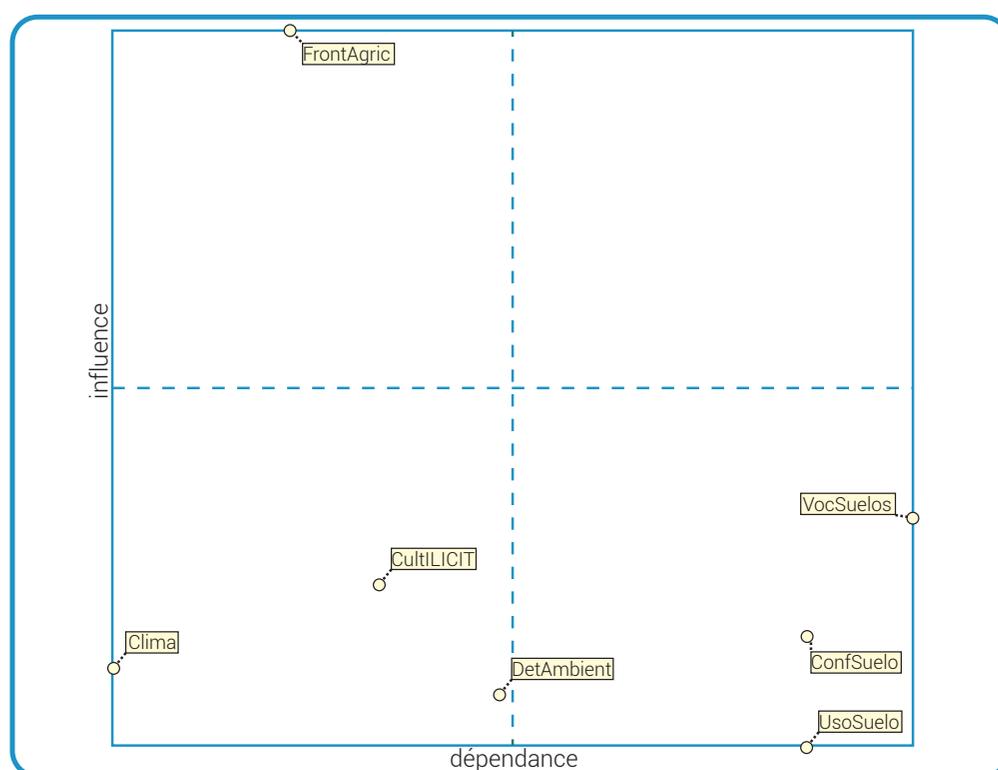


Gráfico 12. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.

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

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

## 6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN

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

En Córdoba se identificó que en la zona afectada por cultivos de coca, el 65% del área deforestada entre 2001 – 2012 se localizó en territorios donde la afectación directa por coca se cataloga como intermitente y un 24% en áreas abandonadas en los últimos tres años; esto indica que, si bien el cultivo de coca ha estado presente en los territorios transformados, éste no ha sido el único agente dinamizador y generador de pérdida de cobertura boscosa. Espacialmente estos territorios se caracterizan por la presencia de coberturas vegetales relacionadas con pastos manejados (Coberturas SIMCI, 2010 – 2012), relacionadas con ganadería tradicional impulsada por una presión por búsqueda de tierras desde el norte del departamento hacia el interior del PNN Paramillo.

Aunque un porcentaje significativo de la pérdida de bosque se asocia con la siembra de cultivos de coca, estudios de campo y talleres con las autoridades ambientales<sup>91</sup> indican que la falta de tierras en la zona plana para el acceso a pequeños cultivadores, ejerce presión hacia las partes boscosas y por lo tanto, es el desarrollo de actividades antropogénicas lícitas, en especial la praderización, el que ha contribuido con la deforestación.

El avance de los procesos de deforestación se relaciona con los ejes fluviales en primer lugar en los ríos San Jorge y Verde, ubicados en los extremos oriental y occidental del área afectada, donde la magnitud de la pérdida de cobertura boscosa es mayor generando fragmentación total del ecosistema; en segundo lugar están los ríos Sinú, Manso y Esmeralda donde el proceso de deforestación se da por parches.

En áreas recientemente afectadas por coca (últimos tres años) se concentra un 2% de la deforestación total y en áreas con afectación permanente un 9%.

### 6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

El total de área deforestada de bosque primario en Córdoba entre 2001 y 2012, fue de 6.839 ha, de las cuales el 32% estuvo asociada directamente a la siembra de coca. De la pérdida de bosque secundario en el mismo periodo, el 15% estuvo asociado al establecimiento de cultivos de coca.

La deforestación acumulada de bosque primario asciende a 2.163 ha y de bosque secundario a 2.011 ha, que representan el 1,5% y 2,4% del total nacional, respectivamente. Entre 2009 - 2010 se presenta la mayor pérdida de bosque primario asociada directamente al establecimiento de coca, 433 ha.

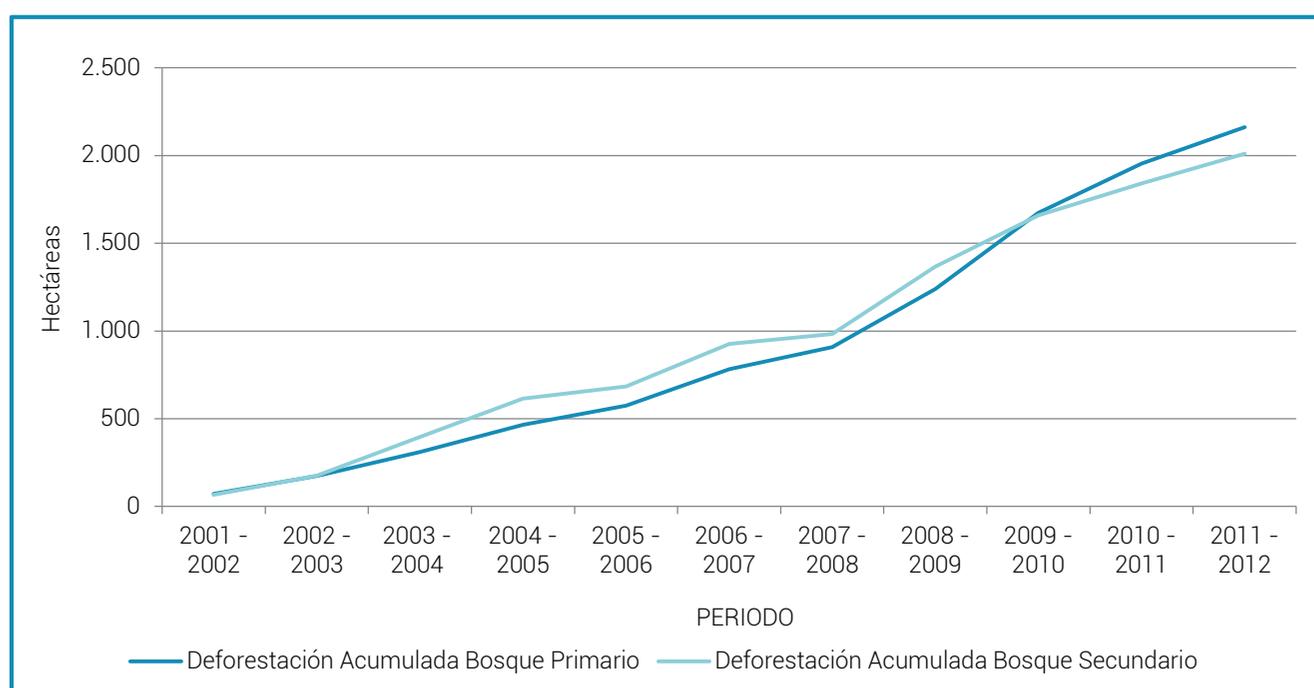
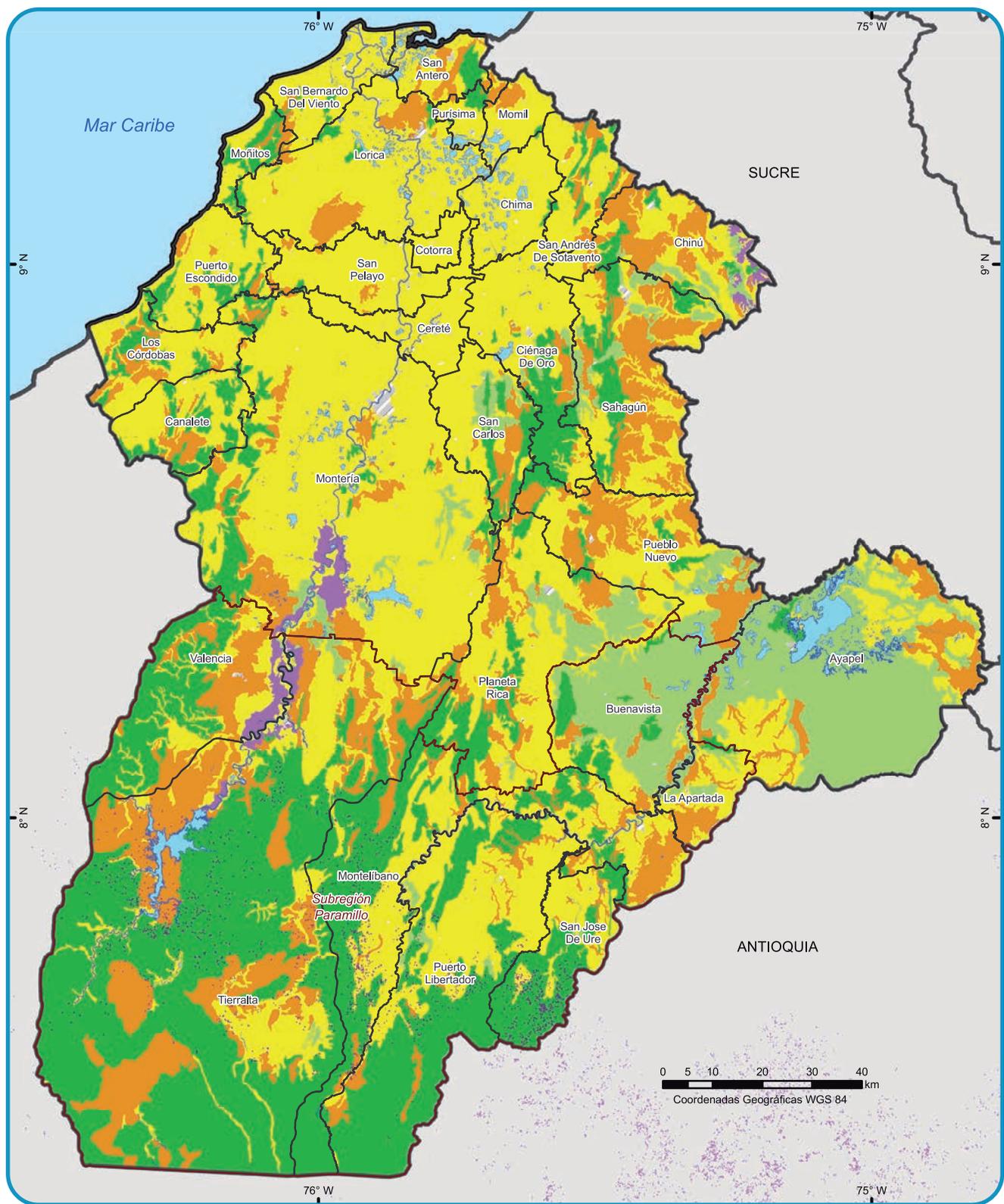


Gráfico 13. Deforestación acumulada por siembra directa de coca.

91 Talleres participativos, Estudio dinámica y caracterización de las áreas circundantes al sistema de parques nacionales naturales. SIMCI/UNODC, 2013.



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

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

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

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

## 6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA

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

El área afectada por coca entre 2011 – 2013 en el territorio colombiano fue de 108.737 ha; de éstas el 63% se localizó en áreas con vocación forestal, un 22% agroforestal y tan solo un 11% en uso agrícola. Para entender este comportamiento es necesario precisar la distribución del cultivo de coca sobre el territorio por medio de tres escenarios:<sup>92</sup> 1) dentro de espacios de ruralización, caracterizados por presencia de infraestructura y actividades económicas con condiciones favorables de mercado, que con el tiempo son favorables para la eliminación progresiva de la coca; 2) espacios intermedios de deforestación y praderización, donde se concentra el mayor porcentaje de cultivos de coca, y la cobertura se caracteriza por un bosque fragmentado y 3) puntas de colonización, espacios que avanzan a lo largo de las redes hidrográficas (hidrografía vulnerable), que constituyen el avance del proceso colonizador impulsado por el cultivo de coca.

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

En Córdoba el comportamiento del cultivo de coca frente a la vocación del suelo presenta un patrón similar al observado a nivel nacional, al identificarse que el 60% del área afectada con coca entre 2011 – 2013 se localiza en suelos con vocación forestal que está en su mayoría en el área protegida del Nudo de Paramillo; una variación se da al identificarse un 24% de esta área en

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

suelos con vocación agrícola y un 15,6% en suelos para actividad agroforestal.

La representación en áreas con vocación agrícola en Córdoba es alta frente a lo encontrado en otros departamentos como Caquetá donde tan solo el 1,6% el área afectada con coca se localiza en este tipo de áreas. Sobre el territorio estas áreas se localizan en el sector oriental del departamento en el valle del río San Jorge.

## 6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

En Córdoba, como se anotó anteriormente, se localiza el Parque Nacional Natural Paramillo, área de conservación declarada en 1977,<sup>93</sup> recurso hídrico de la región y epicentro de numerosos recursos endémicos de flora y fauna. El área protegida alberga la mayor extensión de bosque húmedo tropical de la zona norte del país y el páramo más septentrional de la cordillera occidental.<sup>94</sup> De igual modo, es refugio de una gran parte de la comunidad Emberá Katío del departamento de Córdoba y de cientos de comunidades campesinas que se encontraban previas a la creación del parque y otras que han llegado desplazadas de otras regiones del departamento y del país.

En el parque se encuentra la estrella fluvial más importante de la región Caribe. Es así como lo atraviesan los ríos Sinú y San Jorge y se originan en su ecosistema los ríos Verde, Esmeralda, Manso, Tigre, Sucio y San Pedro.<sup>95</sup> Su importancia en cuanto a biodiversidad y recursos hídricos, se suma a la importancia geoestratégica denominada bisagra,<sup>96</sup> connotación que se da por ser un escenario de conectividad entre regiones Andina, Caribe y Pacífica, que facilita el desarrollo de actividades lícitas e ilícitas en el territorio y vulneran el objeto de conservación del área protegida.

De acuerdo a talleres<sup>97</sup> realizados con las autoridades ambientales de la región, dentro del área protegida y su área circundante, existen diferentes amenazas y vulnerabilidades que ponen en peligro la conservación y la conectividad de los ecosistemas allí presentes, entre las que se reconocen: la expansión de la

93 Parques Nacionales Naturales, 2013.

94 Ibídem.

95 Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba, 1967 – 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

96 Estudio Dinámica y Caracterización de las áreas circundantes al sistema de parques nacionales naturales. SIMCI/UNODC, 2013.

97 Ibídem.



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

**Mapa 8. Presencia de cultivos de coca y reservas naturales**

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

frontera agrícola, la ocupación y nuevas migraciones, la actividad ganadera, el desarrollo de infraestructura y la presencia de minas antipersonal que están localizadas en toda el área protegida y limita el accionar de los funcionarios encargados del control y vigilancia del área y al mismo tiempo, de la población que allí habita.

En el marco de la ilegalidad se reconocen dos amenazas. La primera, relacionada con la tala selectiva y raza, que según las autoridades ambientales, se ha configurado en una actividad que funciona como una mafia, con estructura, funciones definidas, desde motosierristas, transportadores y transformadores de la madera. Uno de los puntos críticos es Frasquillo y los ríos San Jorge y Manso.

La segunda, es la relacionada con la siembra de cultivos de coca que durante la serie histórica 2001 – 2013, ha sido un problema significativo, que si bien no es el único que afecta el área protegida, es un vector de entrada para otro tipo de amenazas dentro del área protegida. En 2013, se identificaron 284 ha con coca dentro del PNN Paramillo, siendo el quinto parque con mayor afectación en todo el país. En 2009, se presentó la mayor afectación con 1.210 ha que representaban el 44% del total del área sembrada del departamento, en este año fue el área protegida con mayor afectación el país.

La afectación por cultivos de coca dentro del área protegida, varía de acuerdo a las dinámicas departamentales; sin embargo, cada año los cultivos dentro del área protegida han tenido una participación significativa, con más del 30% del área sembrada con coca en Córdoba, que se identifica como nueva en un año y se localiza en áreas con cobertura boscosa. Esta dinámica implica una fragmentación continua de la cobertura boscosa del área protegida y la pérdida de la conectividad de ecosistemas estratégicos.

## 6.2 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

Aunque el departamento de Córdoba ha sido escenario histórico de presencia de cultivos de coca, se viene observando una disminución en los cultivos durante los últimos años y simultáneamente se ha presentado una coincidencia geográfica con el aumento en las evidencias de minería a cielo abierto en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré.

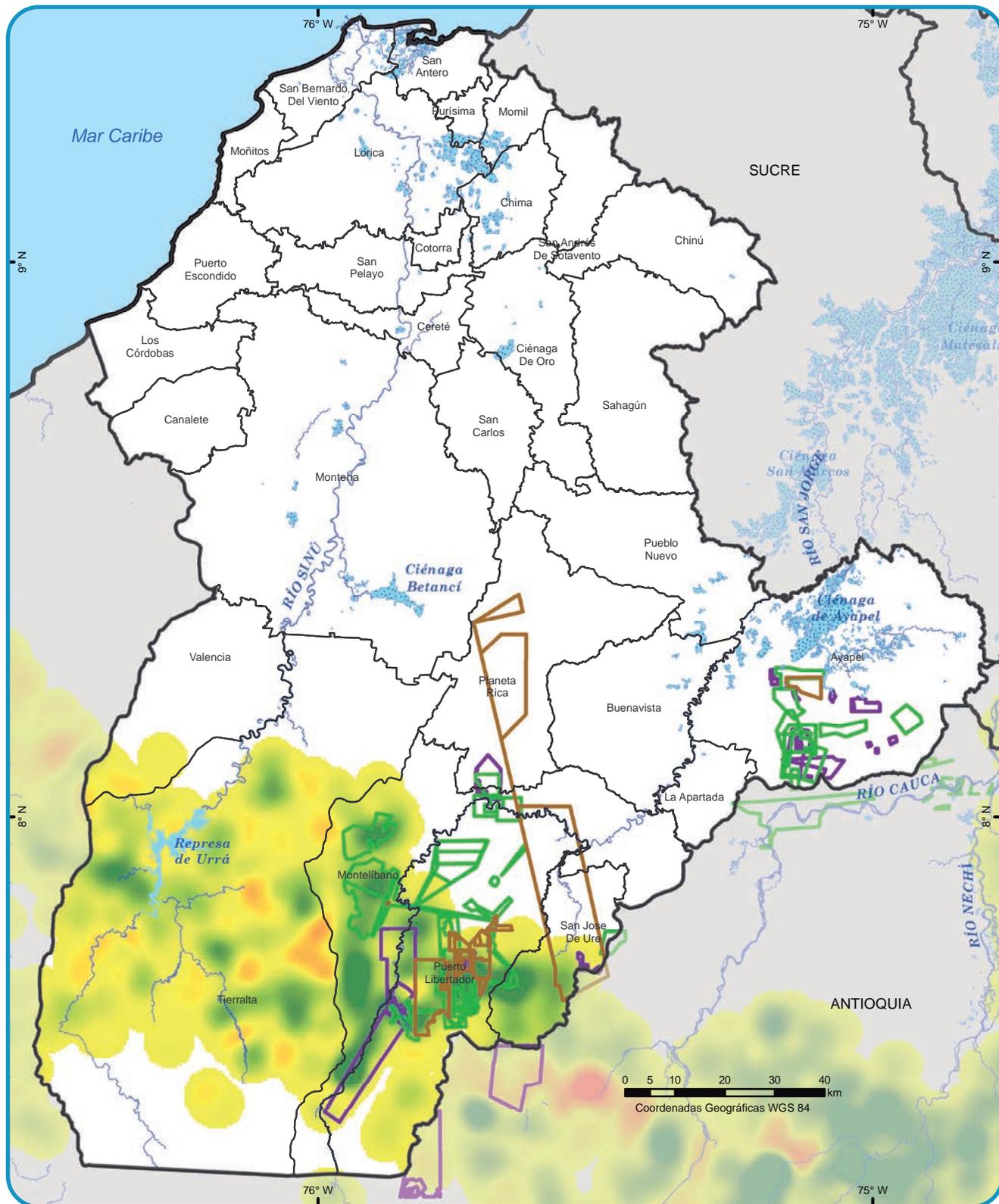
Es así como núcleos permanentes de cultivos de coca desde el año 2003, han venido desapareciendo (UNODC - SIMCI, 2013).

La tendencia en área sembrada de cultivos de coca para los anteriores municipios, que forman parte del Distrito minero de Córdoba, se mantiene negativa desde el año 2011, dando paso a otra actividad ilegal que evidencia una fuerte dinámica territorial en los fenómenos entre coca y minería.

A finales de 2010, en operativos de la Dirección de Carabineros y seguridad rural, se incautaron 14 retroexcavadoras, 2 dragas y 102 kilogramos de mercurio en el distrito minero. Esto último, de fuerte impacto en el ámbito ambiental, puesto que estudios científicos han demostrado que las concentraciones de mercurio en especies ícticas de la ciénaga de Ayapel, son superiores a los límites permisibles en peces de acuerdo con la OMS (0.2 mg/kg), lo cual representa un grave riesgo para la salud humana. Esta contaminación se debe a los vertimientos de este metal pesado por las actividades mineras, principalmente auríferas, que se llevan a cabo en la cuenca de la Ciénaga (Marrujo, 2007).

Según el Censo Minero del Ministerio de Minas y Energía, tan solo 4.6% de las unidades de producción mineras censadas, cuentan con título, frente a un 95.4% que no lo tienen. El 11% de estas unidades de producción censadas están relacionadas con la extracción de oro (Ministerio de Minas y Energía, 2010-2011).

En el departamento se encuentran vigentes a Septiembre de 2014, 19 títulos mineros de oro o sus asociados bajo contrato de concesión amparado por la Ley 685, de los cuales el 85% se encuentra en el municipio de Puerto Libertador. También existen 33 solicitudes de legalización, de las cuales el 73% se encuentra en los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador y 33 solicitudes bajo el Decreto 1382 pendientes por legalización. Esto permite evidenciar la fuerte presión que se ejerce actualmente sobre la riqueza minera de este departamento y que debería ser abordada desde el enfoque de minería sostenible y socialmente responsable por las diferentes instancias gubernamentales.



■ Aumento  
■ Estabilidad  
■ Duración

□ Minería de oro y asociados  
□ Títulos vigentes 2014  
□ Solicitudes de titulación 2014  
□ Solicitudes de titulación - Ley 1382/2010

■ Ríos  
□ Límite municipal  
□ Límite departamental  
■ Límite internacional

**Mapa 9. Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013**

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

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

# 7

## Dimensión territorial

Para comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en Córdoba, es necesario tener presente el proceso de configuración de la región, la apropiación diferenciada de su espacio por parte de los grupos sociales que han arribado al área y de los principales conflictos que ésta enfrenta. El geógrafo brasileño Milton Santos<sup>98</sup> planteó que los territorios, al ser la expresión dinámica de una construcción social, requieren ser estudiados desde las horizontalidades y verticalidades que los constituyen. Para este geógrafo, las horizontalidades se refieren al espacio inmediato, al escenario geográfico-regional donde son construidas las relaciones sociales (informales o institucionales) y las verticalidades a los factores que dan continuidad al territorio y lo articulan a redes nacionales e internacionales que lo afectan y lo transforman.<sup>99</sup>

Los análisis desde este enfoque, que involucran la noción de redes, permiten identificar las formas y procesos sociales que ligan a un territorio con otros. Esta mirada integral, facilita la interpretación de la relación existente, entre los actores sociales e institucionales que operan en el área y, la producción de sustancias psicoactivas de origen natural.

Con esta perspectiva se busca interpretar el ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico. El narco-negocio ha impuesto su lógica en los territorios y los agentes que lo lideran involucran todos los medios para dar funcionalidad a las dinámicas socio-económicas, espaciales y políticas del territorio hacia sus fines lucrativos. No obstante, es importante precisar que los agentes sociales que operan en el territorio tienen formas particulares de insertarse en las regiones, de interactuar con las comunidades y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder<sup>100</sup>.

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

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

100 GARAY, L. J. y SALCEDO-ALBARÁN, E. Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y

Antes de comenzar el análisis territorial, es necesario precisar lo que se entiende en este acápite por territorio, territorialidad y desterritorialidad. En primer lugar, cuando se habla de territorio (del latín terra o torium) se hace referencia a un espacio apropiado por un grupo social o una institución. Esta apropiación de territorio, puede estar asociado al control de hecho de un segmento del espacio por parte de un grupo o una institución y a una dimensión afectiva derivada de prácticas especializadas por parte de grupos sociales distintos, definidos según raza, sexo, religión y de otros atributos<sup>101</sup>. El territorio en esta definición tiene, por lo tanto, connotación geo-política y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado,<sup>102</sup> el territorio se refiere a una extensión terrestre que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento.

En segundo lugar, el concepto de territorialidad se refiere a un conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas<sup>103</sup> o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área contra miembros de su propia especie<sup>104</sup>; y, en tercer lugar, el concepto de desterritorialidad, es entendida como la pérdida de territorio apropiado y vivido en razón de diferentes procesos derivados de contradicciones capaces de deshacer el territorio. La creación de nuevos espacios o re-territorialidades, se

México. Random House. México D.F., México. Septiembre de 2012.

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

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

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

104 HALL, Edward. The Hidden Dimension. En: HERRERA, Martha. Ordenar para controlar. Editorial La Carreta Histórica. CESO, Universidad de los Andes, Medellín, 2007.

da a través de la reconstrucción parcial in situ, o por el abandono de viejos territorios por otros nuevos (esto último corresponde al caso de las migraciones, por ejemplo).<sup>105</sup> Estos procesos se han dado en Colombia por el abandono forzado y el despojo de tierras por parte de los grupos armados ilegales, que han generado procesos de configuración y transformación social del espacio.<sup>106</sup>

presentado en el gráfico 12, permite observar que la presencia de actores armados ilegales (AAI, en la región superior del gráfico) constituye la variable más activa dentro del sistema, y presenta a su vez un grado bajo de dependencia. Junto con esta variable, la presencia de la fuerza pública y el control estatal del territorio, las condiciones de acceso y la dinámica de violencia constituyen el núcleo central de análisis.

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

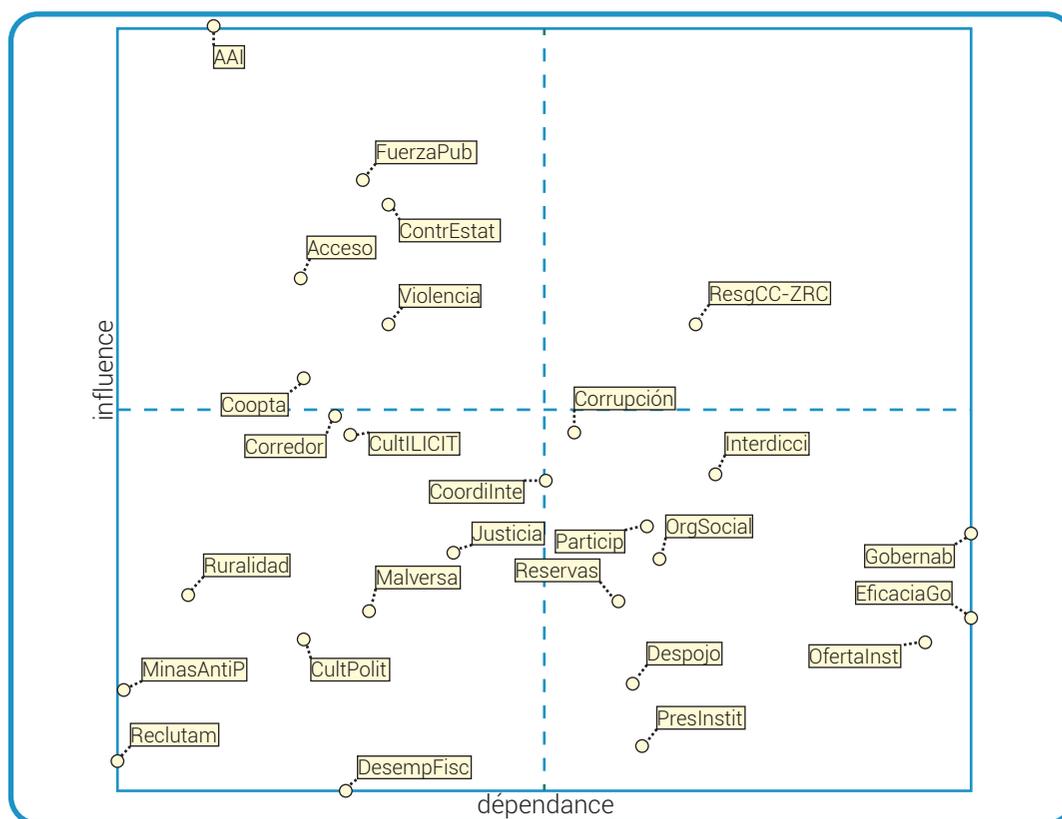


Gráfico 14. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.

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

y más apartadas del departamento se comunican por carreteras y caminos de herradura, muchos de los cuales son transitables solo en los meses de verano.

El departamento posee 7.030 kilómetros de vías de acuerdo a su inventario vial, de los cuales 575 km corresponden a vías de Categoría 1 a cargo de la Nación y 590 km a cargo del departamento, de los cuales, a pesar de tener un alto porcentaje pavimentado, en su mayoría se encuentran en regular y mal estado, al igual que las vías terciarias.

Un factor que afecta la conectividad, es la ausencia de puentes en algunas vías, sumado al deterioro de los existentes por la falta de mantenimiento, provocando por una parte, accidentes, y por otra, la posible pérdida total esta infraestructura.<sup>107</sup>

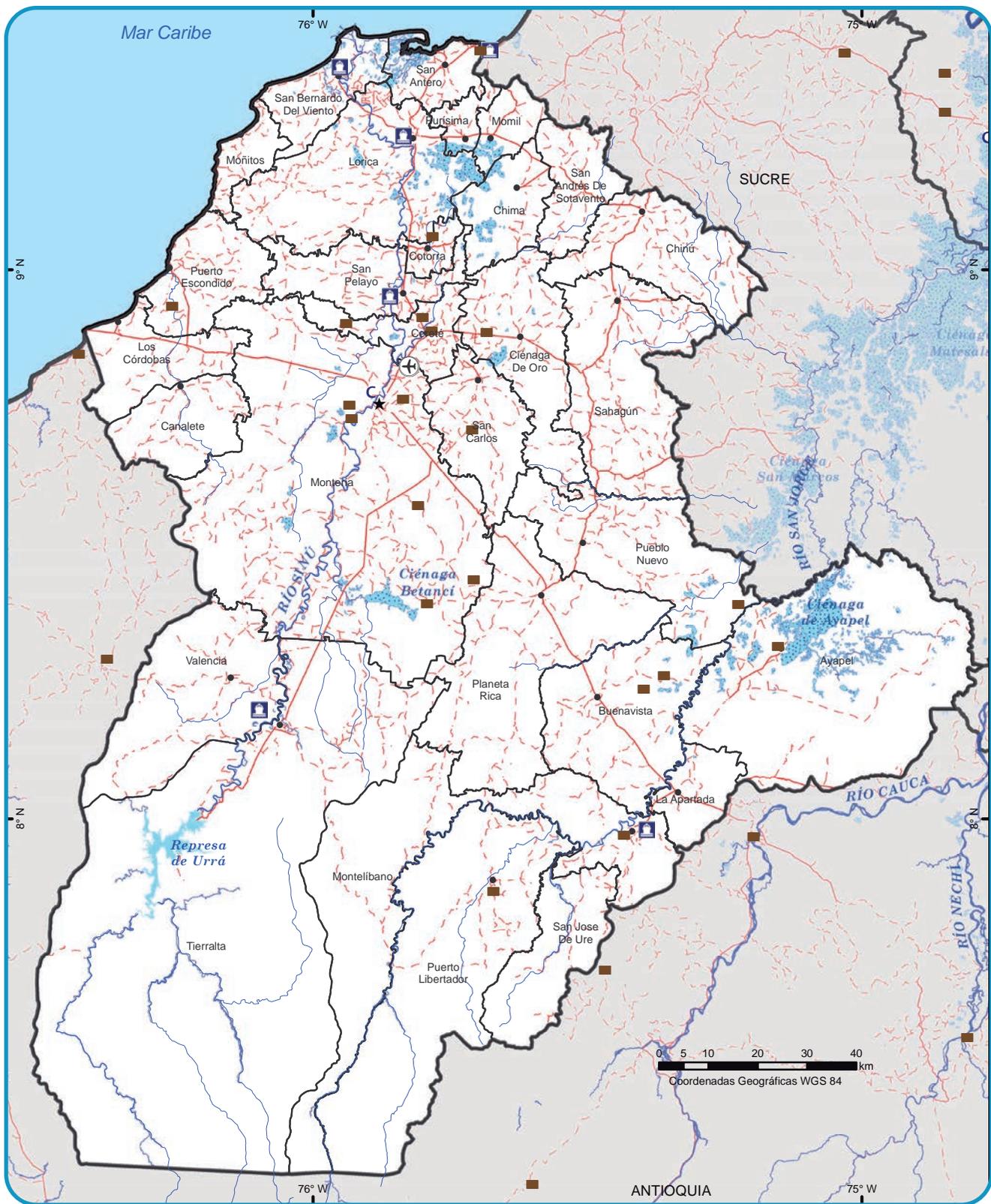
## 7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

El sistema vial del departamento de Córdoba, cuenta con una troncal que le permite la comunicación con las ciudades de la Costa, con Medellín y con la capital de la República. Las poblaciones pequeñas

<sup>105</sup> LOBATO, op cit. p. 252.

<sup>106</sup> PIAZZINE, Carlo Emilio y HERRERA GÓMEZ, Diego. (Desterritorialidades) y (No) Lugares. La Carreta Social Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. Medellín, 2008.

<sup>107</sup> Op cit. p. 76



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

Mapa 10. Posibilidades de acceso

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

Según el Plan de Desarrollo Departamental, una conexión vial de gran importancia para la región y la conexión supra departamental con Antioquia es la que permitiría unir el Bajo Cauca – El San Jorge – Alto Sinú y el Urabá. Este corredor contiene tramos habilitados para la transitabilidad, sin embargo, existen sectores sin conexión vial, que requieren la apertura de tramos.<sup>108</sup>

En materia de transporte fluvial, la conectividad que pueden brindar los ríos Sinú y San Jorge es muy poca, debido a la gran sedimentación que han venido presentando a través del tiempo por falta de un programa de mantenimiento.<sup>109</sup> La infraestructura para el transporte aéreo está representada principalmente por el Aeropuerto Los Garzones de la ciudad de Montería, con vuelos diarios a las ciudades de Bogotá, Medellín y el resto de la Costa Caribe, caracterizado por su mejoramiento en los últimos años en cuanto a cobertura y calidad.<sup>110</sup> Ayapel, Ciénaga de Oro y Montelíbano cuentan con pequeños aeropuertos que permiten el servicio aéreo y la comunicación con los aeropuertos vecinos.<sup>111</sup>

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

El estudio de la presencia de actores armados ilegales en el departamento de Córdoba, permite comprender los objetivos de estos grupos al arribar al territorio, su modo de actuar y el grado de relación que tienen con los cultivos de coca y sus derivados. Como se observa en el análisis más adelante, cada uno de estos actores se ha apropiado del territorio cordobés de manera diferente, pero también han desatado profundas disputas por espacios que cada uno de ellos considera estratégicos, bien sea para su movilidad o para su financiamiento, o para ambos propósitos. La disputa histórica por el control del territorio se ha dado en Córdoba por parte de los grupos armados ilegales y guerrillas tales como las FARC - EP, Frentes 5, 58 y 18 y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC (Bloques Elmer Cárdenas, Héroes de Tolová, Córdoba y Sinú). Los actores armados ilegales en Córdoba son actualmente los grupos pos desmovilización de las AUC (Águilas Negras, Los Paisas, Los Rastrojos y El Clan Usuga) y las FARC – EP (Frentes 5, 18 y 58).<sup>112</sup>

A continuación, se describe el ingreso y operatividad de los actores armados que han jugado un rol

108 Op cit. p. 76

109 Op cit. p. 76

110 Op cit. p. 76

111 <http://www.todacolombia.com/departamentos/cordoba.html>.

112 Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial No. 058. Diagnóstico de la Situación de Acceso y Tenencia de la Tierra en el Departamento de Córdoba. Bogotá D.C, Diciembre 29 de 2010.

determinante en el conflicto armado y la problemática de las drogas que tienen lugar actualmente en Córdoba: Ejército Popular de Liberación, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), y Bandas Criminales (Los Rastrojos, Las Águilas Negras, Los Paisas y El Clan Usuga).

### 7.2.1 Ejército Popular de Liberación.<sup>113</sup>

En Córdoba confluyeron diversos grupos armados ilegales (GAI) en diferentes momentos de su historia e, incluso, fue el espacio propicio para el surgimiento de los paramilitares como organización. Desde la década de 1970, hizo presencia el Ejército Popular de Liberación (EPL), que se ubicó en límites entre Antioquia y Córdoba, entró en relación con movimientos sindicales y estudiantiles y alcanzó un gran dominio (predominante en la década de 1960 y parte de la de 1970) en el departamento, producto del conflicto social generado por el despojo de tierras que sufrieron los campesinos de la época.<sup>114</sup> Esta guerrilla continuó en el departamento hasta su desmovilización en la década

de 1990. Con el ingreso de las FARC a Córdoba en la década de los 70, el dominio territorial que tenía el EPL disminuyó. Se ubicaron en las zonas conocidas como Alto Sinú (municipios de Tierralta y Valencia) y Alto San Jorge (Montelíbano), en las que ya había estado asentado el EPL. En la década de 1990 la consolidación de las FARC se llevó a cabo con los Frentes 18, 36 y 58.<sup>115</sup>

### 7.2.2 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

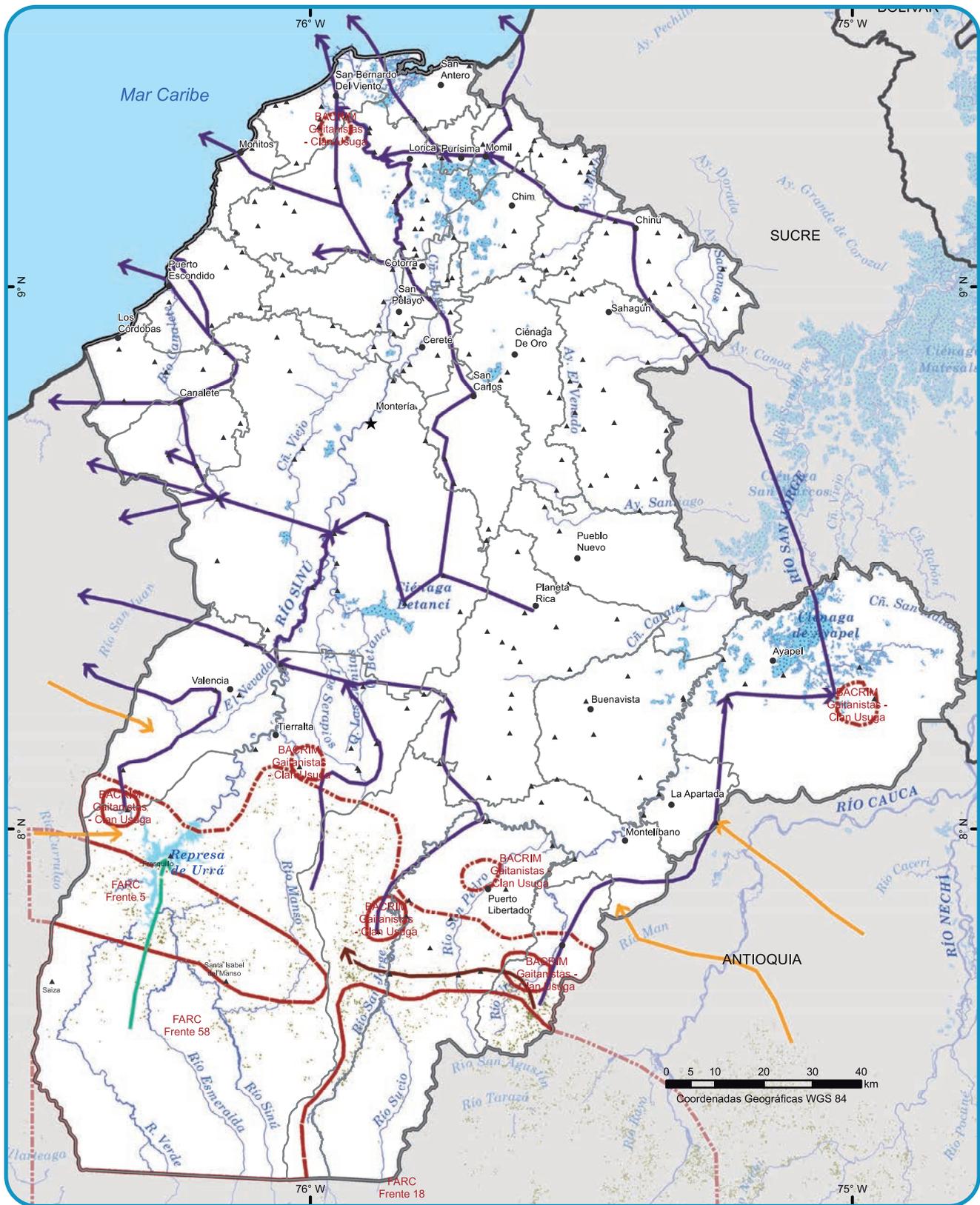
La presencia de las FARC en el departamento de Córdoba obedece a una decisión del Frente 5, de expandirse hacia el piedemonte de la Serranía de Abibe y al Nudo del Paramillo. Esta decisión de ubicarse en el sur del departamento de Córdoba se presentó como una estrategia de las FARC para ejercer el dominio territorial sobre una región que conecta a Córdoba con Urabá y al occidente, norte y Bajo Cauca antioqueños, y en general, para dominar este corredor que vincula al departamento de Antioquia con la Costa.<sup>116</sup>

113 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

114 Monografía Político Electoral Departamento de Córdoba 1997 a 2007. Corporación Arco Iris, Cerac, Universidad de los Andes, [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/cordoba.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf).

115 Ibidem.

116 Monografía Político Electoral Departamento de Córdoba 1997 a 2007. Corporación Arco Iris, Cerac, Universidad de los Andes, [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/cordoba.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf).



- ➔ Pasta base
- ➔ Clorhidrato de Cocaína
- ➔ Semilla Peruana
- ➔ Insumos
- - - Presencia de grupos armados ilegales
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Cabecera municipal
- Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 11. Rutas de tráfico y comercialización - grupos armados ilegales

Fuente: Defensoría del Pueblo, Brigada XI del Ejército, Policía Departamental de Córdoba - SIJIN, Revista Semana, Verdad Abierta y FIT 2014. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

En este departamento hacen presencia los Frentes 5, 18 y 58 de las FARC. Según la Fundación Ideas para la Paz, el Frente 5 tiene influencia en Tierralta y en la zona que conecta al Nudo de Paramillo con Urabá, pasando por la Serranía del Abibe. Este Frente, que se encontraba debilitado desde 2012 por los operativos de la Fuerza Pública, sufrió una de sus más importantes pérdidas en Febrero de 2013, cuando en el marco de la operación Elipsis murió Luis Carlos Durango, alias "Jacobo Arango", jefe de dicha estructura y segundo comandante del Bloque Iván Ríos de las FARC.<sup>117</sup> En Marzo de 2014 murió alias "Jhonny V", jefe de finanzas de la estructura, en un operativo de la FTCNP realizado en el municipio de Dabeiba. De acuerdo información suministrada por la Fuerza Pública, en la actualidad, este Frente es comandado por alias "Ariel" o "La Frita".

El Frente 18, considerado como uno de los más activos del Bloque Iván Ríos, está comandado por Alfredo Alarcón Machado, alias "Román Ruiz". Su principal centro de operaciones es el municipio de Ituango en donde hasta Marzo de 2014 operaba a través de cinco estructuras: la red de milicias al mando de alias "Molina" y las compañías Jefferson Cartagena, Jaime Pardo Leal, Santa Rita y Alberto Martínez.<sup>118</sup> Este Frente también tiene presencia en el sur de Puerto Libertador y Montelíbano. A pesar de ser una de las estructuras más sólidas, el 18 de Septiembre de 2013, la agrupación sufrió un importante golpe cuando se desmovilizó su principal ideólogo, Medardo Maturana Largacha alias "El Negro Tomás", en el corregimiento La Granja en Ituango.<sup>119</sup>

El Frente 58 opera en los municipios de Tierralta, Mutatá y Montelíbano y está comandado por Jhoverman Sánchez, alias "Manteco". Este Frente, a diferencia de los anteriores, ha entrado en confrontación con Los Urabeños entre 2012 y 2013 en el municipio de Tierralta.<sup>120</sup> Aunque con menor presencia, en el Nudo de Paramillo también se encuentra el Frente 36 de las FARC, que ha recibido apoyo de la Columna Mario Vélez (del sur de Córdoba) para proteger las rentas ilegales de la extorsión a la minería y del narcotráfico en los límites entre el Nudo y el Bajo Cauca Antioqueño.<sup>121</sup>

117 [http://www.elcolombiano.com/fuerzas\\_militares\\_confirman\\_la\\_muerte\\_de\\_jacobo\\_arango\\_comandante\\_del\\_frente\\_5\\_de\\_las\\_farc-ADEC\\_227250](http://www.elcolombiano.com/fuerzas_militares_confirman_la_muerte_de_jacobo_arango_comandante_del_frente_5_de_las_farc-ADEC_227250). FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

118 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

119 Ibidem.

120 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>

121 Ibidem.

### 7.2.3 Las bandas criminales.

Las estructuras paramilitares surgieron en el departamento de Córdoba en la década de los años ochenta, para defenderse de los ataques de la guerrilla y mantener el control territorial. Fueron financiados por una gran cantidad de ganaderos y hacendados de la región.<sup>122</sup> El primer grupo paramilitar, los "Tangueros", lo creó Fidel Castaño y progresivamente se fueron constituyendo en lo que se conoce hoy, como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). Esta estructura se expandió por todo el Caribe y empezaron a crear desde 1994, las bases de lo que en 1997 se denominó las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una estructura de carácter nacional que contó para su expansión, no solo con el liderazgo de los hermanos Castaño, sino con la participación de Salvatore Mancuso,<sup>123</sup> quien se encargó de consolidar el corredor geográfico desde el Nudo de Paramillo hasta el Catatumbo, en Norte de Santander, pasando por el sur de Bolívar.<sup>124</sup>

Luego del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares de Córdoba (que arrancó con la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, el 15 de Julio de 2003 y se concretó en la desmovilización de la mayor parte de las estructuras en el 2006), comenzaron a llegar y expandirse nuevos Grupos Armados Ilegales, muchos de los cuales se nutrieron de excombatientes de las estructuras paramilitares. En la actualidad, en el sur del departamento de Córdoba hacen presencia las siguientes Bandas Criminales: Los Paisas, Las Águilas Negras, Los Rastrojos y ahora el Clan Usuga,<sup>125</sup> siendo esta última la organización predominante en la región desde 2011, en los municipios de Tierralta, las zonas planas de Montelíbano y Puerto Libertador y también en parte de Mutatá.<sup>126</sup>

De acuerdo a la Fundación Ideas para la Paz, desde 2013 y hasta abril del 2014, Los Urabeños y los Frentes 5 y 18 de las FARC, mantienen alianzas estratégicas en torno al narcotráfico, se concentran en el cultivo de hoja de coca y en su procesamiento primario y luego, la venden a las bandas para su cristalización y comercialización.<sup>127</sup> Aun así, existe una diferencia en la alianza actual de los Los Urabeños con el Frente 5, ya que

122 ROMERO, Mauricio. Transformación rural, violencia política y narcotráfico en Córdoba 1953 – 1991. Revista Controversia No 167. p. 96 – 122, Bogotá, Colombia. 1995.

123 La expansión de las AUC por toda la costa Caribe, dio origen a los Bloques Sinú y San Jorge, desmovilizados el 15 de Enero de 2005 en Santa Fe de Ralito. Ver: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/422-bloque-sinu-y-san-jorge>.

124 Monografía Político Electoral Departamento de Córdoba 1997 a 2007. Corporación Arco Iris, Cerac, Universidad de los Andes., [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/cordoba.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf).

125 Ver: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/clan-usuga-nuevo-nombre-de-los-urabenos-articulo-488816>.

126 FIP op. cit.

127 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

comparten su presencia municipal aun cuando en 2013 se habló de un posible debilitamiento tras la muerte de alias "Giovanni" y "Jacobó Arango" en Tierralta. Por su parte, el Frente 18 hace presencia exclusiva en Ituango y realiza transacciones con Los Urabeños en los límites de ese municipio hacia el noroccidente, en la ruta que va desde Santa Lucía hasta el corregimiento Juan José, en Montelíbano y por el occidente en límites con Briceño, Valdivia y Tarazá.<sup>128</sup>

### 7.3 EFECTOS POBLACIONALES DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO

Según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, (Registro Único de Víctimas 2013), la situación de las personas afectadas por hechos victimizantes ha sido crítica, especialmente en

la subregión del Paramillo, al sur del departamento. Esto corresponde a los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Valencia, San José de Uré y Tierralta. En esta zona, los determinantes del conflicto han estado relacionados con la disputa territorial, entre las FARC, las Bandas Criminales y la Fuerza Pública.

Esta Unidad, elaboró el Índice de Riesgo de Victimización - IRV como una herramienta estratégica para el análisis de los diferentes escenarios de victimización en el marco del conflicto armado en Colombia, estructurada para monitorear sus causas, así como para aportar en la definición de lineamientos de política tendientes a la prevención, protección y garantías de no repetición de tales eventos.<sup>129</sup> Como se evidencia en el cuadro a continuación, los municipios de Córdoba más afectados son los del Nudo de Paramillo, lo que indica no solo la persistencia de los actores armados sobre el territorio, sino las vulnerabilidades socio-económicas, institucionales y comunitarias de la población.<sup>130</sup>

Departamento	Municipio	IRV2013	Categoría
Córdoba	Montería	0.1923	Medio Bajo
Córdoba	Ayapel	0.1930	Medio Bajo
Córdoba	Buenavista	0.3386	Medio
Córdoba	Canalete	0.1510	Medio Bajo
Córdoba	Cereté	0.1636	Medio Bajo
Córdoba	Chimá	0.1041	Medio Bajo
Córdoba	Chinú	0.1285	Medio Bajo
Córdoba	Ciénaga De Oro	0.1504	Medio Bajo
Córdoba	Cotorra	0.1329	Medio Bajo
Córdoba	La Apartada	0.2826	Medio
Córdoba	Lorica	0.1708	Medio Bajo
Córdoba	Los Córdoba	0.1330	Medio Bajo
Córdoba	Momil	0.1383	Medio Bajo
Córdoba	Montelíbano	0.4652	Medio Alto
Córdoba	Moñitos	0.1714	Medio Bajo
Córdoba	Planeta Rica	0.2410	Medio
Córdoba	Pueblo Nuevo	0.1811	Medio Bajo
Córdoba	Puerto Escondido	0.1816	Medio Bajo
Córdoba	Puerto Libertador	0.7251	Alto
Córdoba	Purísima	0.1213	Medio Bajo
Córdoba	Sahagún	0.0938	Bajo
Córdoba	San Andrés Sotavento	0.1425	Medio Bajo
Córdoba	San Antero	0.2581	Medio
Córdoba	San Bernardo Del Viento	0.2157	Medio
Córdoba	San Carlos	0.1408	Medio Bajo
Córdoba	San Pelayo	0.1237	Medio Bajo
Córdoba	Tierralta	0.6196	Alto
Córdoba	Valencia	0.3298	Medio

Tabla 11. Índice de Riesgo de Victimización-IRV en el departamento de Córdoba.

129 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Archivo Excel Cifras. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/200>.

130 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Caracterización del Índice de Riesgo de Victimización. Documento. Disponible en: [http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INDICE\\_DE\\_RIESGO\\_DE\\_VICTIMIZACION2013.pdf](http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INDICE_DE_RIESGO_DE_VICTIMIZACION2013.pdf).

128 Ibidem.

La Fundación Ideas para la Paz afirma que entre 2003 y 2013, las violaciones a los derechos fundamentales de la población civil han estado asociadas a las disputas entre bandas criminales y a la confrontación armada entre las FARC y la Fuerza Pública. Estas últimas dinámicas, aún después de la desmovilización de los Bloques Sinú y San Jorge y Mineros de las AUC en 2005 y 2006, han provocado que la región continúe registrando una tasa de homicidios superior al promedio nacional, alzas en materia de desplazamiento forzado (en dimensiones inferiores a las reportadas al inicio de la década) y un incremento en las víctimas por minas

antipersonal.<sup>131</sup> Entre 2006 y 2011, la violencia se dio por disputas entre las bandas criminales por el control de corredores estratégicos y las salidas de droga hacia el exterior. Por su parte, el aumento de las víctimas por minas antipersonal estuvo relacionado con el cerco instalado por la guerrilla para evitar el ingreso de la Fuerza Pública a las zonas altas del Nudo de Paramillo, la erradicación manual de cultivos de coca (que desde 2003 aumentó en la región) y el mismo avance de la Fuerza Pública.<sup>132</sup> (Ver tabla Indicadores de violencia en el departamento de Córdoba).

INDICADORES DE VIOLENCIA DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Homicidios	173	258	352	466	510	562	552	318
Masacres	0	9	0	26	0	36	13	4
Secuestros	2	2	7	4	2	3	6	1
Desplazamientos forzados	11.955	12.329	13.204	19.249	13.751	16.300	22.216	8.606
Casos de terrorismo	2	3	1	0	0	3	0	0
Acciones subversivas	0	2	0	0	0	0	0	0

Fuentes: Observatorio Dijin-Policía Nacional. Delitos de Impacto 2005 - 2012  
Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas, Red Nacional de Información (Desplazamientos forzados).

Homicidios								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Córdoba	173	258	352	466	510	562	552	318
Total Nacional	18111	17479	17198	16140	15817	15458	15803	14670

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

Desplazamiento (personas expulsadas)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Córdoba	11.955	12.329	13.204	19.249	13.751	16.300	22.216	8.606	8.740
Total Nacional	396.248	396.978	431.305	391.960	224.635	185.366	241.490	238.179	221.785

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

Tabla 12. Indicadores de violencia en el departamento de Córdoba.

131 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

132 Ibidem.

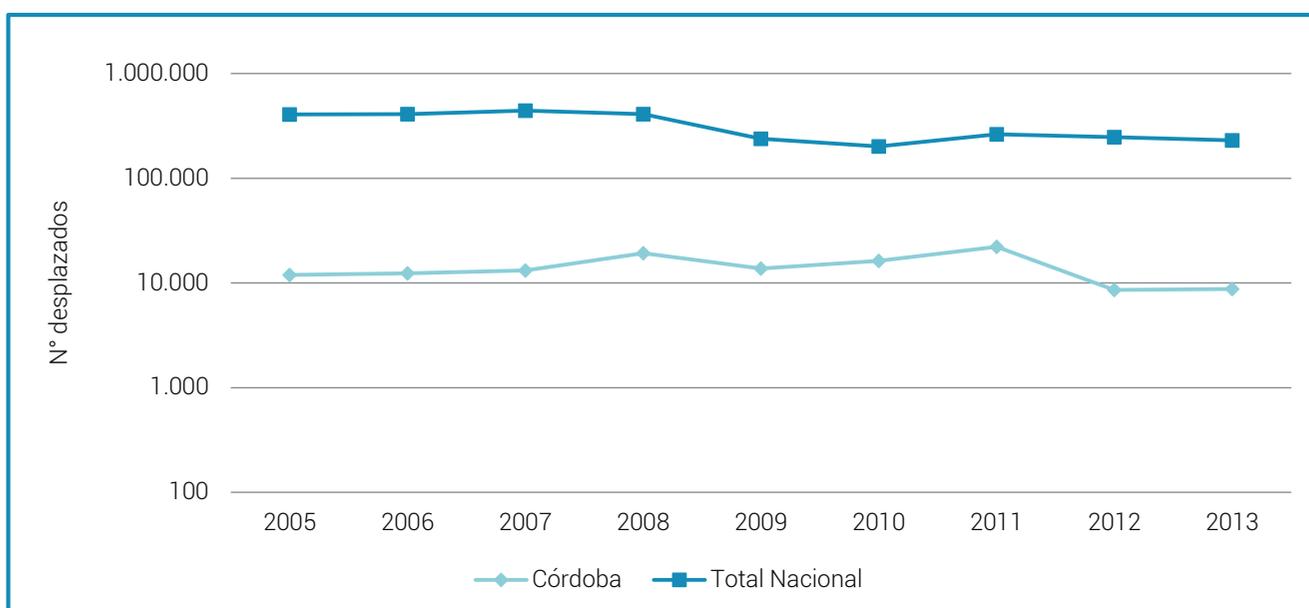


Gráfico 15. Desplazamiento (Expulsión de Personas)  
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Entre 2012 y 2013 se registró una importante disminución en todos los índices de violencia en la región del Nudo de Paramillo, lo cual según la Fundación Ideas para la Paz, se debe parcialmente, a que las bandas criminales llegaron a un acuerdo de distribución territorial, en el que la región quedó en manos de El Clan Usuga<sup>133</sup>. A esto se suman las alianzas entre las bandas y las FARC en municipios como Montelíbano y Puerto Libertador.<sup>134</sup> No obstante, a pesar de estas alianzas, la presencia del Clan Usuga y su propósito de mantener el control sobre las actividades ilegales y los corredores de movilidad para el tráfico de drogas, al igual que la presencia del Frente 18 de las FARC, han mantenido los altos índices de violencia en el Nudo de Paramillo y, en particular, en los municipios de Tierralta e Ituango, que reportaron la situación más crítica en materia de minas antipersonal, desplazamientos y tasas de homicidio.

que convierten a Córdoba en una región estratégica para la persistencia los grupos armados ilegales.<sup>135</sup>

El sistema hidrográfico de Córdoba también es usado como ruta para el tráfico de drogas. Este sistema está compuesto por zonas marcadas por dos ríos principales que atraviesan el departamento de sur a norte: la zona del Valle del Sinú, que recoge los afluentes del sur como los ríos Verde, Esmeralda y Manso, y la zona del Valle de San Jorge, que canaliza los ríos Canalete y Mangle al noroeste del departamento para luego desembocar en el río Cauca, que a su vez converge con el río Magdalena a la altura de la Depresión Momposina.<sup>136</sup>

## 7.5 PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS

El departamento de Córdoba posee varios corredores estratégicos: entre Paramillo y Urabá antioqueño, entre Ayapel y el sur de Bolívar y de este municipio y la Apartada con Urabá chochoano y antioqueño, entre San Andrés de Sotavento y Chinú y los Montes de María, así como entre el Alto San Jorge y el Alto Sinú (donde se ubican Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano) y las zonas costeras (especialmente Canalete, los Córdoba y la zona rural de Montería), rutas

133 FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>  
134 Ibidem.

135 Diagnóstico Departamental de Córdoba. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. 2009  
136 Ibidem.

# 8

## Dimensión económica

**E**n el análisis de la relación entre las variables económicas y la producción ilícita hay muchos elementos en juego, como se observa en el análisis estructural para estas dimensiones en el gráfico 14. Por una parte, las condiciones de la economía departamental, expresadas en la dinámica de desarrollo sectorial (DesarrSect, en el cuadrante superior derecho), constituyen el escenario en el cual se generan las condiciones de vulnerabilidad para el establecimiento de economías ilegales, pero al mismo tiempo la expansión de los fenómenos de ilegalidad tiene efectos importantes sobre las posibilidades de desarrollo sectorial, particularmente en el ámbito rural, donde estas actividades están ligadas a la presencia de actores armados ilegales que limitan el acceso

y la intervención estatal, y frenan los procesos de inversión. Estas afectaciones inciden también sobre los programas de desarrollo alternativo.

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

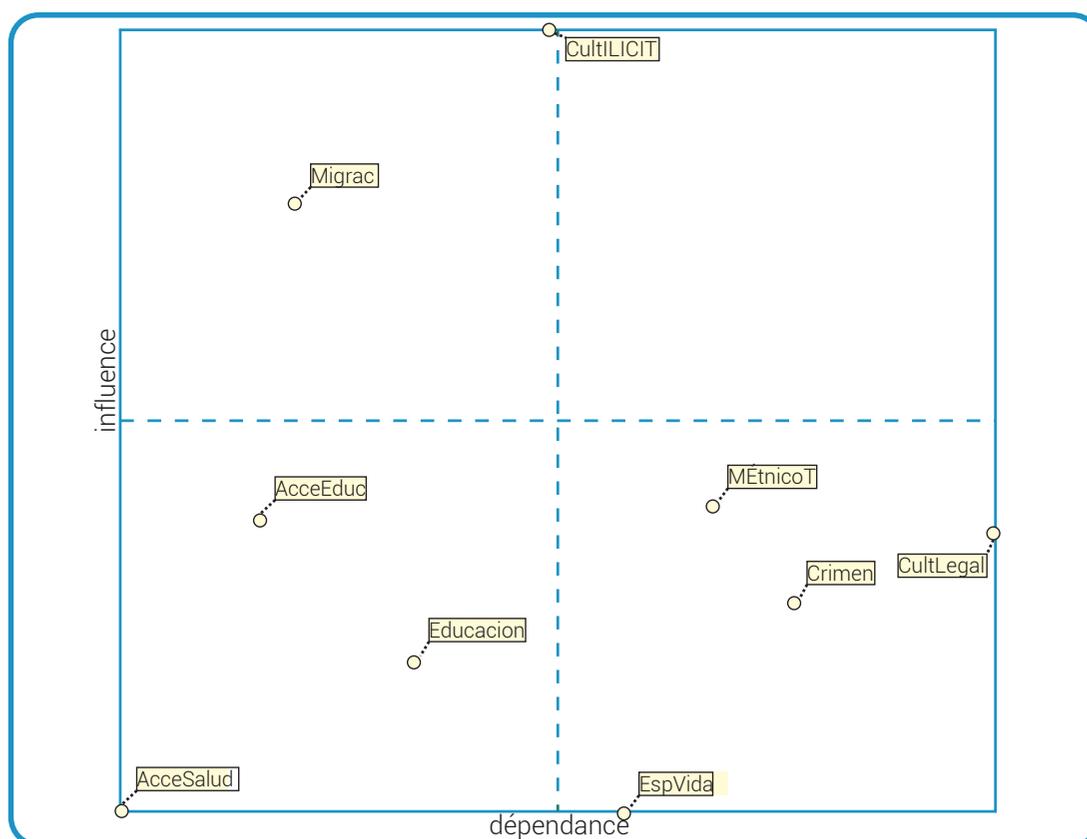


Gráfico 16. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.

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 asocio con actores armados ilegales), contribuye a su agudización. El empleo rural, que debería ser el objetivo del proceso, enfrenta una condición de extrema dependencia de múltiples variables, por lo que la acción sobre este eje debe ser indirecta, considerando los factores limitantes, con el fin de que ese impulso genere un mejoramiento real.

En este capítulo se examinan las principales actividades económicas departamentales, se analizan las características de la tenencia de la tierra y se elabora un análisis de la dinámica reciente de la pobreza

en el departamento, concentrándose en el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El capítulo concluye con un análisis comparativo entre la producción de coca y la producción agrícola tradicional.

## 8.1 PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

En Córdoba, la actividad económica principal es la explotación ganadera y minera. El 61,03% del área territorial del departamento de Córdoba, está destinado a la explotación ganadera y tan sólo un 5,97% a explotación agrícola.<sup>137</sup>

Uso del suelo	Córdoba		Total 22 departamentos		Participación (%)
	Area (ha)	Cve	Area (ha)	Cve	
Total	1.901.619	0,1	37.654.254	0,1	5,1
Agrícola	124.395	13,6	2.963.731	2,8	4,2
Pecuaria	1.669.916	1,6	30.000.649	0,5	5,6
Bosques	12.149	39,6	3.594.003	3,2	0,3
Otros usos	78.243	14,9	1.001.152	4,6	7,8
Área perdida	16.916	84,5	94.720	34,8	17,9
Cantidad de UP	51.329	8,0	1.671.239	1,6	3,1

Tabla 13. Principales actividades económicas del departamento de Córdoba.

La producción ganadera se encuentra destinada a un doble propósito (carne y leche), sacrificando el 2,6% del total nacional de cabezas de ganado, con un 80% de destino al territorio nacional. Por su parte, el sector pecuario representa baja productividad y el suelo se destina poco a esa actividad, pese a su gran potencial.

De acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental, el 59% del área destinada a la agricultura en Córdoba, corresponde a la economía campesina tradicional. Córdoba es el principal productor de algodón en el país, con una importante participación a nivel nacional. Igualmente, en el departamento se produce ñame, maíz tecnificado, yuca y arroz seco manual. Como cultivos permanentes, el departamento produce principalmente plátano y cacao. Cabe anotar que el sector agroindustrial es aún incipiente.

Córdoba presenta una de las mayores participaciones de explotación minera a nivel nacional, aunque se debe mencionar que ha impedido el desarrollo de los sectores agropecuarios. Se destaca por la producción de ferróniquel, recurso solamente explotado en ese departamento por la minera Cerro Matoso en el municipio de Montelíbano y San José de Uré y la

explotación de carbón mineral en el municipio de Puerto Libertador.

La inversión en el departamento no presenta planificación, políticas sectoriales y de incentivos que permitan la transformación de los productos. Igualmente, la baja productividad en el departamento se asocia al problema de la innovación tecnológica, el alto valor de insumos utilizados en la explotación agropecuaria, generando altos costos de producción.

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

El proceso de concentración de la tierra en el departamento de Córdoba tiene lugar desde tiempos coloniales y fue facilitado por las concesiones denominadas "mercedes",<sup>138</sup> que se relacionaban con el

137 PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL Gestión y Buen Gobierno para la Prosperidad de Córdoba 2012-2015

138 Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Resolución Defensorial No. 58. Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2010.

pago de la corona española con tierra a los generales que prestaron su servicio en el territorio, de esta manera se empieza a dividir el territorio cordobés en pocos propietarios. En esta época arribaron al territorio también indígenas Emberá provenientes del Chocó y comunidades negras que se escaparon de las minas de oro del Bajo Cauca. Estos nuevos habitantes llegaron a compartir el territorio con los Zenúes, comunidades prehispánicas de la región.<sup>139</sup>

EL modelo hacendatario y latifundista se expandió en todo el norte de lo que se conoce como Córdoba actualmente. Este tipo de apropiación generó conflictos con los pobladores de la región, que fueron engañados o expulsados de forma violenta de sus territorios, *“increíble ingeniosidad con que los terratenientes lograron birlarle la tierra a los colonos, a través de falsas cuentas, agregando ceros, vendiendo sarapas (raciones de comida), aprovechando el hierro del ganado, robando escrituras, sobornando autoridades, emborrachando, jugando a los gallos y a las cartas, amenazando con la violencia. Emplearon además la compra de doncellas”*.<sup>140</sup> La esclavitud perduró en esta región hasta 1921, 102 años después de declarada la independencia.<sup>141</sup>

Sin embargo, la colonización cobró fuerza en el departamento a partir de mediados del siglo XIX,<sup>142</sup> comenzando por el norte y centro y finalizando en el sur, época en la que compañías extranjeras y empresarios antioqueños<sup>143</sup> llegaron a la región y fundaron empresas, casas y haciendas que se especializaron en la explotación minera (níquel en Cerro Matoso en 1956), ganadería intensiva a partir de pastos mejorados y mejoramiento de razas y cultivos agroindustriales de algodón, caña de azúcar, caucho, arroz y extracción de madera.<sup>144</sup>

Este modelo de apropiación y concentración de la tierra continuó en la región y favoreció la avanzada de colonos y campesinos despojados de sus tierras hacia las zonas más montañosas, localizadas al sur del departamento, región denominada del Alto Sinú y San Jorge, procesos que fueron desordenados y que afectaron ecosistemas frágiles y de valor estratégico (Nudo del Paramillo nacimiento de los principales afluentes de la región) y comunidades indígenas Emberá Katío.<sup>145</sup> Esta situación

139 Diagnóstico departamental de Córdoba, Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República, Bogotá, 2007.

140 FALS BORDA, O. Historia de la cuestión agraria en Colombia, Bogotá, 1975.

141 NEGRETE, V. y BECHARA, E. La mentalidad del ganadero sinuano y el desarrollo. 2007

142 Dinámica de la Violencia en el departamento de Córdoba, 1967 – 2008. Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República. Noviembre de 2009.

143 Diagnóstico departamental del Plan de Desarrollo Departamental, “Por una gestión solidaria y comprometida”, 2008 – 2011, Córdoba, 2008.

144 Córdoba es nombrado como departamento en 1952, cuando cobra independencia del departamento de Bolívar.

145 Comisión de superación de la violencia CINEP. Pacificar La Paz: lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz. Bogotá, 1992.

se vio acentuada con una práctica denominada “terraje”, que consistía en cobrar a campesinos y colonos un impuesto para poder sembrar, especialmente al norte del departamento entre 1930 y 1970<sup>146</sup> y por la violencia bipartidista,<sup>147</sup> actos que fueron uno de los vectores de colonización en el Paramillo y la Serranía de Abibe.

La formación de grandes haciendas dedicadas a la ganadería en forma extensiva, ha ocasionado graves problemas sociales por la concentración de la propiedad: el desplazamiento de la población campesina e indígena, el desempleo y el desabastecimiento de productos básicos de la canasta familiar y movimientos campesinos por la recuperación de la tierra. En la Resolución Defensorial 038, de la Defensoría del Pueblo, se señala que en 1970, un 4% de la población poseía el 86% de la tierra en el departamento, que el 96% de las tierras estaban dedicadas a la ganadería y que en los minifundios se hacía sobrexplotación de las tierras. Actualmente, la concentración de la tierra se mantiene en la margen izquierda del río, pues el 12% de la población posee el 80% de la tierra.<sup>148</sup>

Los vacíos legales en la tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba, han facilitado la apropiación y desalojo de los campesinos e indígenas por parte de actores armados al margen de la ley, grandes propietarios y sectores económicos que explotan los recursos naturales existentes en la región.<sup>149</sup> Además de las siete tipologías de despojo de la tierra definidas por Conret<sup>150</sup>, la Defensoría del Pueblo encontró en este departamento las siguientes causas que explican la concentración de la tierra:<sup>151</sup>

- Desalojo de campesinos por parte de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, algunas veces mediante la quema de sus viviendas (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).
- Desplazamientos causados por la llamada ‘Casa Castaño’, que se apoderó de los predios y puso allí ‘gente de ellos’, pero a quienes luego Mancuso les ordenó salir para introducir gente suya (caso de la finca Costa de Oro en Tierralta).

146 NEGRETE, V. Los desplazados por la violencia en Colombia: El caso de Córdoba. Montería. Barranquilla, 1995.

147 Panorama actual del Paramillo y su entorno, Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá, 2002.

148 Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial No. 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Bogotá D.C, Diciembre 29 de 2010.

149 Ibidem.

150 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultas en Recuperación de Tierras – CONRET. Las siete tipologías definidas son: desplazamiento de propietarios, transferencia forzada de dominio, ventas falsas, desplazamiento de poseedores y ocupantes, informalidad de la propiedad y el tipo “varios”. 2008.

151 Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial No. 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba. Bogotá D.C, Diciembre 29 de 2010.

- Tierras entregadas por el Gobierno a campesinos que fueron compradas por las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, bajo amenaza, compras forzadas o bajo presión (por ejemplo, la finca El Tronco en Tierralta).
- Asesinatos de personas y masacres que obligaron a sus familias a vender y que también causaron desplazamiento de comunidades enteras (caso del predio Montercarlo en Abibe y la región del Manso en Paramillo).
- Las FARC desplazaron de la parte alta del Sinú a varias familias (predios Simón, Palestina y La Gloria).
- En varios sitios estratégicos para los diferentes actores armados ilegales, las comunidades asentadas y que no se han desplazado, son objeto de amenazas constantes (predio Pica Pica en Montelíbano). Otras comunidades han salido por miedo a las constantes amenazas (Caso de El Palmar en el Alto San Jorge).
- Algunos campesinos beneficiados por el Incora han vendido a una o varias personas las tierras adjudicadas (caso del predio Santa Helena, corregimiento La Rica, Puerto Libertador), con Concentración de Unidades Agrícolas Familiares (UAF).
- Familias beneficiarias de tierras por parte del Incora que no pudieron establecerse por razones de seguridad, ya que eran señaladas de ser colaboradoras de actores armados (caso de algunas familias del predio El Quindío).
- Asesinato de líderes, hombres o mujeres, de las comunidades que han abogado por la recuperación y acceso a las tierras por parte de los campesinos (casos de Yolanda Izquierdo en 2007 y Ana Isabel Gómez en 2009).
- Embargos y desalojo mediante procesos ejecutivos por parte del Incoder (caso del predio El Quindío).
- Compra ilimitada de las tierras de la población desplazada por parte de una sola persona (se ha mencionado el caso de la señora Paternina en Montelíbano, que está comprando predios a los desplazados).
- Indígenas amenazados o asesinados y desplazamiento de la comunidad (resguardo Quebrada Cañaveral).
- Proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales, que afectan los territorios indígenas, desmejoran su calidad de vida y ponen en riesgo su seguridad alimentaria (caso de la hidroeléctrica de Urrá, Cerromatoso, explotación de carbón).
- Entrega de parcelas en un mismo predio a desplazados y desmovilizados, lo cual genera riesgo a toda la comunidad (caso del predio Las Catas en Ayapel).
- Desplazamiento por enfrentamiento entre los diferentes grupos armados en los territorios en donde ejercen control (esta situación se está presentando en algunas veredas de Tierralta, Montelíbano, Uré y Puerto Libertador, en la zona de Paramillo).
- Cumplimiento de los plazos de los contratos de comodatos para la explotación de predios de la nación, sin que el Incoder los haya renovado y sin que tampoco se hayan entregado los predios a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (caso del predio Sitio Nuevo).
- Acciones del Gobierno para controlar la presencia de grupos ilegales y la ejecución de la política de erradicación de los cultivos de uso ilícito – fumigación y erradicación manual.
- Falta de reconocimiento de la condición indígena del pueblo Zenú, para aquellos miembros de la comunidad que se encuentran residiendo fuera del resguardo de San Andrés de Sotavento, lo cual ha implicado a que actualmente los diferentes cabildos indígenas Zenú no posean tierra, no cuenten con medios para trabajar y padezcan una crisis alimentaria, (Planeta Rica, La Apartada). Actualmente, los grupos armados ilegales pos desmovilización de las AUC no permiten que los indígenas que trabajaban en la fincas puedan continuar haciéndolo, pues restringen su entrada. Así mismo, han impedido en varias ocasiones que los indígenas puedan pescar.

Según el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, la estructura de la propiedad en Córdoba ha presentado un bajo crecimiento de propietarios y predios, presentándose solo una leve transferencia de tierras entre las medianas propiedades, que son el 50% y las grandes propiedades, que representan el 29%. Según se indica en este Atlas, el coeficiente de Gini para el departamento de Córdoba fue de 0.749, aunque en el Atlas se hace la aclaración que esa cifra esconde el fenómeno característico del departamento de pocos propietarios con varios predios, siendo alta la diferencia entre el Gini de tierras y el Gini de propietarios, con 1.41 promedio de predios por propietario, como se puede observar en los siguientes gráficos:

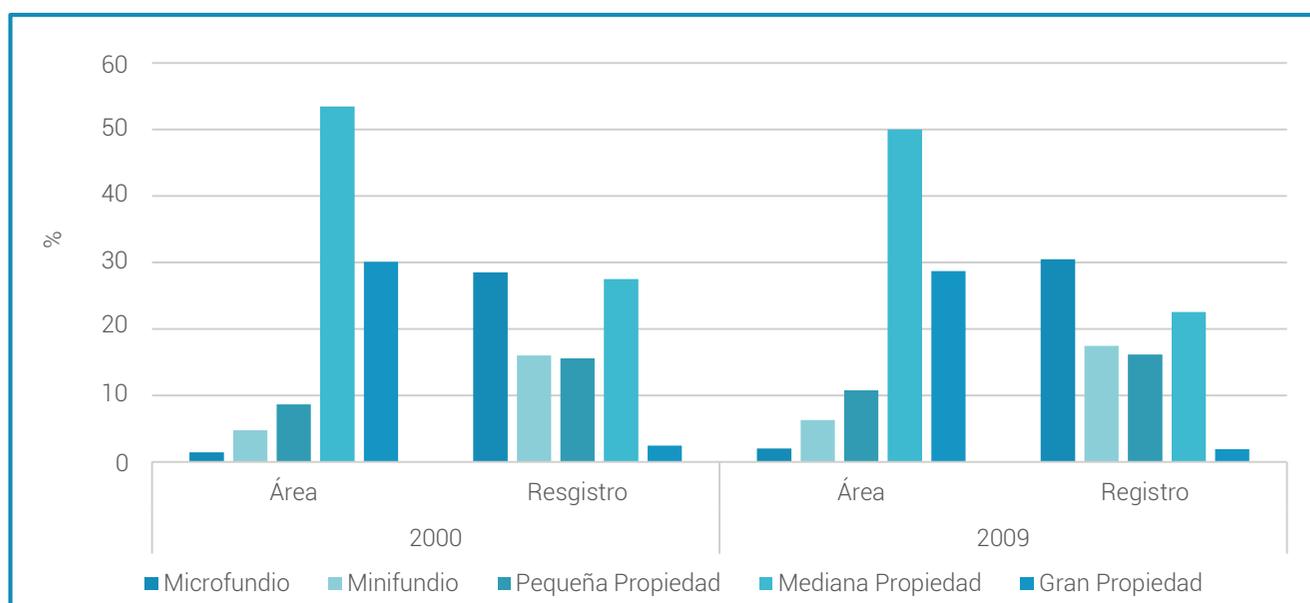


Gráfico 17. Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y registros.  
Fuente: IGAC, 2012. Atlas de la Distribución de la propiedad rural en Colombia.

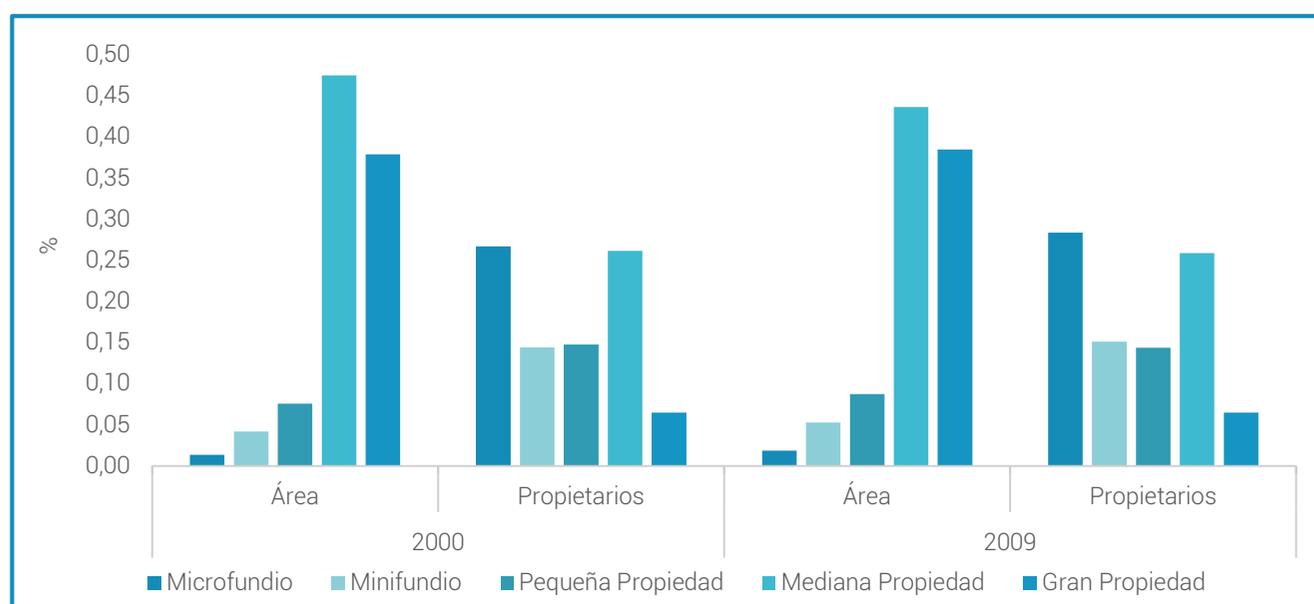


Gráfico 18. Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y propietarios.  
Fuente: IGAC, 2012. Atlas de la Distribución de la propiedad rural en Colombia.

Con respecto al proceso de restitución de tierras impulsado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la Unidad de Restitución de Tierras (URT) indica que Córdoba se ubica en el puesto número 10 de los departamentos con más solicitudes de restitución recibiendo a Septiembre de 2013 un total de 1.877 solicitudes para restitución de predios ubicados en Córdoba.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> FIP. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo del Paramillo y su impacto humanitario. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el Conflicto". Boletín # 71. FIP, USAID, OIM. 2014. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf>.

### 8.3 DINÁMICA DE LA POBREZA RURAL: POBREZA EXTREMA Y NBI

La pobreza para el departamento de Córdoba registró un 51.8% para el año 2013, con una disminución de 8.4 puntos porcentuales con respecto a 2012 (60.2%), pero muy por encima del porcentaje nacional de 30,6%. La pobreza extrema presentó un porcentaje de 18.6% para 2013, con una considerable disminución de 8.7 puntos porcentuales con respecto a 2012 (27.3%), siendo el doble del porcentaje nacional (9.1%). Pese a la disminución de la pobreza y pobreza extrema en los últimos años, especialmente para 2013, el porcentaje

de dichos indicadores sigue siendo muy alto y mayor al porcentaje nacional, situando al departamento como

uno de los que presentan condiciones más críticas de pobreza y pobreza extrema.

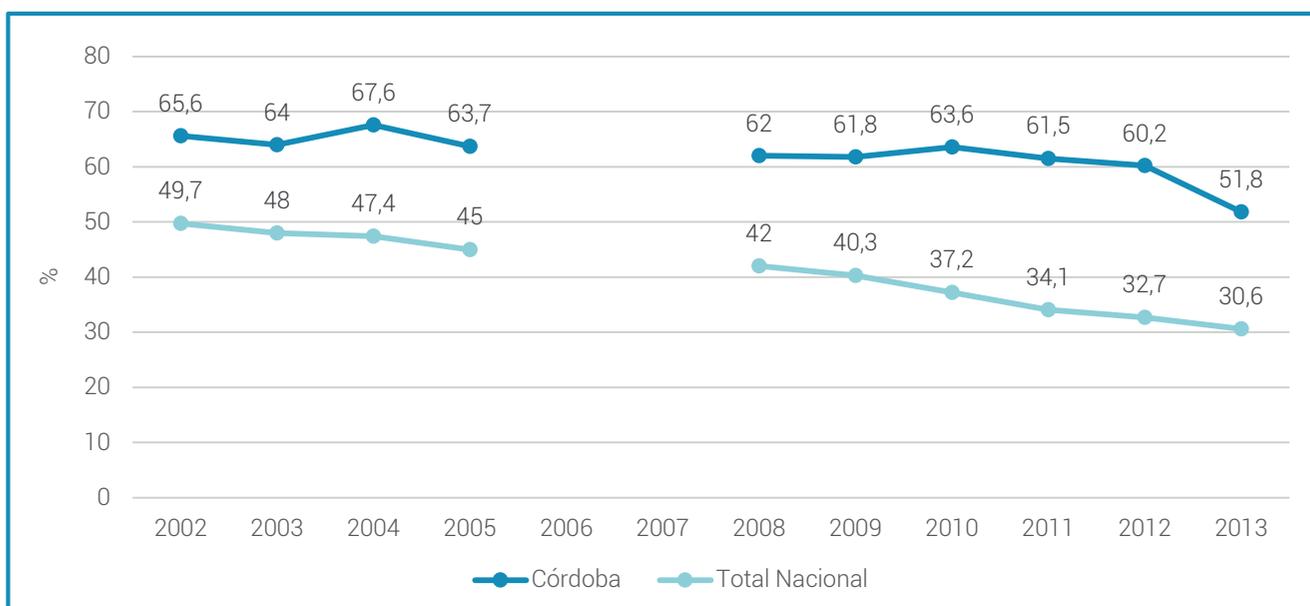


Gráfico 19. Incidencia de la pobreza en Córdoba, 2002 – 2013  
Fuente: Dane. Boletín de prensa julio de 2014, Caldas: Pobreza monetaria 2013

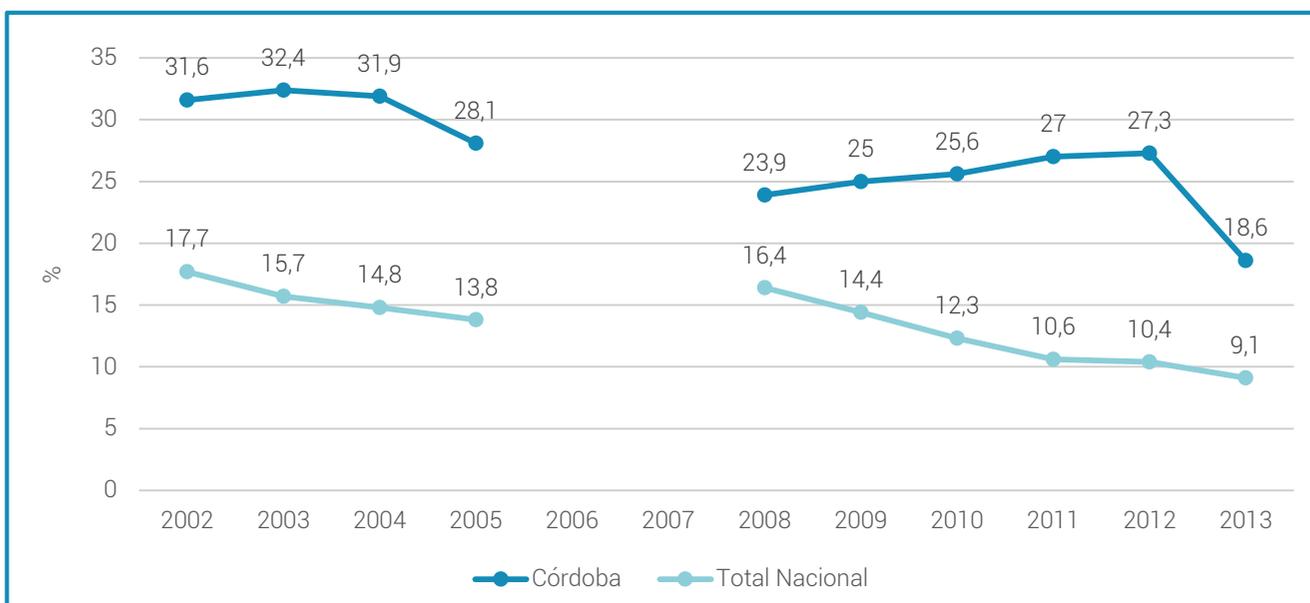


Gráfico 20. Incidencia de la pobreza extrema en Córdoba, 2002 – 2013.  
Fuente: Dane. Boletín de prensa julio de 2014, Caldas: Pobreza monetaria 2013

Igualmente, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es alto, con un porcentaje de 59.09%, doblando al promedio nacional de 27.78%, lo que evidencia la fuerte crisis socio-económica por la que atraviesan los habitantes del departamento. Los municipios del sur de Córdoba presentan los siguientes índices de NBI: Puerto Libertador, 64,41%; San José de Uré, 72,53%; Montelíbano, 45,11%; y Tierralta, 73,29%.

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

En el departamento de Córdoba se han observado 1.088, 1.046 y 439 hectáreas de coca para los años

2011, 2012 y 2013 respectivamente.<sup>153</sup> En la tabla 14 se muestra la cantidad de hectáreas sembradas en estos años, con algunos productos principales que registran las Evaluaciones Agropecuarias (EVA's) en el departamento. Para los productos que son transitorios se tiene en cuenta la cantidad de área sembrada en el segundo semestre de cada año. Una manera para contrastar esta información es por medio de la razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de cada producto sobre el área de coca observada; valores cercanos a uno implica que la cantidad de hectáreas de coca observada es similar a la cantidad de hectáreas sembradas de ese producto, valores superiores a 1, implican que en ese departamento hay más hectáreas sembradas de un producto que de coca observada y valores inferiores a 1, implican que hay más hectáreas

<sup>153</sup> Monitoreo de cultivos de coca, 2013.

de coca en el departamento que área sembrada del producto.

Cultivos permanentes y frutales				Cultivos transitorios			
Producto	2011	2012	2013	Producto	2011	2012	2013
Plátano	22.913	26.419	30.205	Yuca	27.702	25.748	28.520
Ñame	13.329	11.739	12.340	Maíz	12.291	18.428	23.150
Coco	1.331	2.736	3.951	Algodón	24.153	15.561	16.357
Palma de aceite	247	278	2.250	Arroz	11.289	13.764	15.611
Mango	553	802	2.195	Fríjol	496	289	649
Caucho	2.152	2.151	2.095	Ají	60	50	141
Cacao	2.483	1.193	1.845	Ajonjolí	240	338	136
Papaya	879	496	973	Hortalizas varias	142	134	73
Nueces	885	705	705	Berenjena	30	27	58
Patilla	1.534	1.073	658	Ahuyama	5		36
Caña flecha	288	423	473	Pepino	21	20	34
Caña	370	360	363	Habichuela	24	16	12
Cítricos	260	184	262	Col	2	2	2
Maracuyá	556	413	220	Tomate	1	1	1
Guayaba	95	203	162	Caducifolios	15		
Piña	36	84	131				
Guanábana	10	21	17				
Frutales exóticos	0	0	13				
Aguacate	5	5	5				

Tabla 14. Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Córdoba.

Fuente: Secretaría de Agricultura. Gobernación de Córdoba. 2014.

El gráfico 21 muestra la razón de productos lícitos sobre ilícitos en los años 2011, 2012 y 2013 en los productos permanentes; la línea en negro horizontal representa el valor de 1.<sup>154</sup> Como se puede observar, las razones de los diversos productos son superiores en el año 2013, las razones en 2011 y 2012 son muy similares, para los tres años la razón es mayor a 1 en el plátano, ñame, coco y caucho. Para 2013 se encontraron cerca de 70 hectáreas sembradas de plátano, 30 hectáreas de ñame y alrededor de 10 hectáreas de coco por cada hectárea de coca observada. Este crecimiento marcado en la

razón en 2013, se debe principalmente a la disminución de la cantidad de coca en el departamento para este año y el aumento de área sembrada principalmente de 2012 a 2013 en estos productos. Adicional a esto, se refleja en el gráfico, que la cantidad de hectáreas sembradas en palma de aceite, mango, caucho, cacao y papayo supera también la cantidad de hectáreas de coca observada en 2013, a pesar de que en 2011 y 2012 se tiene una cantidad similar de hectáreas sembradas en cada uno de estos cultivos y la cantidad de coca observada en el departamento.

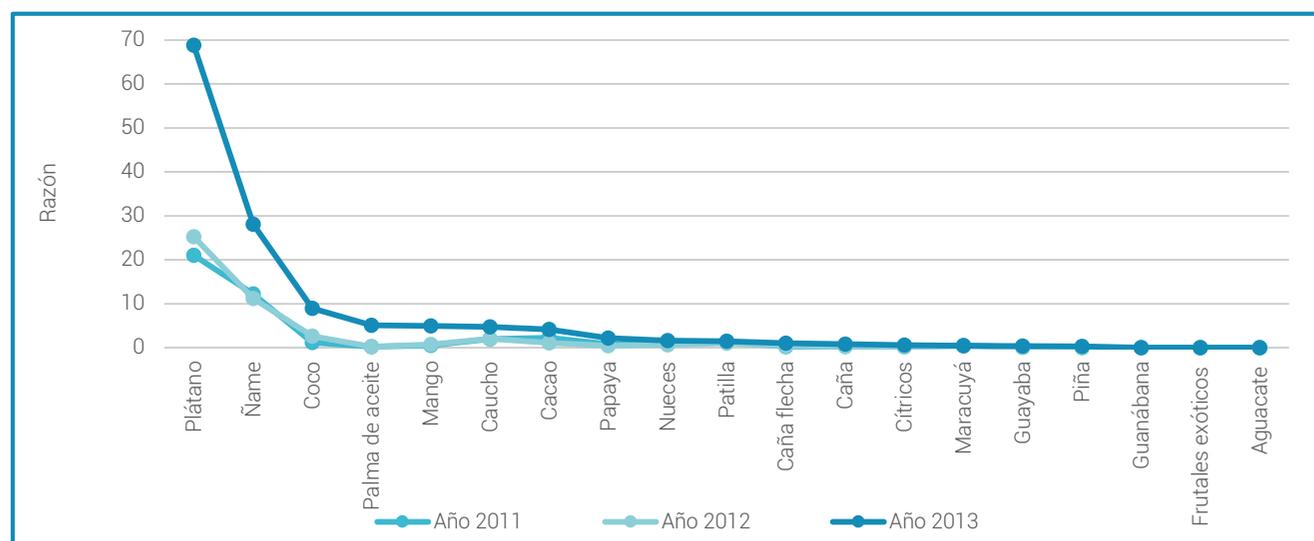


Gráfico 21. Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes.

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

El gráfico 21 muestra la razón entre la cantidad de áreas sembradas de los diversos productos transitorios en el departamento y la cantidad de coca observada. La razón es mayor para la yuca en los tres años, lo que implica que se han sembrado más hectáreas de yuca que hectáreas de coca observada. Para 2011 y 2012, la razón es cercana a 2, lo que implica que por cada hectárea de coca observada hay 2 hectáreas de yuca sembrada; para 2013, la razón baja y por cada hectárea de coca observada hay un 50% de yuca sembrada, esto se debe a que en 2013 disminuyó la cantidad de

hectáreas de yuca sembrada mientras que aumentó la cantidad de coca observada en el departamento.

En el gráfico 22 se muestra que el maíz es otro producto que muestra una razón superior a 1 tan sólo en 2013; esto implica que en el departamento se sembraron menos hectáreas de maíz para 2011 y 2012 que hectáreas de coca observada, pero para 2013 la cantidad de maíz sembrada aumentó, generando una razón superior a 2, lo que implica que para 2013 por cada hectárea de coca observada hubo más de dos hectáreas de maíz sembrado.

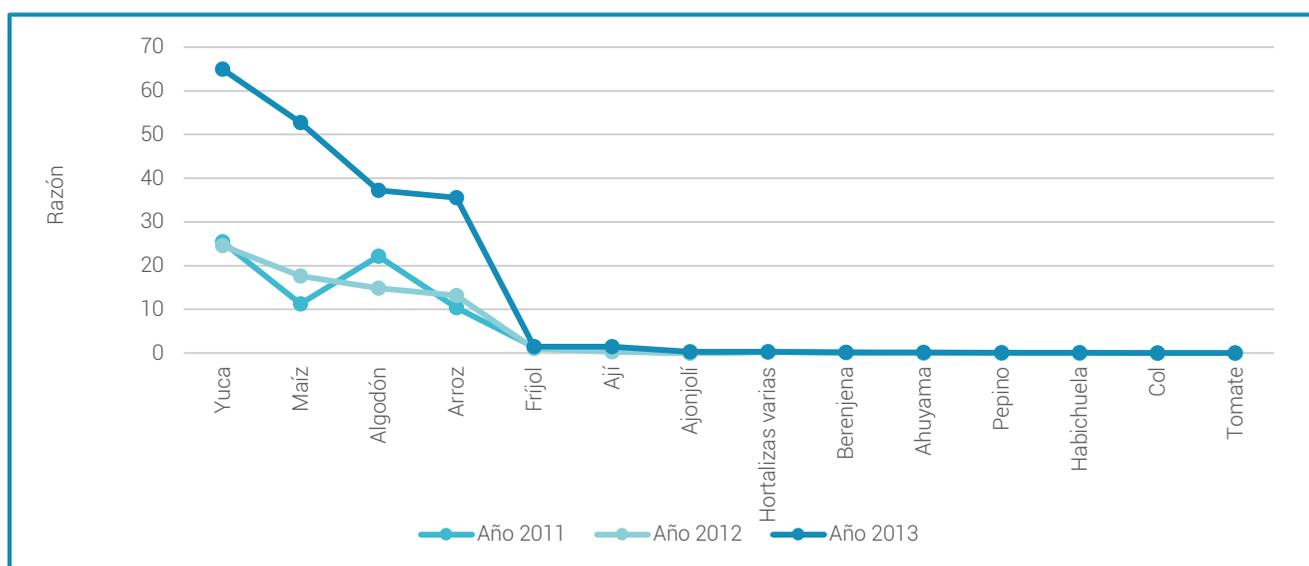


Gráfico 22. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.

De lo analizado en los gráficos anteriores, se puede afirmar que los productos como plátano, ñame, caña, yuca, maíz, algodón y arroz, son productos que tienden a tener más

hectáreas sembradas que hectáreas de coca, principalmente en 2013.

Cultivos permanentes y frutales				Cultivos transitorios			
Producto	2011	2012	2013	Producto	2011	2012	2013
Plátano	21,06	25,26	68,80	Yuca	25,46	24,62	64,97
Ñame	12,25	11,22	28,11	Maíz	11,30	17,62	52,73
Coco	1,22	2,62	9,00	Algodón	22,20	14,88	37,26
Palma de aceite	0,23	0,27	5,13	Arroz	10,38	13,16	35,56
Mango	0,51	0,77	5,00	Frijol	1,41	1,03	1,50
Caucho	1,98	2,06	4,77	Ají	0,46	0,28	1,48
Cacao	2,28	1,14	4,20	Ajonjolí	0,05	0,05	0,32
Papaya	0,81	0,47	2,22	Hortalizas varias	0,22	0,32	0,31
Nueces	0,81	0,67	1,61	Berenjena	0,13	0,13	0,17
Patilla	1,41	1,03	1,50	Ahuyama	0,03	0,03	0,13
Caña flecha	0,26	0,40	1,08	Pepino	0,00	0,00	0,08
Caña	0,34	0,34	0,83	Habichuela	0,02	0,02	0,08
Cítricos	0,24	0,18	0,60	Col	0,02	0,01	0,03
Maracuyá	0,51	0,39	0,50	Tomate	0,00	0,00	0,00
Guayaba	0,09	0,19	0,37	Batata	0,00	0,00	0,00
Piña	0,03	0,08	0,30	Caducifolios	0,00	0,00	0,00
Guanábana	0,01	0,02	0,04				
Frutales exóticos	0,00	0,00	0,03				
Aguacate	0,00	0,00	0,01				

Tabla 15. Cuadro con las razones de los gráficos 21 y 22.

## 8.5 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

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

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

Desde 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, por lo que los datos de precios han sido recopilados tanto en zonas de cultivo, como en sitios de influencia de comercialización tras la labor de personas vinculadas a programas de UNODC, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).<sup>155</sup>

El Sistema de Información de Precios de Drogas se nutre de las observaciones recolectadas por UNODC en las diferentes zonas de cultivo, así como de registros administrativos suministrados por la Policía Nacional, coordinados a través del Centro Internacional de Estudios contra el Narcotráfico - CIENA, perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos - DIRAN. En primer lugar, UNODC, a través de sus enlaces en programas de monitoreo y desarrollo alternativo, recopila información de precios en zonas de cultivo, cuya ubicación y fuentes entrevistadas han sido seleccionadas estratégicamente por su importancia en el mercado y por la oportunidad de la recolección de la información. En segundo lugar, el

<sup>155</sup> La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) proporciona información de precios que complementan los registros capturados en zonas de cultivo, a través de su personal de enlace y residentes en las diferentes regiones.

CIENA, proporciona los registros de precios obtenidos a través del reporte de los Comandos de Policía en las diferentes ciudades.<sup>156</sup>

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, no se facilita la consecución de fuentes que proporcionen información en las principales zonas de influencia del fenómeno, los datos se recogen de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes, por lo que no responden a un criterio muestral definido y, en tal sentido, deben considerarse como indicativos.
- 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.
- No es identificable el punto de la cadena en la que el producto se comercializa, ni la influencia de las variables de coyuntura de los territorios.
- Desde 2012, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

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

### 8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos.

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta en el departamento de Córdoba corresponde principalmente a productos relacionados con hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en Córdoba, ha disminuido de 19 tm en 2009 a 4 tm en 2013; aunque, la contribución de la producción del departamento frente a la región central ha permanecido constante, su participación en relación al total nacional ha disminuido (de 3,8% en 2009 a 1,5% en 2013).

<sup>156</sup> Esta información se obtiene a través de la indagación con personas vinculadas en el mercado, así como información de Inteligencia.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca (fresca)	\$/Kg	-	2.000	2.150	2.400	2.900	-	-	-	-
Pasta básica de cocaína	\$/Kg	2.100.000	1.810.400	1.900.000	1.850.000	1.500.000	2.233.300	-	1.600.000	1.820.000
Base de cocaína	\$/Kg	2.500.000	2.280.000	2.375.000	2.510.000	2.630.000	-	2.272.700	2.700.000	2.860.000
Clorhidrato de cocaína	\$/Kg	4.400.000	4.078.600	4.675.000	4.400.000	4.530.000	4.200.000	4.318.200	3.950.000	4.920.000

Tabla 16. Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Córdoba, según año de referencia.

Fuente: Sistema de precios de drogas, PONAL, UACT y UNODC-SIMCI.  
Nota: Los valores fueron redondeados a la centena más próxima.

Los precios de hoja de coca fresca pasaron de \$2.000/kg en el año 2006 a \$2.900/kg en el 2009; al 2013 no se ha reportado precios de este producto en el departamento. Lo anterior se podría explicar por la desaceleración en su comercialización ante la fuerte caída de la producción de este producto de 17.160 tm en el año 2009 a 3.003 tm en el año 2013. En relación con los precios promedio nacionales, los precios de hoja de coca fresca locales se han caracterizado por ser inferiores (en promedio al 3,3%), siendo más pronunciadas en 2006 y 2007. Es de resaltar que el 59% de los cultivadores, venden la hoja de coca sin ningún proceso de transformación, de acuerdo con la información de los estudios de productividad en la región central.

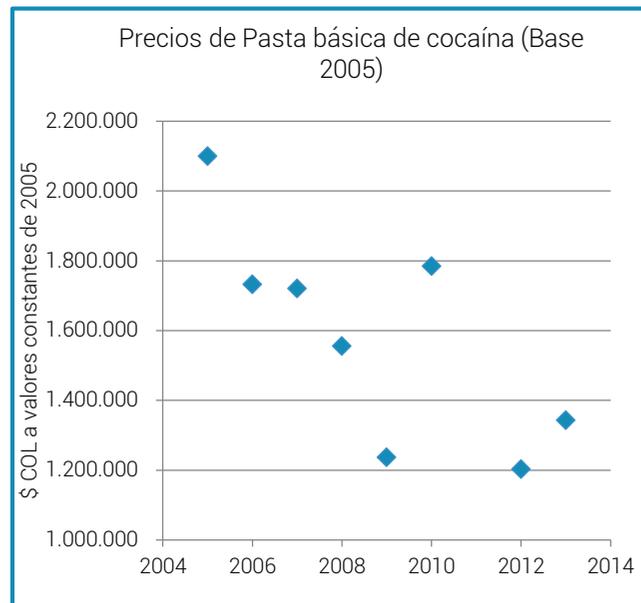
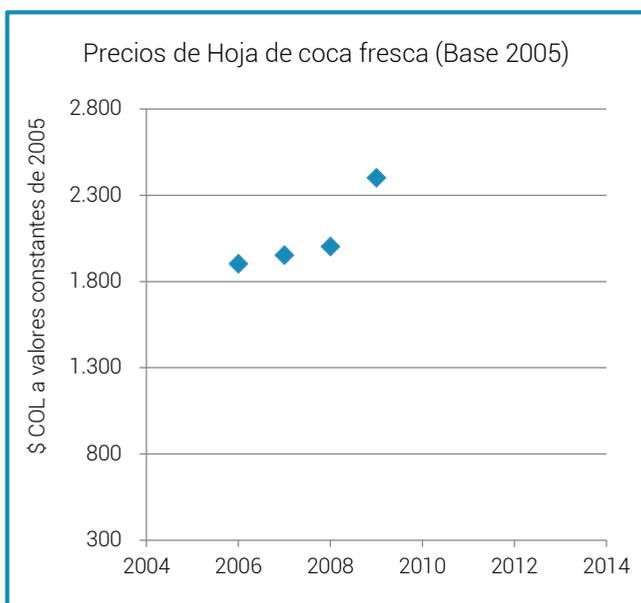
Desde el 2005, los precios de pasta básica de cocaína han tendido a crecer (en promedio el 3%), siendo significativo el incremento presentado en el año 2010 (49%). En la misma línea, los precios de la base de cocaína han aumentado en alrededor del 17%. El comportamiento de los precios refleja que la comercialización de estas sustancias no depende de la producción local, pero sí de las pocas estructuras de narcotraficantes instaladas en el territorio. En este sentido, los precios de pasta básica de cocaína han oscilado entre \$1.500.000/kg y \$2.300.000/kg mientras que la base de cocaína se ha comercializado entre \$2.300.000/kg y \$2.860.000/kg.

Los niveles de precios de pasta básica de cocaína en el departamento, tienen un intervalo más amplio con

relación a los registrados en el resto del país, en promedio, durante el periodo 2005 - 2013 se comercializó pasta básica de cocaína entre \$1.844.300/kg y \$2.154.200/kg. Para el mismo periodo, los precios promedio nacional de base de cocaína se estimaron entre \$2.509.500/kg y \$2.824.700/kg, siendo consistentes a los registrados en el departamento.

Los precios de clorhidrato de cocaína han permanecido estables en términos nominales. Entre 2005 y 2013, el clorhidrato de cocaína se ha comercializado en el departamento entre \$3.950.000/kg y \$4.920.000/kg, mientras que en el país, los precios de este producto oscilan entre \$4.155.500/kg y \$ 4.708.900/kg.

Si se analizan estas tendencias en términos constantes, es decir, descontando a los niveles de precios el efecto de la inflación, los precios reales de los productos derivados de la hoja de coca han tendido a la baja. Si bien en algunos años el crecimiento reportado ha tendido al alza, como es el caso de la hoja de coca fresca, en general los cambios de los precios del productor no son consistentes frente a las variaciones de los precios en los demás productos lícitos, lo cual genera que se perciban menos ingresos que los percibidos en años anteriores. Cabe resaltar que en el escenario de precios impuestos por los compradores, los ingresos afectados corresponderían a los primeros eslabones de la cadena y no al tráfico en donde la relación entre riesgo vs utilidad es directa.



Departamento de Córdoba

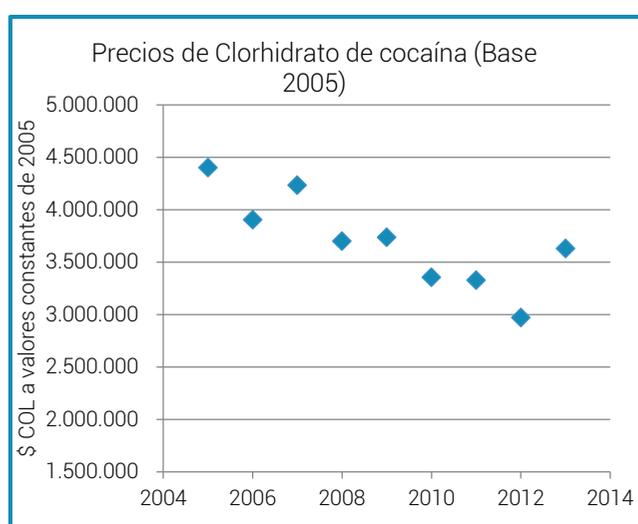
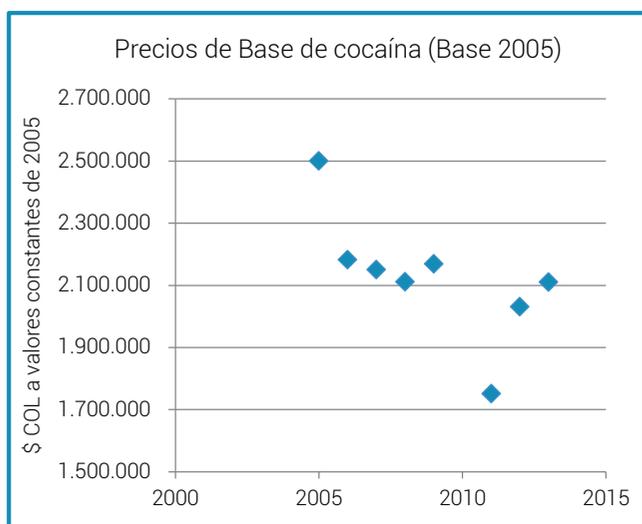


Gráfico 23. Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Córdoba a valores constantes de 2005.

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

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

### 8.5.2 Precios de los derivados opiáceos.

Los precios de los derivados opiáceos tienden a presentar mayor volatilidad. En Córdoba solo se cuenta con un referente de los precios de látex de amapola, mientras que en el caso de morfina y heroína pueden oscilar entre \$10.750.000/kg - \$13.100.000/kg y \$15.500.000/kg - \$34.000.000/kg respectivamente,

presentando una tendencia hacia la disminución. Durante 2007 y 2014 (primer semestre), los precios promedio nacional del látex de amapola oscilan entre \$612.000/kg - \$1.812.000/kg, mientras que la morfina varía entre \$10.704.000/kg y \$17.918.000/kg; se registraron precios de heroína entre \$14.321.000/kg y \$21.421.000/kg.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Látex de amapola	Litro	-	-	-	-	-	-	-	-	550.000	-
Morfina	Kilogramo	-	-	-	13.100.000	-	-	-	-	10.750.000	-
Heroína	Kilogramo	-	-	-	34.000.000	15.000.000	-	-	12.000.000	15.800.000	19.666.650

Tabla 17. Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Córdoba, 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.

Si se analizan a precios constantes, es decir, descontando el efecto de la inflación, los precios de la morfina tienden a crecer a un ritmo inferior que los productos legales, mientras que los precios de la heroína registran una tendencia de crecimiento a partir del año 2012. El comportamiento de la heroína

puede incentivar su comercialización en la medida en que el aumento en los niveles de precios es superior al presentado en el nivel general de precios y puede generar mayor captación de ingresos por parte de las estructuras de narcotraficantes en relación con los otros mercados de drogas ilícitas.

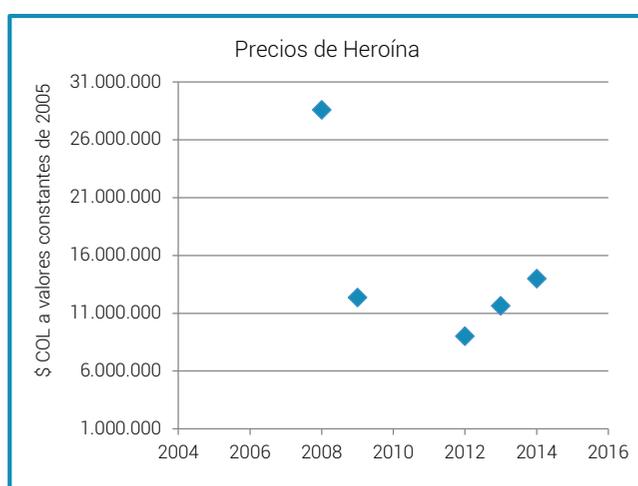
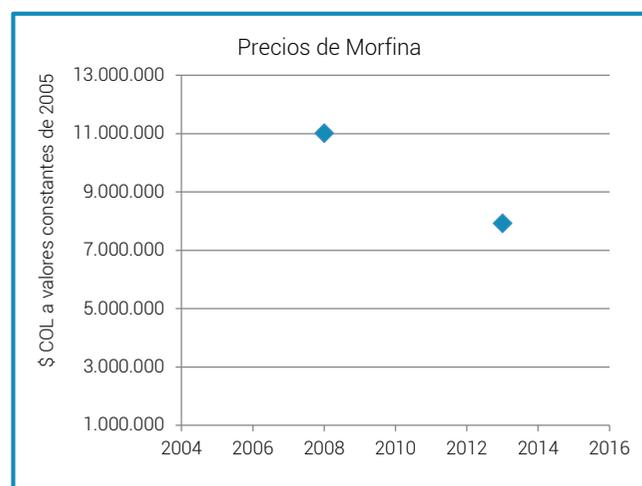


Gráfico 24. Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Córdoba a valores constantes de 2005.

# 9

## Dimensión social

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

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

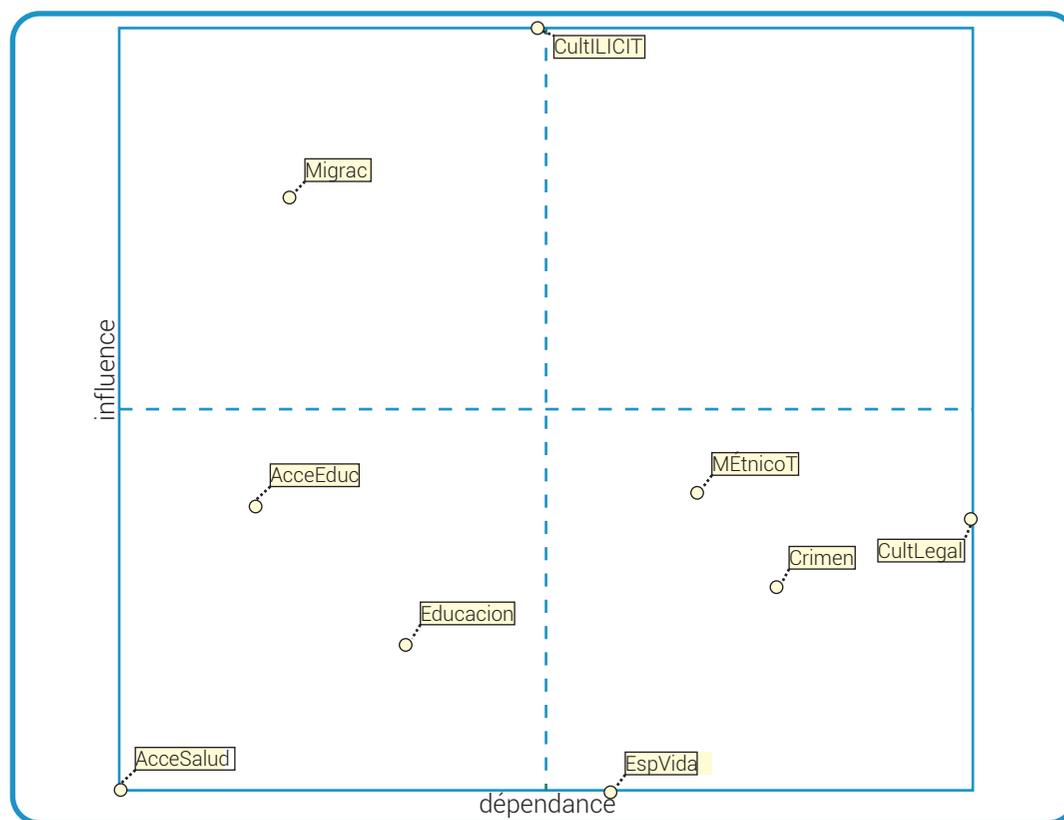


Gráfico 25. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal.

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

una región dada, las intervenciones deben partir de las capacidades existentes entre la población; por ello, en el análisis se ubican como variables de bajo impacto inmediato, aunque tengan alto impacto potencial.

En este capítulo se analiza la dinámica de migraciones y se presenta una descripción de los factores asociados al manejo étnico del territorio. (Aún no se presenta un análisis de la criminalidad dado la insuficiente información que se tiene en este momento de la misma).

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

Córdoba es un departamento principalmente expulsor, con un saldo neto migratorio negativo (según el DANE con el Censo de 2005). Sin embargo, entre 2000 y 2005 se presentó un incremento de llegada de población en condición de desplazamiento en el departamento.

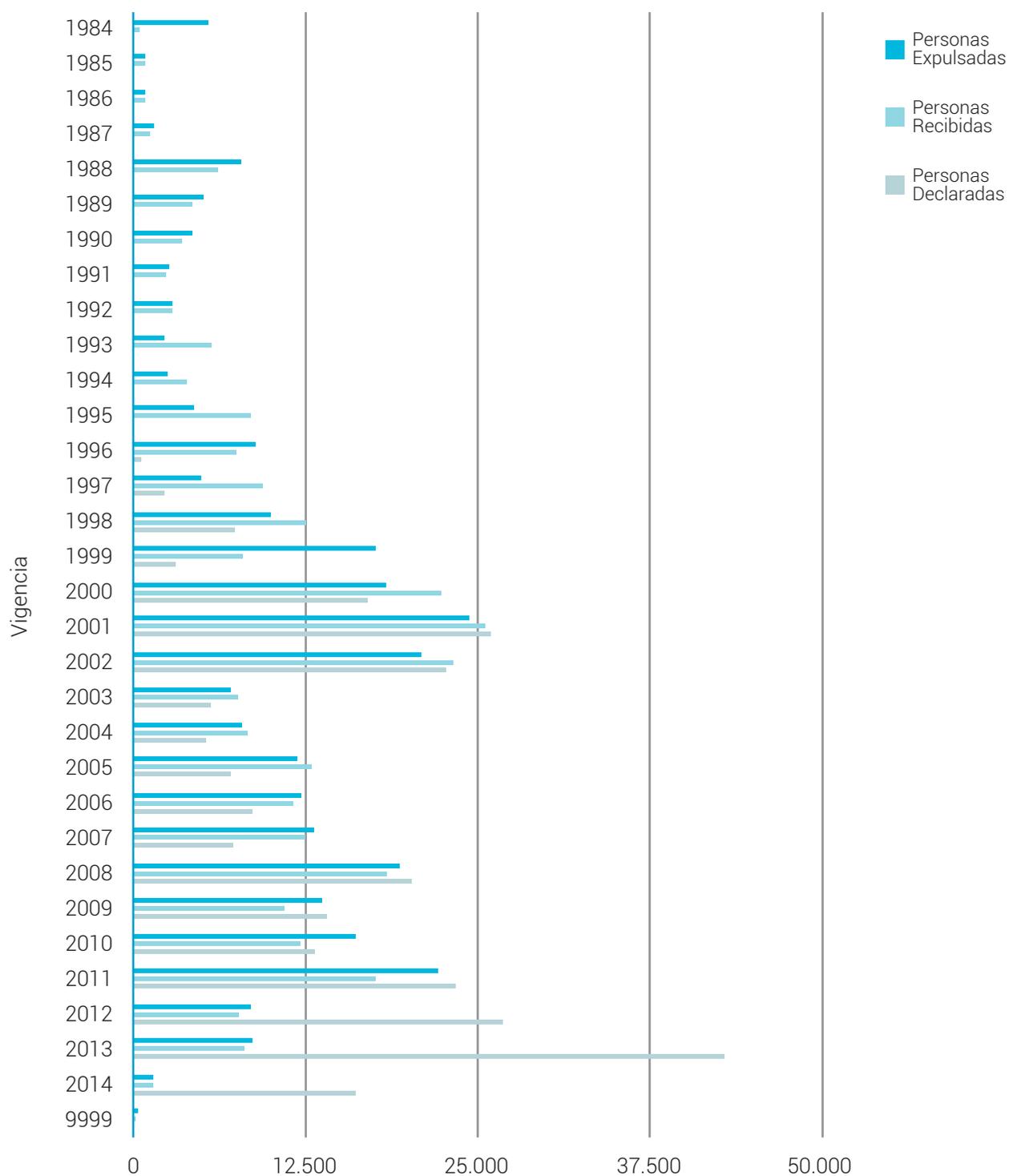


Gráfico 26. Dinámica migratoria.  
Fuente: SNI, UARIV

## 9.2 FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO



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

Mapa 12. Presencia de cultivos de coca y áreas de reglamentación especial

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

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

La población étnica de Córdoba está conformada principalmente por los grupos Embera Katíos y Zenúes (o Senúes) y tienen tres resguardos indígenas que abarcan una extensión de 130.494,66 km.<sup>157</sup> Estos resguardos son: San Andrés de Sotavento, Zenúes; Karagabí Alto Sinú, Embera; y Quebrada Cañaberal Alto San Jorge, Embera. Es importante mencionar que San Andrés de Sotavento es uno de los municipios con mayor población indígena del país.

Según el Censo de 2005, el 13,2% de la población del departamento se auto reconoce como negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y el 10,4% como indígena. Igualmente, es uno de los departamentos que concentra la población indígena del país, puesto que el 10,8% de la población indígena vive en Córdoba.

El territorio habitado por la comunidad Zenú tiene una importancia geoestratégica, lo que ha generado la disputa territorial entre grupos guerrilleros y

paramilitares, ya que estos territorios, además de la riqueza de recursos, integran a Antioquia, Córdoba y la Costa Atlántica. Especialmente, Montelíbano y Puerto Libertador se han caracterizado por concentrar cultivos ilícitos.<sup>158</sup> Toda esta situación ha generado víctimas de la etnia por homicidios, minas antipersonal y desplazamientos forzados.

Debe mencionarse también que varias comunidades indígenas han denunciado los efectos del níquel de la mina Cerro Matoso a nivel ambiental y en la salud de sus pobladores, generando enfermedades y deformaciones a esa población. Esta situación ha generado enfrentamientos entre los Zenúes y la empresa minera. Igualmente, ha sido un tema de oposición el cultivo de semillas transgénicas, especialmente de maíz, uno de los monocultivos presentes en el departamento, junto con el algodón.

MUNICIPIO	RESGUARDO	ETNIA	POBLACIÓN APROXIMADA
Ciénaga de oro	San Andrés de Sotavento	Zenú	5.845
Chimá	San Andrés de Sotavento	Zenú	3.426
Chinú	San Andrés de Sotavento	Zenú	3.272
San Andrés de Sotavento	San Andrés de Sotavento	Zenú	65.437
Sahagún	San Andrés de Sotavento	Zenú	6.354
Momil	San Andrés de Sotavento	Zenú	2.365
Purísima	San Andrés de Sotavento	Zenú	2.252
Tuchín	San Andrés de Sotavento	Zenú	
Lorica	San Andrés de Sotavento	Zenú	2.350
Puerto Libertador	Resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge	Zenú	5.810
Montelíbano	Resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge	Zenú	6.354
Puerto Libertador	Cañaberal	Embera Katio	1.235
Uré	Dochama	Embera Katio	635
Tierralta	Ibagado	Embera Katio	2.375
Tierralta	Karabay	Embera Katio	2.544
Uré	Resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge	Zenú	763
Ayapel	Resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge	Zenú	853
San Antero	San Pedro Alcántara	Zenú	643
Lorica	San Pedro Alcántara	Zenú	322

Tabla 18. Resguardos y etnias en el territorio.

<sup>157</sup> [http://www.incoder.gov.co/documentos/Consolidado\\_Resgu\\_Por\\_Dpto.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/Consolidado_Resgu_Por_Dpto.pdf).

<sup>158</sup> Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Zenú, Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico\\_ZEN%C3%9A.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_ZEN%C3%9A.pdf)

# 10

## Dimensión político-institucional

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

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

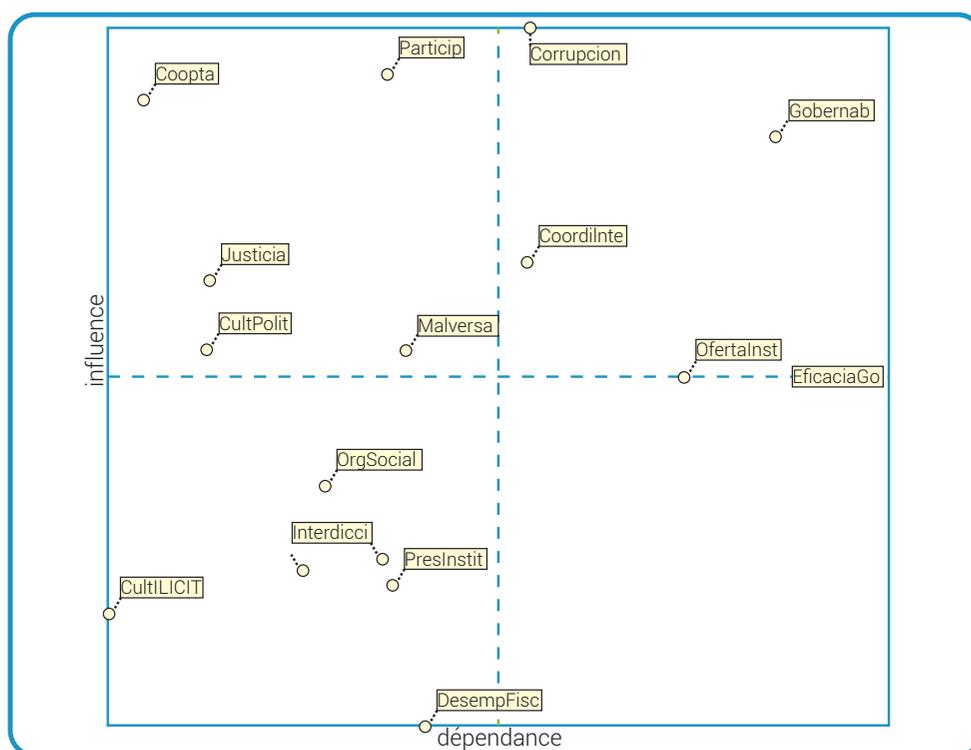


Gráfico 27. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio.

Desde el enfoque complementario, la participación social (Particip) y la aplicación de justicia (Justicia) son las variables de contención más importantes. En el escenario social del departamento de Córdoba, la gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los gobiernos locales ejecuten sus planes de desarrollo

tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, constituye uno de los ejes de acción más potentes del sistema, siempre que se controle el avance de los grupos armados ilegales, para este departamento en concreto, la acción de las BACRIM y de las FARC, que permanentemente intentan acceder al

control territorial. Especial atención debe prestarse a los problemas de cooptación, corrupción y malversación de fondos públicos. Un papel clave es jugado aquí por los niveles de coordinación interinstitucional (Coordinlnte) como una estrategia que puede potenciar el impacto que las instituciones por sí solas no podrían lograr.

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

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

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

Vale la pena mencionar que bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, se han construido los Planes Departamentales a partir de caracterizaciones regionales en concurso con las instituciones locales. Esto ha permitido crear escenarios de generación de conocimiento, basados en evidencia por parte de los actores claves del proceso en cada región. Para el caso de Córdoba, se evidencia que el Plan de Drogas tiene un gran componente de acciones de reducción de oferta pero también aborda acciones para mitigar la demanda.<sup>159</sup>

Se muestra el trabajo en el marco del Comité Departamental, con la participación de 18 entidades para la construcción del Plan Departamental de Drogas de Córdoba, dentro de las cuales se encuentra:

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Salud Departamental.
- Secretaria de Salud Municipal.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- INPEC.
- Fiscalía – CTI.
- Unidad de Consolidación.
- Ejército Nacional.
- Policía – DIRAN.
- Parques Naturales – Paramillo.
- Casas de Justicia.
- Institución Educativa José María Córdoba.
- Procuraduría.
- SENA.
- ICBF.
- CVS.
- UMATA.
- Universidades.
- ONG.
- EPS.

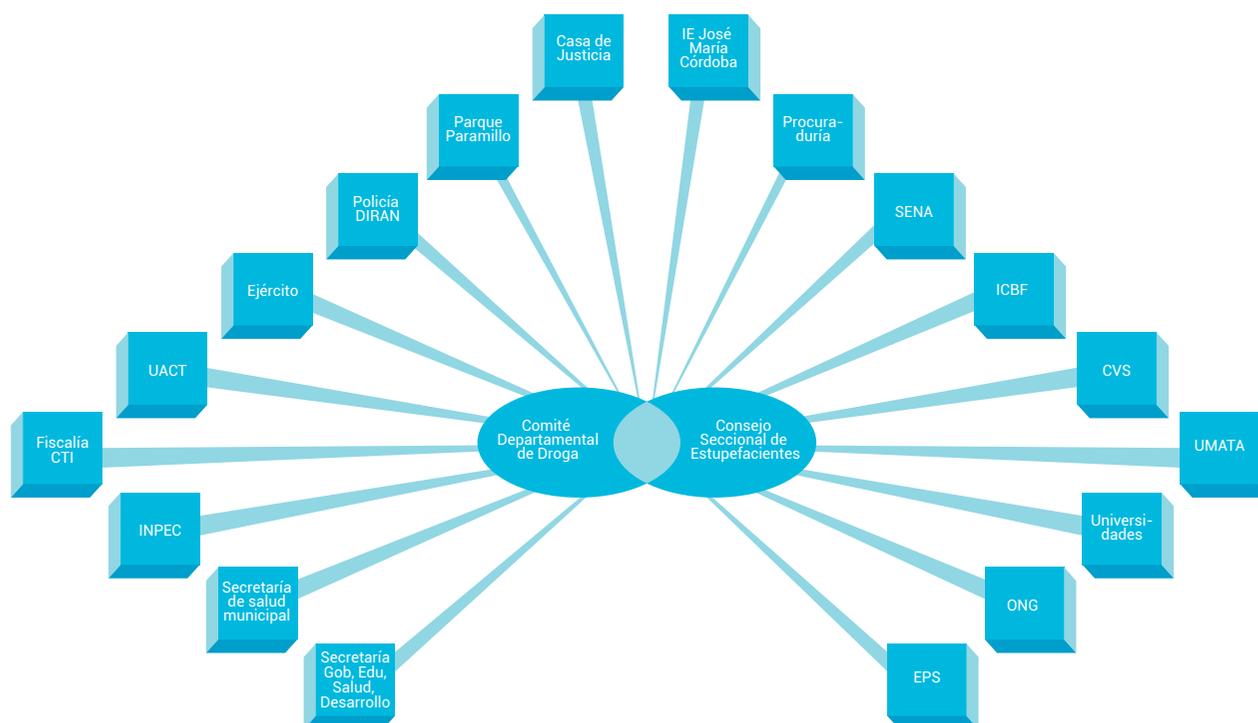


Figura. Entidades participantes en el Departamento de Córdoba.

<sup>159</sup> Comité Departamental de Drogas, Plan Departamental de Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas 2014 - 2015. Gobernación de Córdoba con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC y Mentor Colombia. Montería, Córdoba.

Estas entidades estuvieron involucradas en los escenarios de discusión del problema y como fruto de esa interacción, se priorizaron en el Plan Departamental, los temas más críticos que enfrenta el departamento en materia de drogas.<sup>160</sup>

Los objetivos estratégicos son:

- Reducir el cultivo de coca y el procesamiento de pasta/base y clorhidrato de cocaína.
- Reducir el tráfico y microtráfico de sustancias psicoactivas ilícitas a través del departamento (distribución y comercialización).
- Mejorar la oportunidad en el apoyo a los sistemas productivos y al desarrollo rural integral.

A pesar de que el tema institucional no se señala como un objetivo concreto, este tema se refleja en las actividades de cada objetivo.

En el objetivo No. 2 - Reducir el tráfico y microtráfico de sustancias psicoactivas ilícitas a través del departamento (distribución y comercialización), el resultado esperado 2.3 señala que se habrá articulado una respuesta interinstitucional y efectiva frente a la distribución y comercialización de drogas en el departamento. Al respecto, la primera actividad se plantea en términos de acordar mecanismos de cooperación interinstitucional suscrito por los titulares de cada institución que hacen parte del Consejo y el indicador es un acuerdo bajo la responsabilidad del Consejo y del Comité. En este punto, se evidencian varios aspectos que es necesario resaltar. El primero, es que las entidades que por su naturaleza pueden estar al frente de esta tarea, son las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Fiscalía. Sin embargo, se delega la responsabilidad en el Consejo y en el Comité como instancias y en principio, no pueden asumir esa responsabilidad pero si así se hiciese, la responsabilidad recaería en la Gobernación, quien no tiene la capacidad de reducir el tráfico y el microtráfico. En ese sentido, la responsabilidad debe estar en cabeza de las entidades que tienen la competencia para reducir el tráfico de drogas en el marco del Comité y el Consejo. De otro modo, el Plan pierde cualquier capacidad de orientar las decisiones para mitigar la oferta de drogas.

En el mismo objetivo, el resultado esperado 2.1 prevé que se habrá mejorado la efectividad en las labores de inteligencia y los controles en las rutas de distribución y lugares de embarque. Si bien, esta actividad no señala concretamente actividades de coordinación interinstitucional, llama la atención que en esta labor de inteligencia, estrictamente de la órbita de la Fuerza Pública, aparece como responsable la Secretaría de Interior de la Gobernación y como grupo colaborador, la Fuerza Pública y la Fiscalía. Al respecto, se puede

<sup>160</sup> Ibid. p. 37.

entender el interés de la Gobernación en apoyar los temas de reducción de oferta en el marco del Comité, los términos como está planteado este resultado esperado, superan la competencia del Comité. En ese sentido, las actividades del Plan deben ser realizables en el marco de las competencias y limitaciones de dicha instancia.

Por otro lado, dentro de los problemas críticos identificados por parte del Comité se resalta la débil articulación interinstitucional para llevar a cabo actividades de control de la oferta de drogas ilícitas. Al respecto, el Comité señala que lo más importante es la orientación individual hacia cada institución, en la medida en que no se está realizando un buen diagnóstico y a éste se debe llegar en el marco de las discusiones de las instancias con la activa participación de las entidades. Sobre este punto, resalta como crítica, mejorar el conocimiento de todos los funcionarios que representan a las entidades para conocer los roles y misiones en torno a la política antidrogas, pero también conocer los mecanismos de articulación desplegados en el nivel nacional y territorial.

Sobre las actividades dirigidas al cumplimiento de acciones por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, es necesario resaltar que las tareas en este documento planteadas no constituyen una orden, en la medida en que el proceso de planeamiento por parte de la Fuerza Pública se hace a través de directrices jerárquicas que se emanan desde el Ministerio de Defensa Nacional y los Comandos de Fuerza respectivos. Este punto es fundamental para repensar la cadena de transmisión de información y toma de decisiones de política pública en materia de drogas y la asignación de responsables para materializarla a nivel territorial.

Con respecto al desarrollo de las instancias, los funcionarios de la Policía entrevistados perciben el Consejo de Seguridad Departamental como la instancia que más dinamiza el tema de la seguridad del departamento y donde la Policía expresa directamente al gobernador, las necesidades más latentes de seguridad, relacionadas también con el enfrentamiento a los temas de drogas ilícitas. Sin embargo, las instancias de coordinación en materia de drogas no se perciben como fundamentales para la articulación interinstitucional, especialmente de la oferta de drogas y no se percibe un liderazgo para ejecutar el plan de acción en materia de oferta de drogas en el departamento.

Una de las funcionarias entrevistadas de la Gobernación, reporta como uno de los grandes retos, la falta de voluntad política y el compromiso con el tema. En el Comité Departamental de Drogas están todas las entidades, pero cuando se cita el Consejo Seccional de Estupefacientes, aunque tienen la obligación de asistir

las cabezas de las entidades, no asisten. Por ejemplo, el Gobernador no ha asistido a ninguna sesión.

Por otro lado, funcionarios de la Gobernación manifiestan que hay una buena articulación entre las entidades a nivel técnico, sin embargo, en el momento de tomar decisiones políticas y presupuestales trascendentales, los funcionarios no asisten. En el Plan de Consumo asiste el Ministerio de Salud y esto ha dinamizado y puesto mayor interés en el tema, no obstante, no hay recursos asignados para el Plan de Reducción de Consumo. Así mismo, funcionarios de la Gobernación, manifiestan que la coordinación con la Unidad de Consolidación es buena, ya que siempre asiste el Director y su equipo y está atento a las reuniones programadas.

## 10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL.

El departamento de Córdoba se caracteriza por tener una fuerte presencia institucional en Montería. El departamento, tiene una de las zonas más críticas ubicada en el sur y cuenta con una activa presencia de las BACRIM y las FARC en torno a la economía ilegal de las drogas y la minería ilegal, como se explicó en el aparte dedicado a los grupos armados. Este hecho, hace que la institucionalidad, esté volcada hacia la reducción de la oferta de drogas y las acciones violentas de los grupos que se financian de ellas. Sin embargo, la demanda de drogas también ocupa un espacio importante en la agenda departamental y por ello, los retos de articulación conciernen a un gran número de actores en el marco del Comité de Drogas y del Consejo Seccional de Estupefacientes.

La falta de conocimiento de los roles de cada entidad en materia de drogas, es un asunto crítico en la materialización de la política de drogas en el departamento de Córdoba. Frente a este problema, el DNP aplicó una metodología de análisis denominada Sistema de Entrega, que permite analizar los actores de una política "identificando cómo son las relaciones entre los diferentes actores involucrados y cuáles son los principales obstáculos que se presentan para que la implementación de la política esté en la senda deseada hacia el objetivo planteado".<sup>161</sup> En la política de droga, este ejercicio sería de vital importancia para poder realinear la política desde el nivel estratégico de la administración nacional. Uno de los problemas que se desprende de esta falta de conocimiento de los roles y misiones de las entidades, conlleva a que no se tengan claras las jurisdicciones de las entidades y

<sup>161</sup> Dirección Nacional de Planeación. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Bogotá, 2014.

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

Teniendo en cuenta que la coordinación tiene grandes retos, como la articulación de la oferta del Estado en los territorios, el Comité es el escenario donde los funcionarios de las entidades han venido socializando sus acciones con el resto de actores. Por ello, las entidades deben tener un compromiso serio en la delegación de asistentes a ese escenario, con el objeto de avanzar en una coordinación concertada y permanente. En este punto, el rol de la Procuraduría se vuelve fundamental para obligar a las entidades a participar de manera activa. Este modelo de coordinación de instancias con el acompañamiento de la Procuraduría, ha sido exitoso en el proceso de restitución de tierras en el marco del Comité Operativo Local de Restitución, donde se toma la decisión de abrir zonas para el registro de tierras despojadas y articular la acción de la Fuerza Pública y la Unidad de Restitución de Tierras; esta instancia se encuentra regulada bajo el Decreto 0599 de 2012 y sería una experiencia, que de replicarse, puede ser positiva en el marco de la coordinación de la política antidrogas en los territorios.

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

### 10.2.1 Unidad de Consolidación.

La UACT tiene oficina en Montería, donde está la Gerencia Regional Nudo de Paramillo, que atiende los cinco municipios del sur de Córdoba incluidos en el Plan (Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia y San José de Uré) y diez de Antioquia (Ituango, Valdivia, Briceño, Anorí, Nechí, El Bagre, Zaragoza, Tarazá, Cáceres y Cauca).

En 2004, se inició el proyecto de Familias Guardabosques en el sur del departamento, cuando aún era Programa de Consolidación. Los sitios escogidos para implementar estas acciones fueron, la llamada Zona de Ubicación en Tierralta; Tierradentro en Montelíbano; Mielles, San Rafael, Cocuelo, Guadal y Santo Domingo

en Valencia; Río Verde, Juan José y La Rica en Puerto Libertador.<sup>162</sup> Los planes de pos erradicación se centraron en San José de Uré y Puerto Libertador, donde se les entregaba 1.500.000 mensuales por un año, a las familias que erradicaban. En el marco de este programa, se beneficiaron 1.170 familias en cinco municipios colindantes con la zona del Parque Nacional Natural de Paramillo, especialmente, en el municipio de Tierralta. La UACT, en el marco de estos proyectos, hace acompañamiento técnico ambiental y social a las familias que financian su economía doméstica de los cultivos ilícitos.<sup>163</sup>

El principal logro, de acuerdo a lo manifestado por funcionarios de la UACT,<sup>164</sup> es el fortalecimiento organizacional, en la medida en que la población organizada permite mayor gobernabilidad y se han generado dinámicas de asociatividad que facilitan la labor del Estado. Algunas de las organizaciones empoderadas bajo este modelo son: Integra Sinú, APAN y ASOCUR, que han ido formando mayor capacidad de liderazgo e incluso de exigencia hacia los grupos ilegales. Los entrevistados destacan las acciones logradas en el marco de la Alianza del Buen Gobierno, que es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Justicia, UACT y UNODC donde, a nivel nacional, hay 641 proyectos por 16,000 millones de pesos.

Por otro lado, la UACT y el Ministerio de Agricultura, apoyaron en el departamento la siembra de 2.700 hectáreas de caucho en el marco de los proyectos de Desarrollo Alternativo. En apicultura, la UACT apoyó el establecimiento de 2.000 colmenas en las zonas de Tierralta y Alto Sinú, guardando coherencia con las tradiciones culturales y usos ambientales adecuados en esas zonas. En algunas de éstas, se ha presentado la existencia de comités comunitarios anti-erradicación, que han impedido adelantar las labores de proyectos productivos por parte de la UACT. Estos comités se financian por el peaje que cobran los grupos armados a cada arroba de coca que sacan de la zona. Estas bolsas de dinero las maneja cada vereda y se afirma que cada una podría tener entre 30 a 50 millones.

Sobre las malas condiciones de las vías, un funcionario de la Defensoría manifiesta que uno de los grandes problemas que han tenido los programas de consolidación en el departamento de Córdoba, es la precariedad de las vías que dificulta la comercialización de sus productos, sumado al hecho que, en algunas de estas zonas, la guerrilla prohibió a la gente acceder a estos programas.

Otro de los temas percibido como crítico por parte de los funcionarios de la UACT, es la falta de articulación con la política de restitución de tierras. Manifiestan que el proceso es complejo y que en las zonas de acción de consolidación, el gran problema es la informalidad de la propiedad. Al respecto, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Consolidación, suscribieron un Convenio Interadministrativo de Cooperación,<sup>165</sup> precisamente para coordinar la acción de las dos políticas, que si bien en sitios como Tolima, Montes de María y La Macarena ha avanzado, en departamentos como Córdoba se debe profundizar la articulación y coordinación.

La UACT ha apoyado la formalización de la propiedad que adelanta el INCODER en el sur del departamento. Sin embargo, los funcionarios manifiestan que ha sido muy difícil avanzar en la titulación, en la medida en que buena parte de los municipios de esta zona cuenta con medidas de protección colectiva (ej. Tierralta). La protección de tierras se adelantó bajo la Ley 387 de 1997, a favor de la población desplazada con el objeto de proteger las tierras y patrimonio de la población desplazada (Decreto 2007 de 2001) que se materializó por la existencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.<sup>166</sup>

Uno de los funcionarios entrevistados afirma que, con el cambio de Alcalde, se frenó la titulación por la protección de tierras por lo que no hay una entidad que apoye a la Alcaldía para levantar las medidas de protección con el objeto de poder avanzar en la titulación. En otros sitios donde no hubo medidas de protección, afirma el funcionario, se ha podido avanzar en la entrega de tierras. En 2013, La Unidad de Consolidación, el INCODER y la Alcaldía realizaron un acuerdo para titular predios urbanos y rurales. El INCODER y Consolidación Territorial, avanzaron en los rurales y el municipio en

165 Unidad de Restitución de Tierras. Tierras y Consolidación: Trabajo conjunto en beneficio de las comunidades, Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/tierras-y-consolidación-trabajo-conjunto-en-beneficio-de-las-comunidades> Consultado Enero 14 de 2015.

166 El Proyecto Protección de Tierras fue la entidad que dio origen a la Unidad de Restitución de Tierras. Capacitó a un grupo de profesionales sociales, jurídicos, catastrales y ambientales en las regiones más críticas de Colombia afectadas por el despojo y abandono de las tierras a causa de la acción violenta de los grupos armados. Para ello, el Proyecto elaboró herramientas de capacitación y conceptos jurídicos que apoyaron la labor de las entidades del Estado para preservar el patrimonio de la población desplazada. Myriam Hernández Sabogal fue la creadora y gerente de este Proyecto, gracias al cual, actualmente, la política de restitución de tierras y territorios se cimenta.

162 NEGRETE, Víctor, El sur de Córdoba: a la espera del plan que acabe con el conflicto, la pobreza y el deterioro ambiental. Centro de Estudios Sociales y Políticos. Universidad del Sinú. Montería, Córdoba, 2012.

163 Entrevista realizada a funcionarios de la UACT de Córdoba. Montería Córdoba. Noviembre 24 de 2014.

164 Ibidem.

los urbanos. Bajo este acuerdo, se adelantaron 300 solicitudes de titulación. De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, uno de los grandes cuellos de botella en el desarrollo de este proceso, fue la debilidad de la información catastral por atrasos de la información del IGAC, en la medida en que muchos predios estaban sobre propiedad privada y por eso, solo se formalizaron 48 predios. Al respecto, un funcionario de la Defensoría manifiesta que la consolidación tiene buenas intenciones pero no está funcionando como se lo propuso, afirma que uno de los mayores obstáculos para los proyectos productivos, es la implementación de éstos sobre tierras sin títulos de propiedad.<sup>167</sup> Se calcula que solo el 30% tiene título de propiedad y que este tipo de iniciativas en zonas donde no hay seguridad, deja en riesgo a la población beneficiaria.

Otro de los aspectos percibidos como críticos, es la existencia de diversas entidades sin una clara coordinación sobre el territorio. Respecto de la UACT, funcionarios de otras entidades manifiestan que "no le saben llegar a la gente" y que no responden a las necesidades del municipio ya que algunos de los planes implementados, están alejados de la realidad. Uno de los problemas que ha tenido la política de consolidación en el territorio, ha sido que incluso los programas sociales, son vistos como políticas militaristas en la zona y por ello, la guerrilla principalmente las FARC, ha amenazado a beneficiarios de estos programas por dejar la siembra de coca.

## 10.2.2 Ejército Nacional.

En el departamento de Córdoba tiene jurisdicción la Séptima División del Ejército que cuenta con 6 Brigadas y la Fuerza de Tarea Nudo de Paramillo.

La Brigada No. 11, tiene sede en Montería<sup>168</sup> y está integrada por las siguientes unidades:

- Batallón de Infantería Aerotransportado No. 31 - Rifles con sede en Caucasia, Antioquia.
- Batallón de Infantería No. 33 - Junín con sede en Montería, Córdoba.
- Batallón Especial Energético y Vial No. 5 - Gr. Juan José Reyes Patria con sede en Zaragoza, Antioquia.
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 11 - Antonio Ignacio Gallardo y Guerrero con sede en Urá - Tierralta, Córdoba.
- Batallón de A.S.P.C. No. 11 - Cacique Tirromé con sede en Montería, Córdoba.
- Grupo Gaula Córdoba con Sede en Montería, Córdoba.

<sup>167</sup> Entrevista a funcionario de la Defensoría del Pueblo Montería, Córdoba. Noviembre 24 de 2014.

<sup>168</sup> Fue creada mediante Resolución 003 emanada del Ministerio de Defensa Nacional del 16 de Octubre de 1987. Ejército Nacional. Brigada No. 11. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=239211> Consultada el 10 de enero de 2015.

La Fuerza de Tarea Nudo de Paramillo fue creada en 2009, con la finalidad de incrementar significativamente el poder de combate de las Fuerzas Militares de Colombia en el área geográfica del Nudo de Paramillo, entre los departamentos de Antioquia y Córdoba, donde se ubican las estructuras más fuertes del bloque Noroccidental de las FARC.<sup>169</sup>

En Córdoba, Sucre y las regiones de Urabá y Bajo Cauca antioqueño, el Gobierno Nacional adelantó la operación "Troya", con el objetivo de contrarrestar el accionar de las bandas criminales. La operación, que dispone de 1.000 hombres de la Policía y 3.000 miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y DAS, para atacar las finanzas del narcotráfico, la minería ilegal y proteger a la población de la criminalidad en esa zona del país.<sup>170</sup> El resultado operacional fue de 799 operaciones que tuvieron 1.868 capturas y la destrucción de 173 laboratorios de procesamiento de coca.<sup>171</sup>

El 13 de Julio de 2013, el presidente Juan Manuel Santos oficializó el relanzamiento del Plan Troya Caribe para complementar la ofensiva contra la delincuencia organizada en esta región

## 10.2.3 Policía Nacional.

El Departamento de Policía Córdoba está compuesto de un Comando Operativo de Seguridad Ciudadana, que tiene a su cargo siete distritos de policía con la siguiente organización:<sup>172</sup>

### Comando Operativo de Seguridad Ciudadana:

- Distrito Uno de Policía Montería
- Estación de Policía Montería
- Subestación de Policía Buenos Aires
- Subestación de Policía Las Palomas
- Subestación de Policía Las Pavas
- Subestación de Policía Pueblo Bujo
- Subestación de Policía El Sabanal
- Subestación de Policía Tres Palmas
- CAI km 15
- CAI Turístico
- CAI Comunitario
- CAI Cantaclaro
- CAI Galilea
- CAI Santa Fe
- CAI Granada
- CAI Segundo Centenario
- CAI Rancho Grande
- CAI Los Robles
- CAI El Terminal

<sup>169</sup> FIP, USAID y OIM. Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario. Boletín No. 71. Bogotá, Abril de 2014.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Resolución No. 00989 del 13 de Abril de 2009. Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones del Departamento de Policía Córdoba. Disponible en: [www.policia.gov.co/.../DECOR%20Resolución%2000989%20del%2013](http://www.policia.gov.co/.../DECOR%20Resolución%2000989%20del%2013).

- Estación de Policía Mocari
- CAI Los Garzones
- CAI Villa Del Río
- CAI La Castellana
- Estación de Policía Cereté
- Subestación de Policía Rabolargo
- CAI Cereté
- Estación de Policía San Carlos
- Puesto de Policía La Barra

#### Distrito Dos de Policía Lórica

- Estación de Policía Lórica
- CAI Lórica
- Subestación de Policía El Rodeo
- Estación de Policía San Pelayo
- Estación de Policía Momil
- Estación de Policía Moñitos
- Estación de Policía Purísima
- Estación de Policía San Antero
- Estación de Policía San Bernardo Del Viento
- Estación de Policía Cotorra

#### Distrito Tres de Policía Sahagún

- Estación de Policía Sahagún
- Subestación de Policía La Y
- Puesto de Policía Morrocoy
- Puesto de Policía Hobo Tablón
- Estación de Policía Ciénaga de Oro
- Estación de Policía Chinú
- Estación de Policía Chimá
- Estación de Policía San Andrés de Sotavento
- Estación de Policía Tuchín

#### Distrito Cuatro de Policía Planeta Rica

- Estación de Policía Planeta Rica
- Subestación de Policía Arenoso
- Estación de Policía Ayapel
- Estación de Policía Pueblo Nuevo
- Estación de Policía Buenavista
- Estación de Policía La Apartada

#### Distrito Cinco de Policía Montelíbano

- Estación de Policía Montelíbano
- Subestación de Policía Tierradentro
- Estación de Policía Uré
- Estación de Policía Puerto Libertador

#### Distrito Seis de Policía Tierralta

- Estación de Policía Tierralta
- Subestación de Policía Batatas
- Subestación de Policía Santafé de Ralito
- Puesto de Policía Urrá 1
- Puesto de Policía Urrá 2
- Estación de Policía Valencia
- Subestación de Policía Guadual

#### Distrito Siete de Policía Arboletes

- Estación de Policía Arboletes
- Estación de Policía Los Córdoba
- Estación de Policía Puerto Escondido
- Estación de Policía Canalete

- Estación de Policía San Juan de Urabá

La Policía Nacional en el departamento, implementa el Programa DARE<sup>173</sup> en la ciudad de Montería, donde se graduaron 3.000 estudiantes de 10 instituciones educativas de un total de 20.000 estudiantes certificados en todo el departamento desde su inicio. Con este programa se logró una cobertura en 18 instituciones educativas del departamento de Córdoba, beneficiando a 3.282 niños, niñas y adolescentes, 165 docentes, 3.000 padres de familia y ciudadanos en general, liderado por la Policía Comunitaria.<sup>174</sup> Las principales acciones se han hecho en los municipios de Montería, Cereté, San Carlos, Puerto Escondido, San Pelayo, Lórica, Montelíbano, Tierralta y varios corregimientos en áreas rurales del departamento.

En cuanto a investigación criminal, la Policía de Córdoba cuenta con 7 Unidades Básicas de Investigación, ubicadas en Ayapel, Montelíbano, Planeta Rica, Tierralta, Lórica, Sahagún y Chinú. De acuerdo con la información de uno los funcionarios pertenecientes a la Policía de Córdoba,<sup>175</sup> la mayor afectación en temas de drogas ilícitas se evidencia en Tierralta por ser zona de producción, estar ubicada en una zona de difícil acceso y por colindar con Antioquia.

La Policía de Carreteras, ha logrado resultados operacionales sobre la oferta de drogas, gracias al control en las vías de comunicación que han permitido hacer incautaciones y se han descubierto grandes tractomulas con caletas. La gran limitación se presenta por las vías trochas donde afirman que "por estas vías sacan la cocaína hasta en motocicletas".

Para la policía la disminución de los cultivos ilícitos, se debe al éxito de la política de erradicación en el departamento. Así mismo, se resalta la buena articulación con la Fiscalía para temas de judicialización por delitos relacionados con drogas ilícitas. En cada zona, se coordina con las seccionales y para temas especializados se coordina desde Montería. Se percibe como un síntoma positivo el aumento de denuncias por parte de la población, atribuido por los entrevistados, a la mayor confianza que depositan en las instituciones.

173 DARE es un programa educativo de colaboración entre la policía los centros educativos y la familia, con el objetivo de prevenir el uso y abuso de las drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros positivos de su comunidad proporcionando a los adolescentes la información necesaria que le permitan llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia; estableciendo relaciones favorables entre familia, sus entorno social y las autoridades. Disponible en [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/COMANDO\\_DEPTO\\_VALLE/seguridad\\_ciudadana\\_programas/DARE](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/COMANDO_DEPTO_VALLE/seguridad_ciudadana_programas/DARE)

174 Policía Nacional. Departamento de Córdoba. Disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/comando\\_depto\\_cordoba/seguridad\\_ciudadana\\_programas](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_cordoba/seguridad_ciudadana_programas) Consultado Enero 6 de 2015.

175 Entrevista a funcionario de la SIJIN Córdoba. Montería, Córdoba. Noviembre 24 de 2014.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Córdoba es un departamento que goza de una posición geoestratégica por la biodiversidad que alberga, por ser fuente generadora del suministro del recurso hídrico de la región y por su amplia posibilidad de conectividad expresada en su salida directa al mar Caribe, su conexión con el Pacífico pasando por el Chocó y su unión con el interior del país; esta ubicación no solo ha permitido un desarrollo económico sino que a su vez es un factor determinante en la disputa territorial ejercida por varios grupos armados ilegales que históricamente han hecho presencia en la región.

Por otro lado, el patrón de distribución de la tierra el cual tiene una estrecha relación con el proceso de colonización que se configuró desde la época colonial, llevó a una apropiación del territorio por pocos propietarios principalmente en el sector norte y centro del departamento; esta apropiación, dinamizó la expulsión de comunidades campesinas de minifundio, comunidades indígenas y afrocolombianas hacia las zonas montañosas del sur del departamento, en donde un escenario de vulnerabilidades asociadas a una escasa presencia estatal, infraestructura vial deficiente y ausencia de oportunidades económicas productivas ha favorecido un conflicto armado recurrente y la implantación de actividades ilegales.

Estos dos factores inciden directamente en la problemática relacionada con drogas en el departamento donde la actividad del narcotráfico no solo se relaciona con la presencia de cultivos de coca sino con el encadenamiento productivo que abarca desde procesos de transformación de la hoja de coca hasta el tráfico de cocaína; este último fue el primer eslabón que se identificó en Córdoba en la década de los noventa, el cual se arraigó en la región aprovechando las rutas que previamente el contrabando y la bonanza marimbera habían empleado.

En Córdoba la distribución del cultivo de coca tiende a concentrarse al sur del departamento, principalmente en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta que componen el denominado Nudo de Paramillo, área estratégica por la biodiversidad que alberga y por ser fuente generadora del suministro del recurso hídrico de la región. A pesar de los esfuerzos de conservación y protección por medio de la reglamentación de áreas de manejo especial como el PNN Paramillo, no ha sido posible interrumpir el avance de los cultivos ilícitos y sus actividades ilegales conexas; en promedio, el 30% del área con coca en el departamento, se encuentra dentro del área protegida.

La presencia del cultivo en el departamento se relaciona directamente con sus vecinos Antioquia y Bolívar, con

quienes comparte un corredor de siembra de coca en lo que se conoce como la región Central.

A partir del diagnóstico departamental se aprecia que en el territorio Cordobés existen factores determinantes que permiten que la presencia de actividades ilegales relacionadas con la problemática de drogas, persistan sobre el territorio; sin embargo existen algunas líneas generales de acción que podrían fortalecer la política departamental de acción sobre drogas generando un impacto positivo en torno a esta problemática. Entre las líneas generales de acción, vale la pena analizar:

Fortalecer la estrategia de erradicación manual de cultivos de coca, voluntaria o forzosa, siempre con un acompañamiento de estrategias sociales, económicas e institucionales enfocadas en procesos de poserradicación. Esta herramienta de control ha mostrado en el departamento una incidencia significativa en la reducción sostenible del área sembrada con coca entre 2010 -2013 y permite trabajar en áreas de manejo especial afectadas, como el PNN Paramillo. Este trabajo debe estar antecedido de un trabajo de desminado que permita que las actividades de erradicación lleguen a lugares que han estado bloqueados por la presencia de minas antipersonal MUSE, AEI, principalmente en el Paramillo.

En particular para el PNN Paramillo teniendo en cuenta que en promedio alberga el 30% del área con coca para todo el departamento; realizar un trabajo en conjunto con el personal de Parques Nacionales Naturales, autoridades ambientales, Fuerza Pública y comunidad asentada dentro del área protegida, donde no solo se promueva la erradicación de cultivos de coca sino se puedan identificar estrategias de conservación que se ejecuten desde lo local y generen beneficio social - económico a las comunidades sobre dicho territorio.

Una oportunidad para poder generar alternativas sostenibles de desarrollo a la comunidad previamente asentada dentro del área protegida, disminuir su vulnerabilidad frente a la presencia de actividades ilegales y permitir la integración a la población a una economía lícita, es el pago por servicios ambientales, en este caso por el cuidado del recurso hídrico que se alberga dentro del parque y que sirve para abastecer a gran parte de los departamentos del noroccidente del país. Este mecanismo requiere de un proceso de concertación y diálogo entre partes del Gobierno central como Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales y las gobernaciones/alcaldías de las entidades territoriales beneficiarias y quienes ofrecen el servicio. Este trabajo puede realizarse por medio de programas como Familias Guardabosques.

Reforzar y dar continuidad al trabajo realizado por el Plan de Consolidación Territorial en el Nudo de Paramillo; por medio de este plan se han brindado oportunidades a comunidades vulnerables que habitan en un territorio afectado por cultivos ilícitos quienes accedieron a proyectos productivos para sustitución y seguridad alimentaria. Se requiere profundizar en actividades encaminadas al mejoramiento de la infraestructura vial, el saneamiento básico, en el ordenamiento de la propiedad y tenencia de la tierra, buscando la reducción de las condiciones latentes de vulnerabilidad; el desarrollo de estas actividades debe tener en cuenta los condicionantes ambientales del territorio y las restricciones de ordenamiento territorial caso área protegida y/o zona de amortiguación.

Diseñar una estrategia de acción frente a la problemática de siembra, producción y tráfico de drogas en conjunto con el departamento vecino de Antioquia, partiendo de la conectividad que tiene el conjunto de estas actividades en los dos departamentos que componen la región Central. Esta estrategia debe estar acompañada de un proceso articulado de la Fuerza Pública, las entidades de orden nacional y departamental y las comunidades afectadas; buscando un efecto regional más que uno local que puede no ser sostenible en el tiempo.

Una herramienta para lograr este objetivo se puede basar en la focalización de esfuerzos en puntos críticos de conectividad entre los dos departamentos, donde no solo se concentren actividades de erradicación de cultivos de coca sino se refuercen las actividades de interdicción de precursores, insumos químicos y tráfico de droga; en particular vale la pena desarrollar estas acciones con énfasis en la carretera que comunica a Montería con el centro de Antioquia pasando por zonas claves como La Apartada y Montelibano en Córdoba y Caucasia, Taraza y Valdivia en Antioquia.

Sumado a estos esfuerzos por parte de la Fuerza Pública, es necesario promover la consolidación del territorio; para esto se recomienda ofrecer a la comunidad asentada en esta zona, alternativas económicas legales y sostenibles por medio de programas de Desarrollo Alternativo. Con el fin de reducir el riesgo de las comunidades frente a la ilegalidad se recomienda fomentar la formalización de tierras, elemento que se constituye en un factor de arraigo sobre la tierra y conlleva a que el campesino no realice acciones que puedan constituir un detrimento de su patrimonio.

Reforzar los controles operativos – interdictivos en vías terrestres y fluviales que han sido identificados como los principales vectores de tráfico, buscando una ruptura en la conectividad de la cadena de producción de droga (sitios de siembra, procesamiento, comercialización de insumos/precursores y tráfico de droga). En el departamento se pueden trabajar puesto fijos de control

sin embargo entendiendo la dinámica de la producción de droga y la posibilidad de muchas salidas de la droga y de entrada de insumos a la región, los puntos móviles de control cobran mayor importancia.

En Córdoba, se deben priorizar ríos como el Cauca, Taraza, Sinú y San Jorge que permiten la conectividad de los centros de producción con las principales rutas de salida, un punto crítico es el sector de Frasquillo localizado en cercanías a la represa de Urrá. Por otro lado, la red vial al sur occidente del departamento es identificada como un punto vulnerable; si bien estas carreteras no todas están dentro de Córdoba sino que pertenecen a Antioquia, son un punto de enlace entre los centros de producción del Paramillo con la salida al Mar Caribe y al Océano Pacífico; uno de los principales vectores de tráfico se consolida en la carretera que va desde Dabeiba y recorre todo el límite con Córdoba pasando por Mutatá, Chigorodó, Turbo, Necoclí y Arboletes, que permite en varios puntos conexión con el Caribe y al Pacífico. En cuanto a red carretable interna la conexión entre Tierralta con San Pedro de Urabá es un punto que se configura como estratégico en la red de tráfico.

En un escenario de acuerdo de paz y posconflicto, en una región que ha estado marcada por la presencia de diferentes actores armados ilegales (guerrillas EPL, Farc, autodefensas desde su origen hasta su desmovilización y bandas criminales); es posible considerar una reacomodación estratégica de los grupos armados ilegales remanentes en la región en búsqueda de un control territorial y de fuentes de financiamiento en especial en sectores geoestratégicos; por tanto es indispensable iniciar un accionar de la Fuerza Pública focalizado en permanecer en el territorio y evitar la conformación de nuevos grupos a partir de alianzas estratégicas que pueden reactivar economías ilícitas, aumentar los índices de violencia e impedir la consolidación de una paz estable y duradera.

Fomentar la creación de un sistema de monitoreo regional que permita generar alertas tempranas sobre la presencia de actividades ilegales en el territorio, utilizando mecanismos como los sistemas de información geográfica participativos donde tanto autoridades departamentales, comunidades locales y Fuerza Pública pueden, desde lo local, introducir observaciones tales como: acciones de conflicto armado, presencia de objetos sospechosos, presencia de municiones sin explotar, tráfico de sustancias o productos ilegales, áreas de deforestación, consumo de sustancias psicoactivas, presencia de minería entre muchos otros; estas observaciones pueden contribuir a una planeación más efectiva de las actividades de interdicción, de apoyo a la comunidad y de prevención.

# 11

## Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Córdoba

### 11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

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

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

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

La descripción de la dinámica de consumo en el departamento de Córdoba, se construyó a partir de las bases de datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011.

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

#### Consumo de sustancias psicoactivas en Población General

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Córdoba una muestra de 997 personas, realizadas en siete municipios del Departamento: Montería 511 personas (51,3%), Cerete 90 personas (9%), Loricá 75 personas (7,5%), Montelibano 95 personas (9,5%), Planeta Rica 73 personas (7,3%), Sahagún 106 personas (10,6%) y Tierralta 47 personas (4,7%). La muestra en el departamento equivale a una población estimada de 663.486 personas.

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos, como es el caso de Chocó. Las desagregaciones por sexo, edad y otras variables son posibles para el país, región o para algunas de las particiones geográficas con más población. Las demás estimaciones se pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación<sup>176</sup>.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 80,9% respondieron haber consumido alcohol alguna vez en la vida, 29,6% bebidas energizantes, 24,9% cigarrillo, tranquilizantes 1,3% y Opioides sin prescripción médica 1%. El 4,1% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita,

<sup>176</sup> Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento alrededor del 20%, presentándose los errores más altos en las categorías de edades, por lo que se deben tomar los valores del Estudio Nacional de Consumo de SPA 2013 como una referencia descriptiva del consumo en el departamento.

de las cuales el mayor consumo lo presentó marihuana con el 2,4%, seguido por cocaína 0,8%, basuco 0,2%,

las sustancias popper, GHB, inhalables y ketamina presentaron 0,1% cada una.

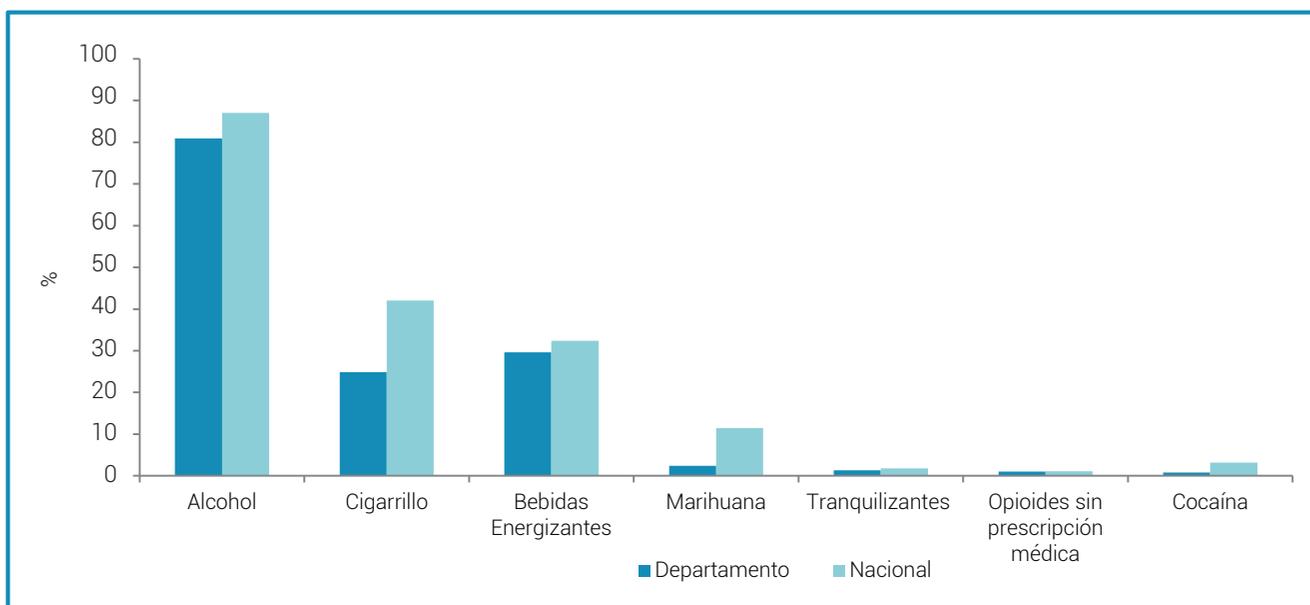


Gráfico 28. Comparativo de prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

De acuerdo con el estudio, la edad de inicio para el consumo de bebidas energizantes, presentan una alta dispersión. Las edades de inicio de alcohol, tabaco y marihuana son más concentradas.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 18 años, no obstante, el 4% refieren haber probado el alcohol después de los 28 años, edades atípicas de inicio del consumo. Las edades de inicio de consumo de alcohol, tabaco y marihuana se encuentran en 18 años.

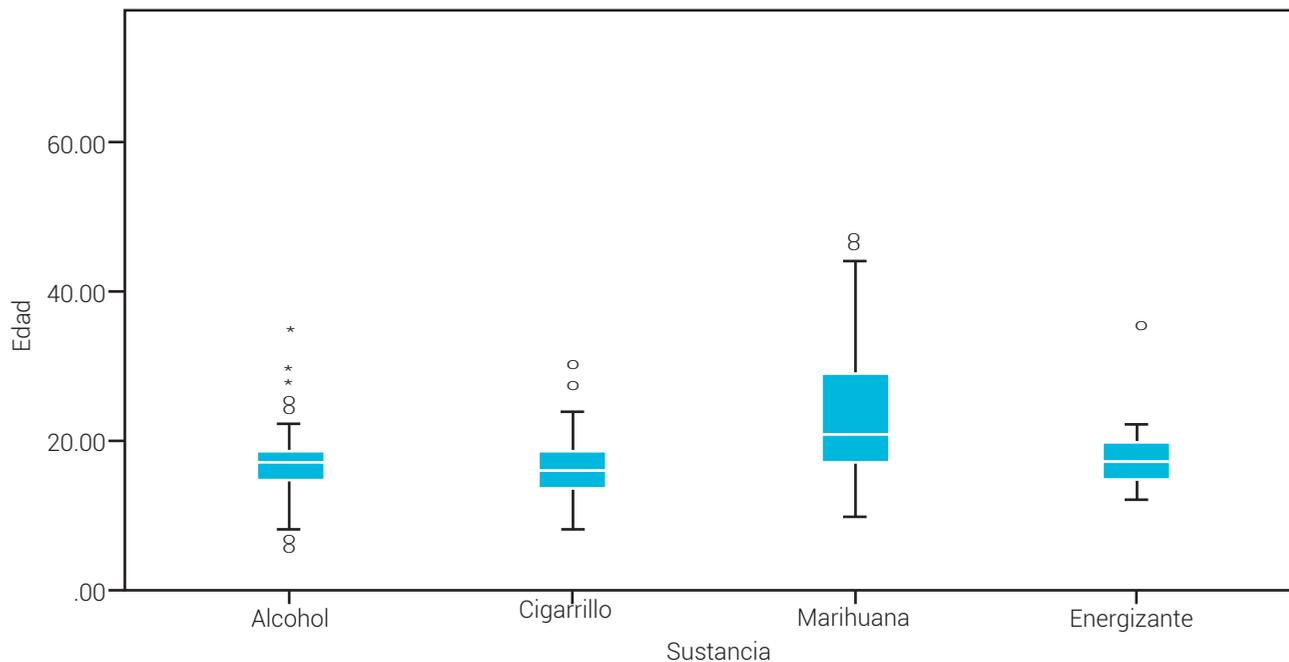


Gráfico 29. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 30, se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte<sup>177</sup> para cigarrillo y alcohol. Para bebidas alcohólicas, se evidencia un descenso pasando de aproximadamente 20 años para la cohorte 1957-

1961 a 13 para la cohorte 1997-2001. Con relación al cigarrillo, el promedio de edad de inicio disminuyó en seis años, pasando de 21 años en la cohorte 1947-1951 a 13 en la cohorte 1997-2001. Las sustancias cigarrillo y alcohol presentan comportamientos similares, especialmente los promedios de edades de inicio de las cohortes 1972-1976 y 1997-2001 son muy afines.

<sup>177</sup> Las cohortes son tomadas a partir de los años de nacimiento de las personas encuestadas en el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013. El promedio de edad de inicio presenta altos errores de estimación por lo que se deben tomar solamente como referencias descriptivas.

A medida que las cohortes son más recientes, la diferencia en los promedios de edad de inicio entre alcohol y cigarrillo van disminuyendo, en la cohorte

1997-2001 estas dos sustancias presentan el mismo valor.

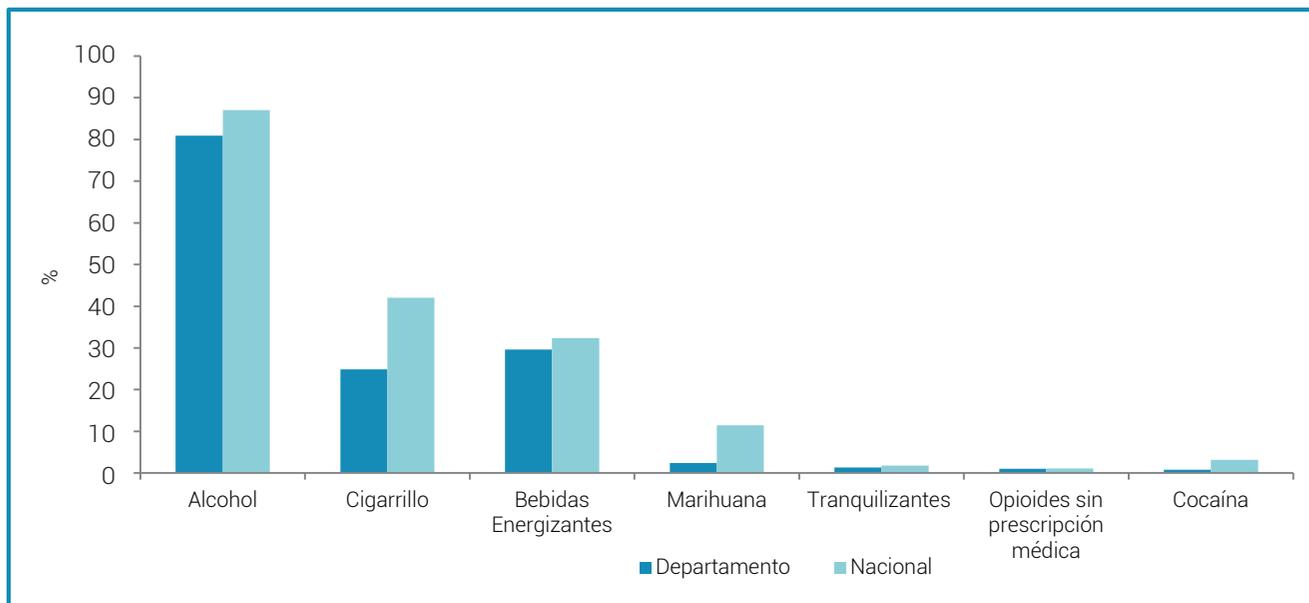


Gráfico 30. Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias lícitas

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 31, se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte para marihuana y cocaína, se evidencia un descenso en la edad de inicio de consumo para marihuana, pasando de 20 años para la cohorte

1947-1951 a 14 en la cohorte 1997-2001. Con relación al consumo de cocaína, se evidencia un descenso, pasando de 30 años para la cohorte 1947-1951 a 14 en la cohorte 1997-2001.

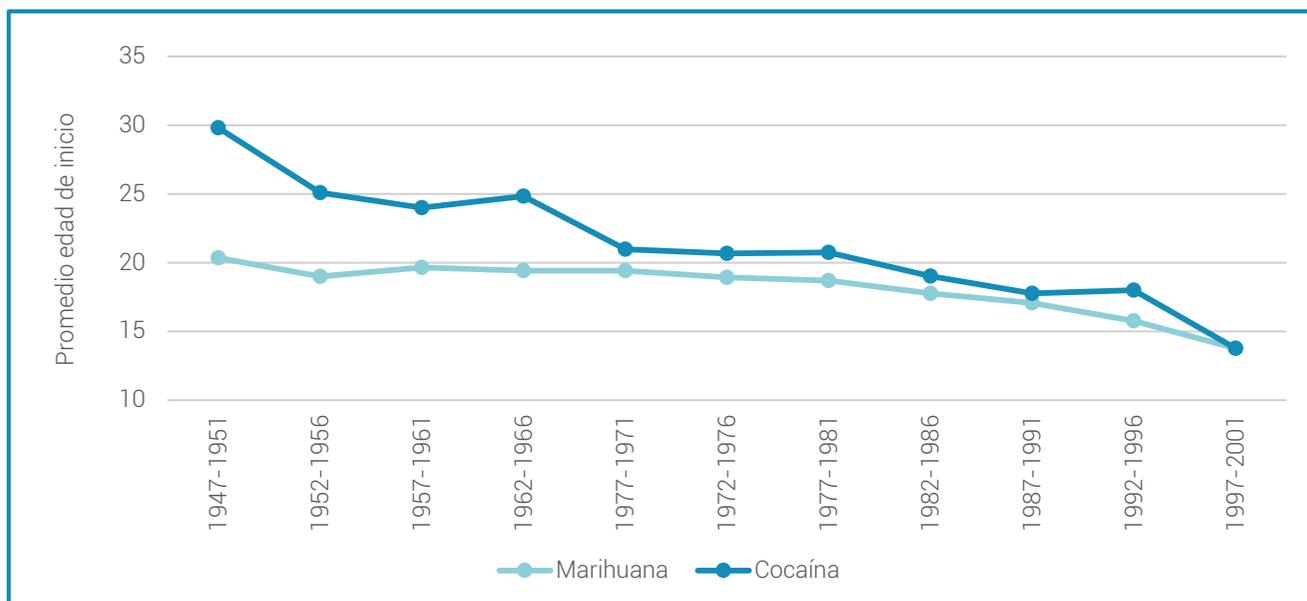


Gráfico 31. Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias ilícitas.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### A. SPA lícitas.

De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol debido a que los datos sobre tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica son muy bajos inferiores al 1,5%.

### Tabaco.

En la información recolectada se encuentra que el 24,9% de los encuestados en Córdoba, declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con un porcentaje del 33% para los hombres y del 17,4% para las mujeres. En el caso de los hombres, cerca de la tercera parte de

quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida, reporta consumo actual (último mes). De las mujeres que consumieron tabaco alguna vez en la vida, se presenta una disminución superior a 6 veces con relación al consumo actual de esta sustancia.

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

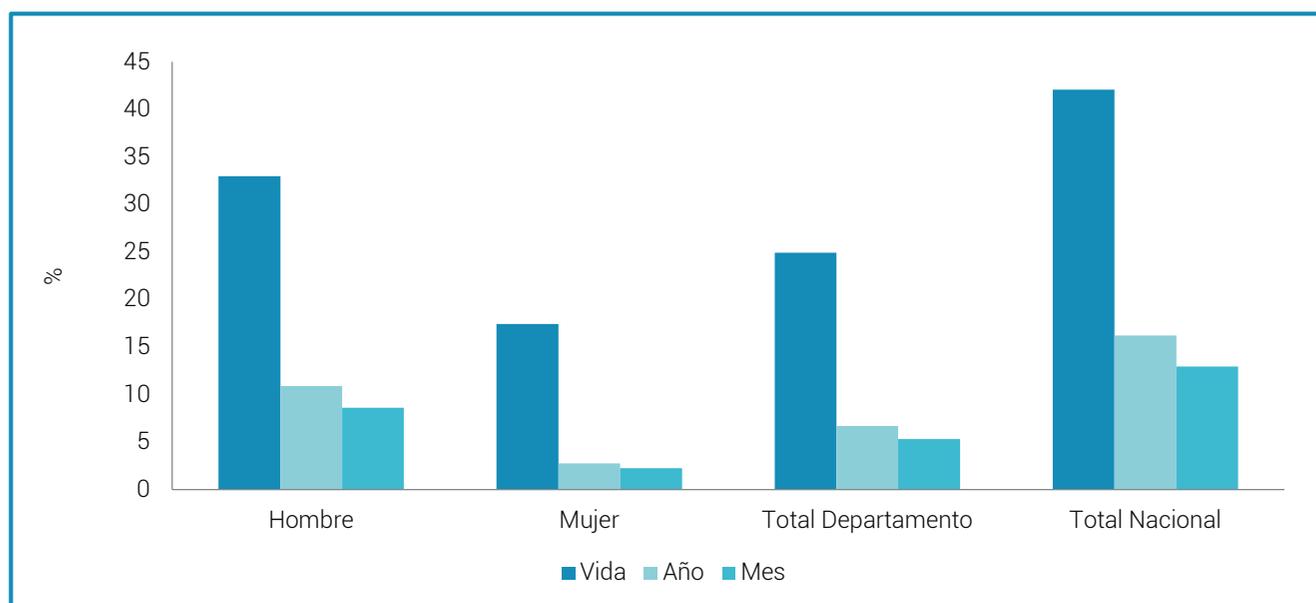


Gráfico 32. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 33, se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad, las prevalencias de consumo de tabaco más altas las presenta el grupo de 45-65 años, reportando un consumo en el último mes del 9,7%, inferior a 4 puntos porcentuales de la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (14%).

En segundo lugar, se encuentra el grupo de edad de 18 a 24 años, con una prevalencia de consumo en el último mes del 7%, inferior a 9 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (16%). El grupo de 12 a 17 años no registra consumo actual de tabaco.

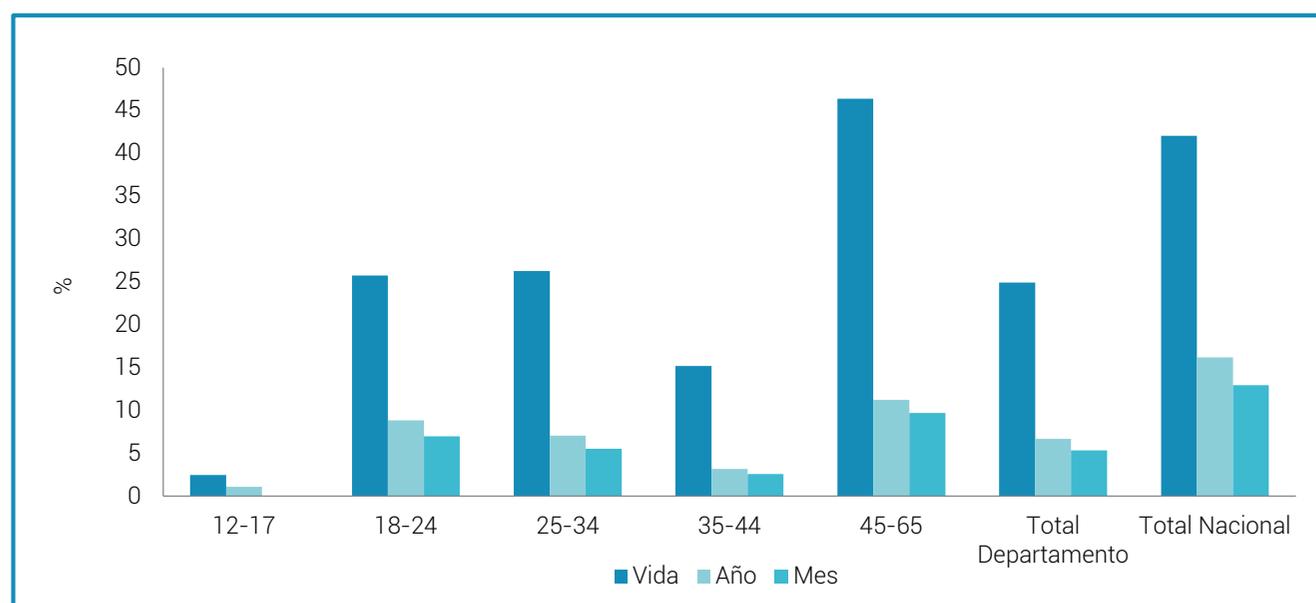


Gráfico 33. Comparativos de prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

En Córdoba el promedio de la edad de inicio del consumo de tabaco está alrededor de los 18 años, considerando la mediana como indicador, presentando el mismo valor

en hombres y mujeres. En el departamento se presenta consumo de esta sustancia a una edad de inicio más tardío que el dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil<sup>178</sup> 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 16 años. El

75% (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco, lo hizo por primera vez a los 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	18,0	18,0	16,0	19,0
Mujer	19,0	18,0	16,0	20,0
Total Córdoba	18,3	18,0	16,0	20,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 19. Comparativo de prevalencias de tabaco según grupos de edad.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

## Alcohol

De acuerdo al Estudio el 80,9% de los encuestados en Córdoba, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres, 88,3%, con relación a las mujeres, 73,9%, los valores de ambos sexos se encuentra por debajo de las prevalencias nacionales.

porcentuales en el caso de los hombres, respecto al dato de consumo alguna vez en la vida. El 26,6% declaró haber tomado alguna bebida alcohólica en los últimos 30 días previos a la encuesta, el 39,4% hombres y 14,6% mujeres.

La prevalencia del último año, se reduce en más de la mitad en el caso de las mujeres y más de 25 puntos

El consumo actual (último mes) de bebidas alcohólicas en el departamento, es inferior en más de nueve puntos porcentuales al dato nacional.

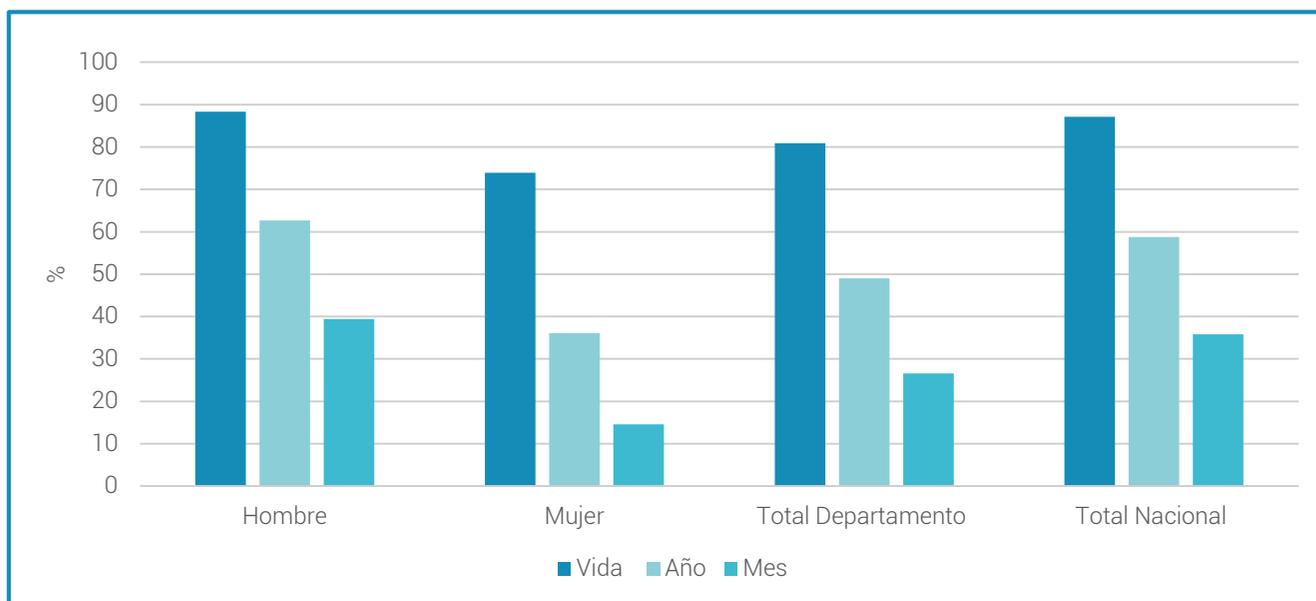


Gráfico 34. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

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 mayor porcentaje lo presenta el grupo de 18-24 años

con 41,9% inferior en más de cinco puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (47%).

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

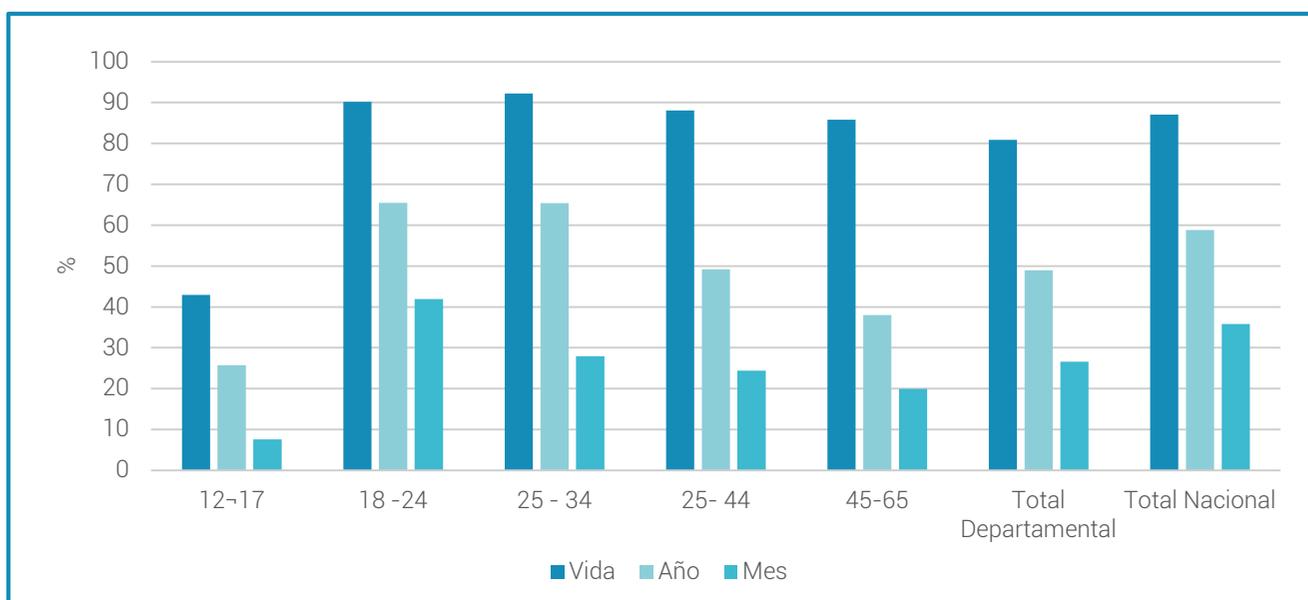


Gráfico 35. Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de alcohol para Córdoba está alrededor de los 18 años, con 17 años para hombres y 19 años para mujeres, considerando la mediana como indicador. En el departamento se presenta consumo de esta sustancia a una edad de inicio más tardío 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 16 años o menos (percentil 25), observándose dos años de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido alcohol, lo hizo por primera vez a los 18 años o antes y en el caso de las mujeres, a los 20 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	15,0	18,0
Mujer	20,0	19,0	17,0	20,0
Total Departamento	18,5	18,0	16,0	20,0
Total Nacional	17,3	17,0	15,0	19,0

Tabla 20. Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>179</sup> de la Organización Mundial de la Salud. Este cuestionario consta de 10 preguntas con valores de 0 a 4 por lo que la suma total fluctúa entre 0 y 40, esta escala permite identificar el consumo de riesgo o perjudicial.

De acuerdo con las cifras del estudio, el 12,8% de la población de Córdoba de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol, valor superior en 1,7 puntos porcentuales al dato nacional (11,1%), no se registraron personas con comportamientos indicativos

<sup>179</sup> 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.

de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

Con relación a las cifras del estudio, es importante notar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una menor brecha que en relación al consumo. Mientras que la distancia en el consumo es de 24,8 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 11,7 puntos.

En el departamento de Córdoba los hombres presentan un porcentaje de consumo riesgoso y perjudicial superior en 1,8 puntos porcentuales al valor nacional (17%) y las mujeres superior en 1,6 puntos porcentuales al valor nacional (5,5%).

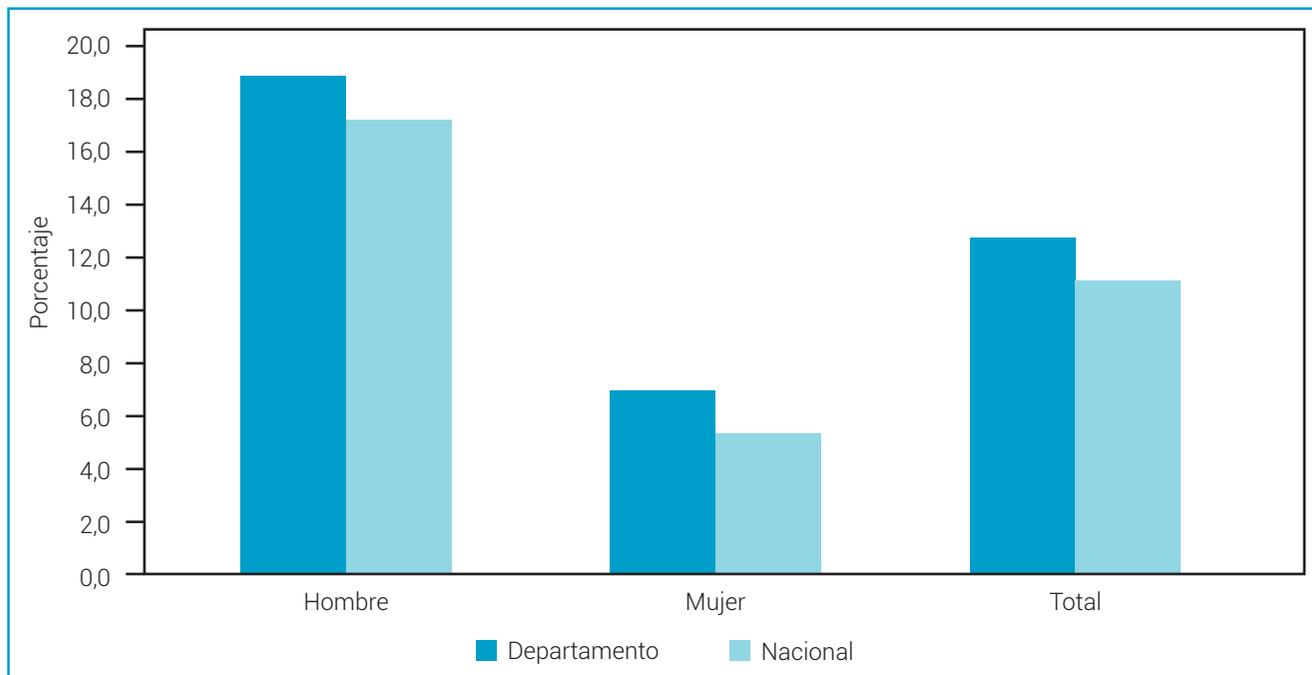


Gráfico 36. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 24% superior en más de cinco puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (18,8%), en segundo

lugar se encuentran los jóvenes de 25 a 34 años con el 16,6% superior en más de dos puntos porcentuales al valor nacional (14,1%).

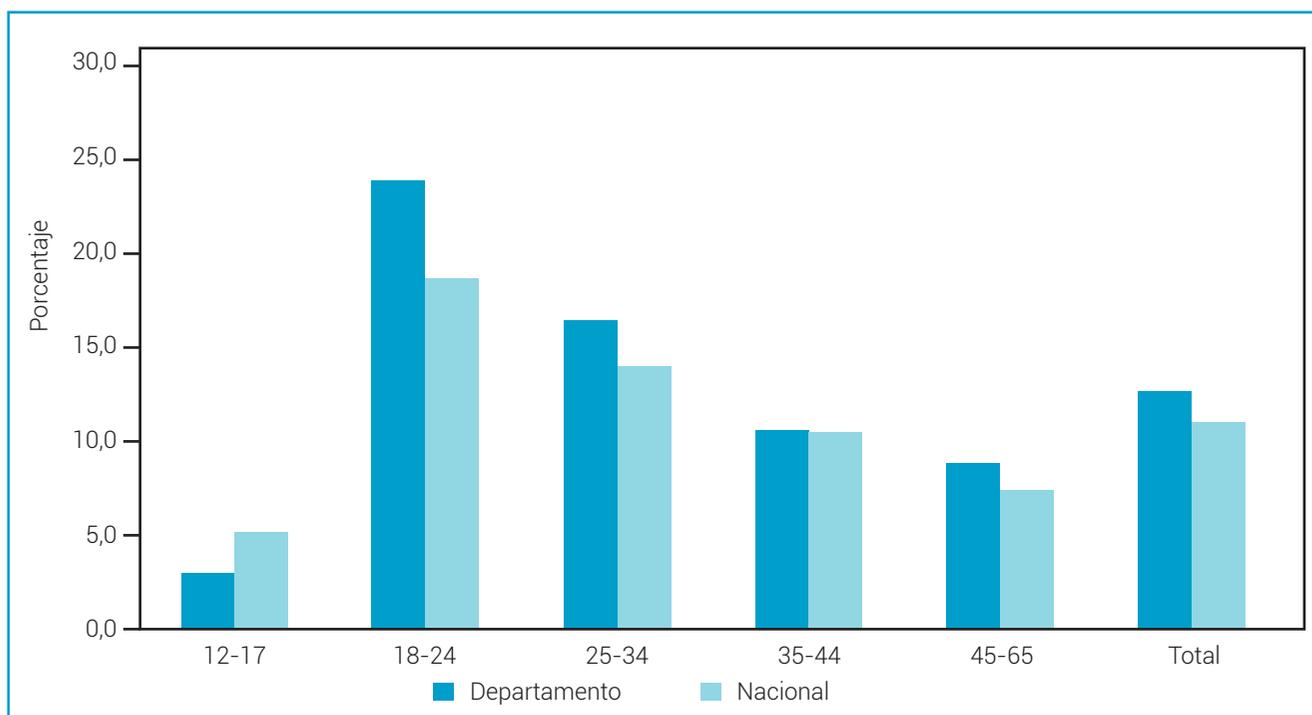


Gráfico 37. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 38, presenta la frecuencia de consumo de bebidas alcohólicas, se evidencia que el 67,4% consume

alcohol una vez al mes y el 25,6% lo hace más de dos veces al mes.

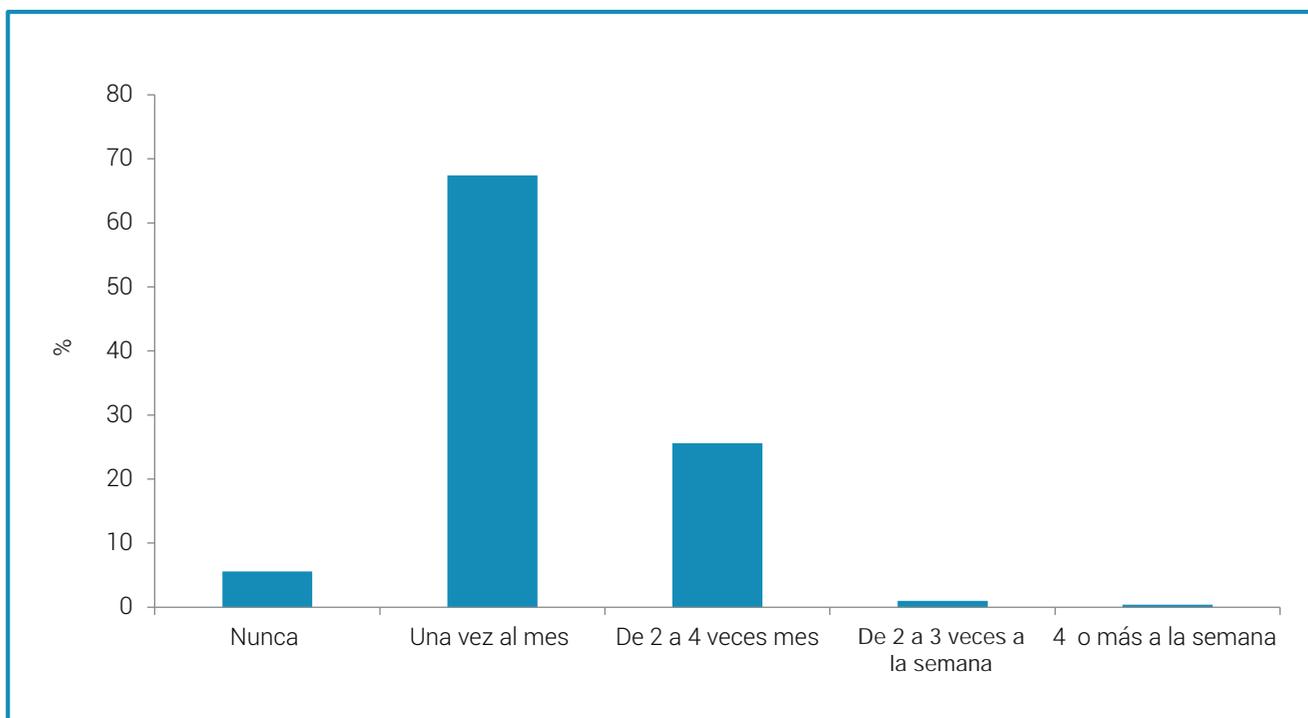


Gráfico 38. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

El gráfico 39 muestra la distribución de frecuencias del número de tragos que consumen las personas habitualmente, más del 50% de las personas afirman

consumir más de seis tragos habitualmente, lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

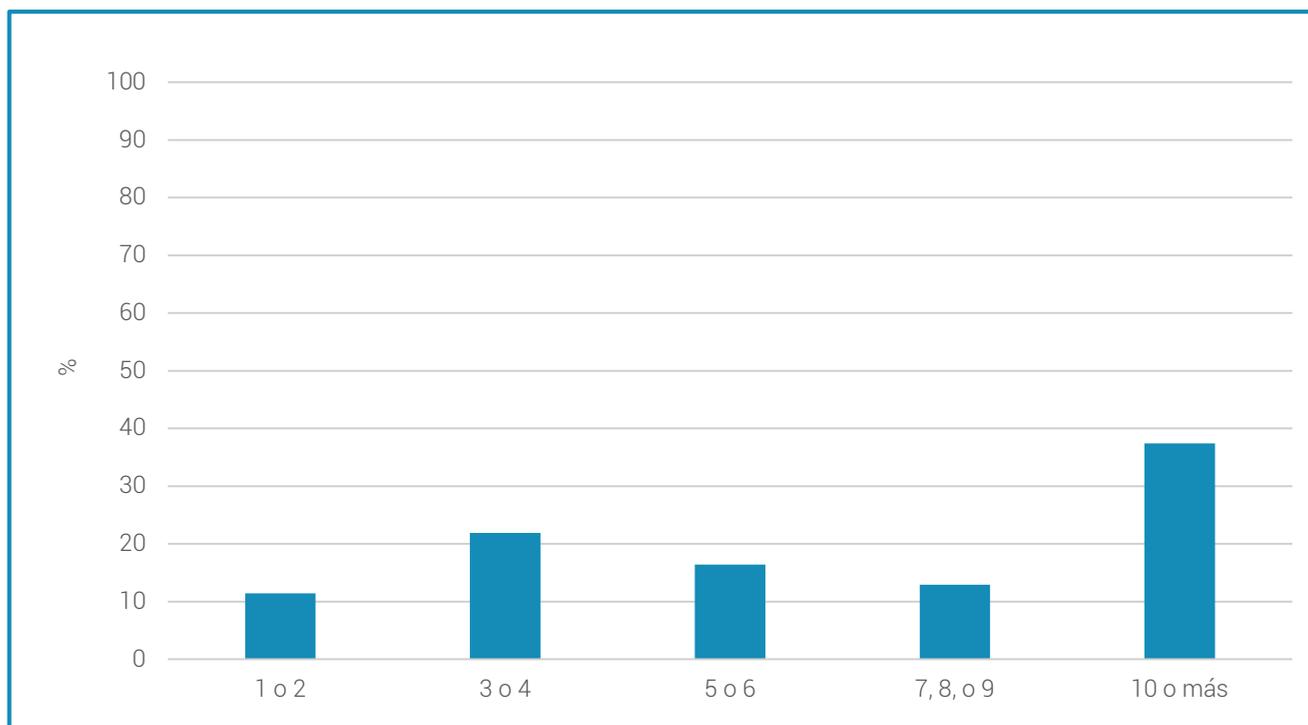


Gráfico 39. Número de tragos de personas con consumo habitual.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

El gráfico 40, 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 vino, el consumo de chicha, brandy y bebidas industriales, es inferior al 1%. No se reportó consumo diario de ninguna sustancia.

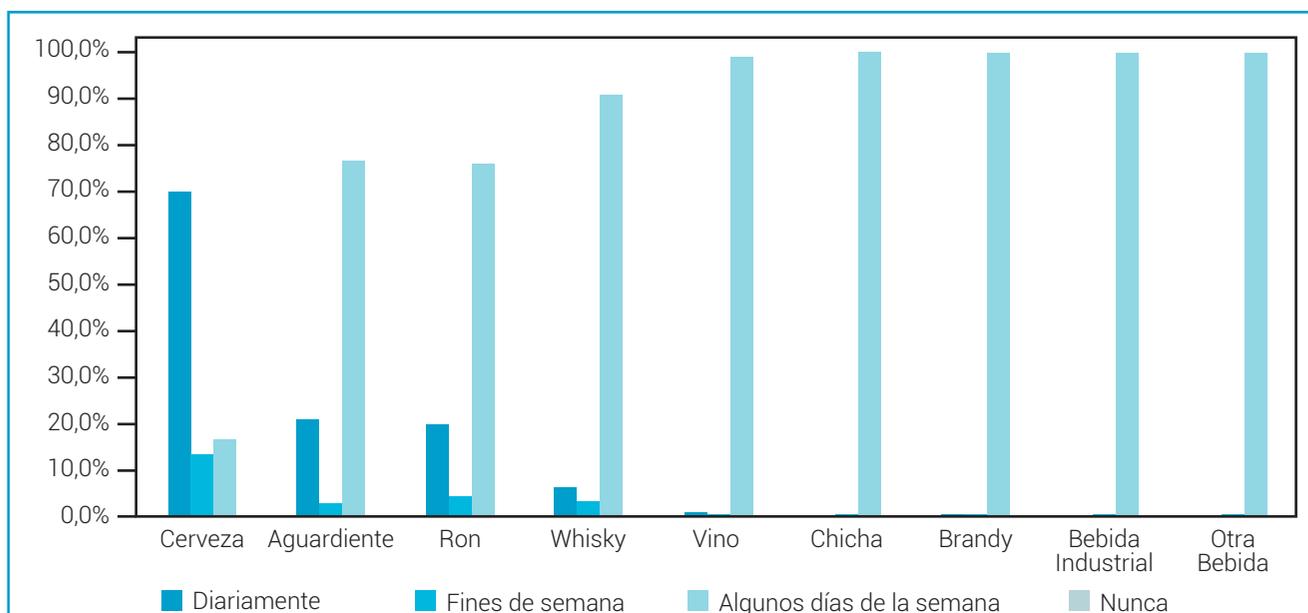


Gráfico 40. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En este apartado se analizarán marihuana y cocaína por ser las de mayor prevalencias de consumo tanto nacional como departamental así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas) (ver gráfico 28).

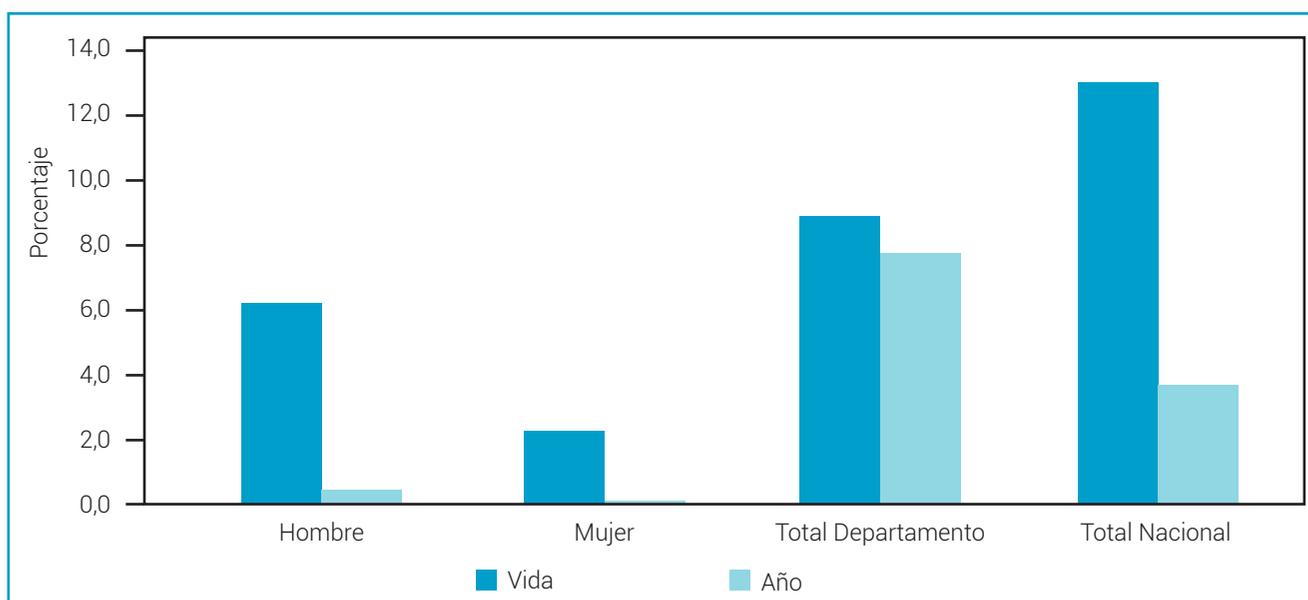
### Cualquier sustancia ilícita

El término "cualquier sustancia ilícita" se refiere al uso de una o más sustancias incluidas en la lista de sustancias ilícitas, la que puede variar según la temporalidad del indicador<sup>180</sup>.

El 4,1% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres cerca de tres veces con relación a las mujeres.

El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en 0,3%, siendo el consumo de los hombres superior cinco veces al consumo de las mujeres.

Las prevalencias del departamento son inferiores más de tres veces a los valores nacionales para los dos indicadores.

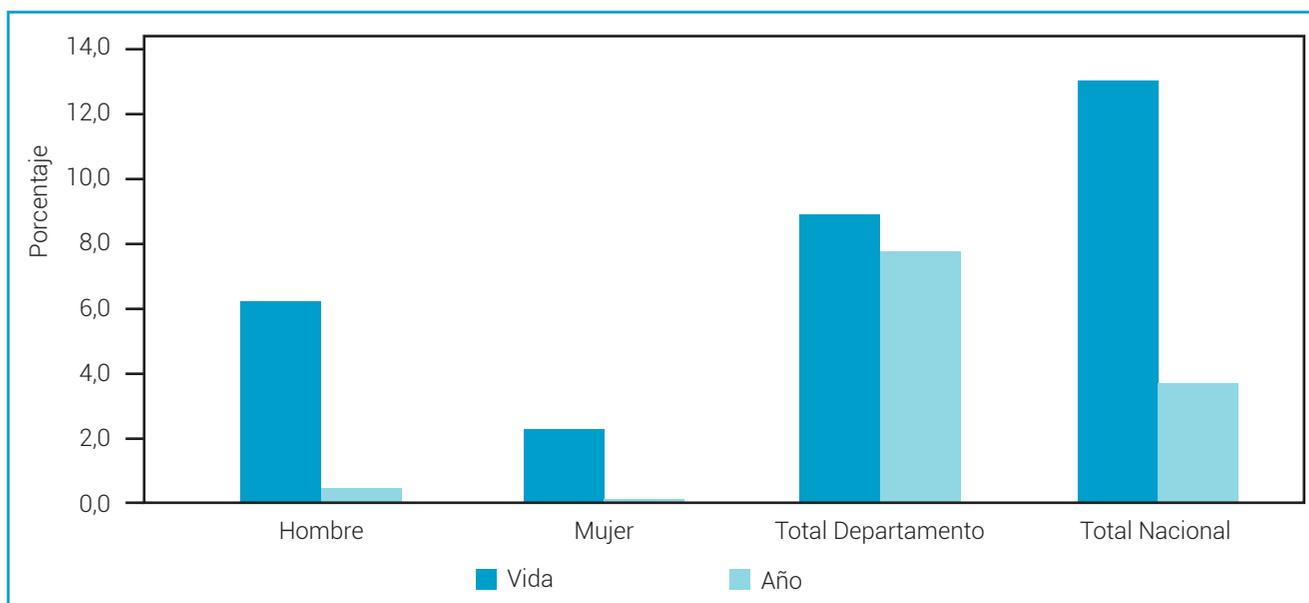


Gráfica 41 Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

180 Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, Popper, ketamina, GHB, sustancias inhalables, Dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y Dick.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 25 a 44 años con 0,5%, inferior en más de tres puntos porcentuales al valor nacional para este grupo

de edad (4,3%), seguido por el grupo de 45 a 65 años con 0,4% inferior al valor nacional de este grupo de edad (0,8%).



Gráfica 42 Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Marihuana

Se encuentra que el 2,4% de los encuestados en Córdoba, declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con mayor porcentaje en hombres 4,6% con relación a las mujeres, 0,4%.

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

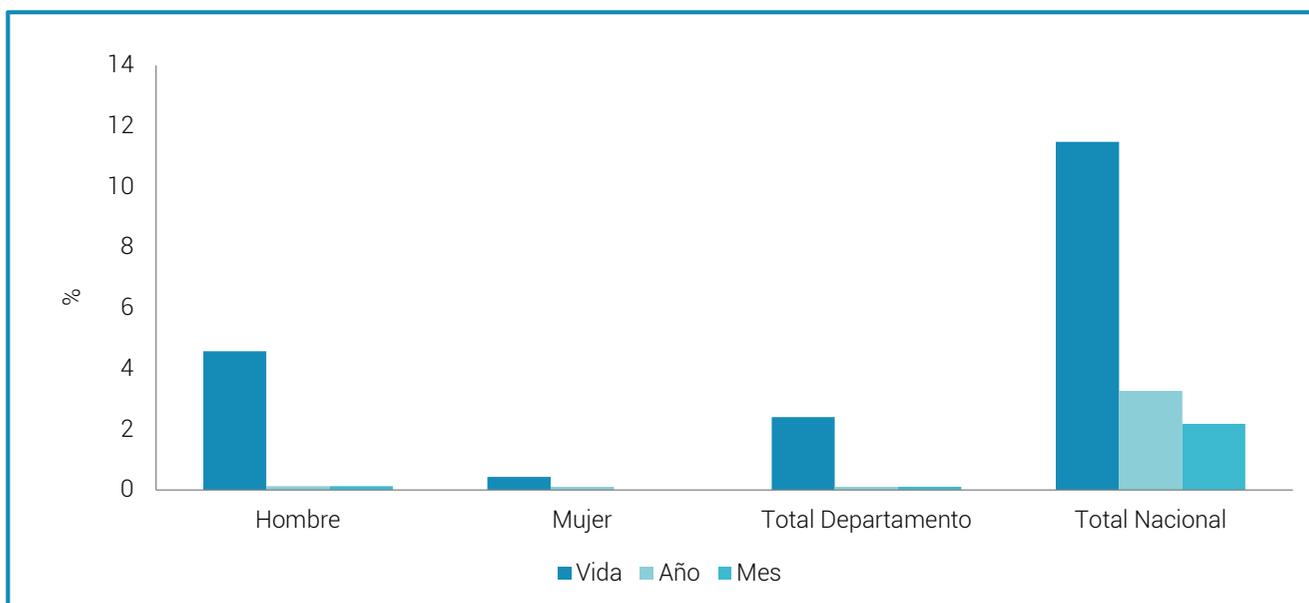


Gráfico 43. Prevalencias de consumo de marihuana según sexo.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de marihuana para las tres prevalencias lo presenta el grupo de 18 a 24 años, sin embargo, las prevalencias

son muy inferiores a los valores nacionales. Solo se registró consumo de esta sustancia en el último año, en el grupo de edad de 25 a 34 años.

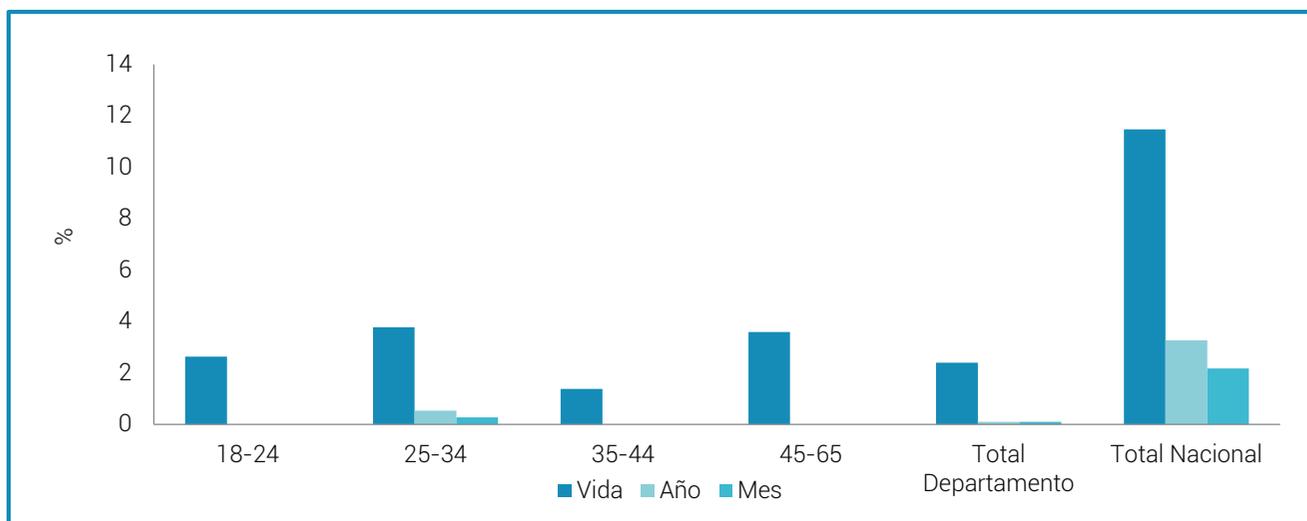


Gráfico 44. Comparativo de prevalencias de consumo de marihuana según grupos de edad.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Córdoba está alrededor de los 18 años, con 18 años para hombres y 25 años para mujeres, considerando la mediana como indicador. En el departamento se presenta consumo de esta sustancia a una edad de inicio más tardío 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 17 años, con dos años de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido marihuana, lo hizo por primera vez a los 20 años o antes y en el caso de las mujeres, a los 26 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	19	18	17	20
Mujer	22	25	15	26
Total Departamento	19	18	17	21
Total Nacional	17,6	17	15	19

Tabla 21. Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Se observa que entre las personas que han consumido marihuana en el último año, el 33,3% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 2,8%.

#### Cocaína.

El 0,8% de las personas encuestadas en Córdoba, declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, correspondiente únicamente a hombres, ya que no se registró consumo de mujeres (ver gráfico 43). El departamento presenta prevalencias inferiores para los dos indicadores con relación a los valores nacionales.

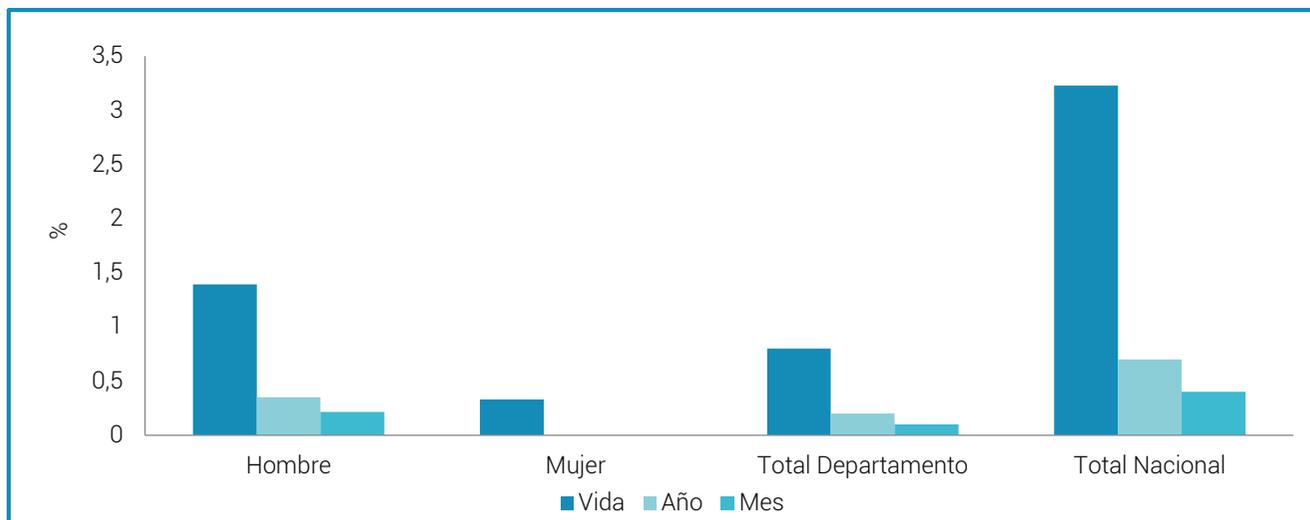


Gráfico 45. Prevalencias de consumo de cocaína según sexo.

Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína del departamento, se encuentran en el grupo de edad entre 45 y 65 años, con relación al consumo en el último año, se registra un porcentaje de 0,4% para este grupo de edad, presentando un valor superior en cinco veces al indicador nacional (0,08%).

La percepción frente al consumo de cocaína en el departamento es mínima por parte de los diferentes actores que participaron del trabajo de campo, lo que estaría acorde con los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013.

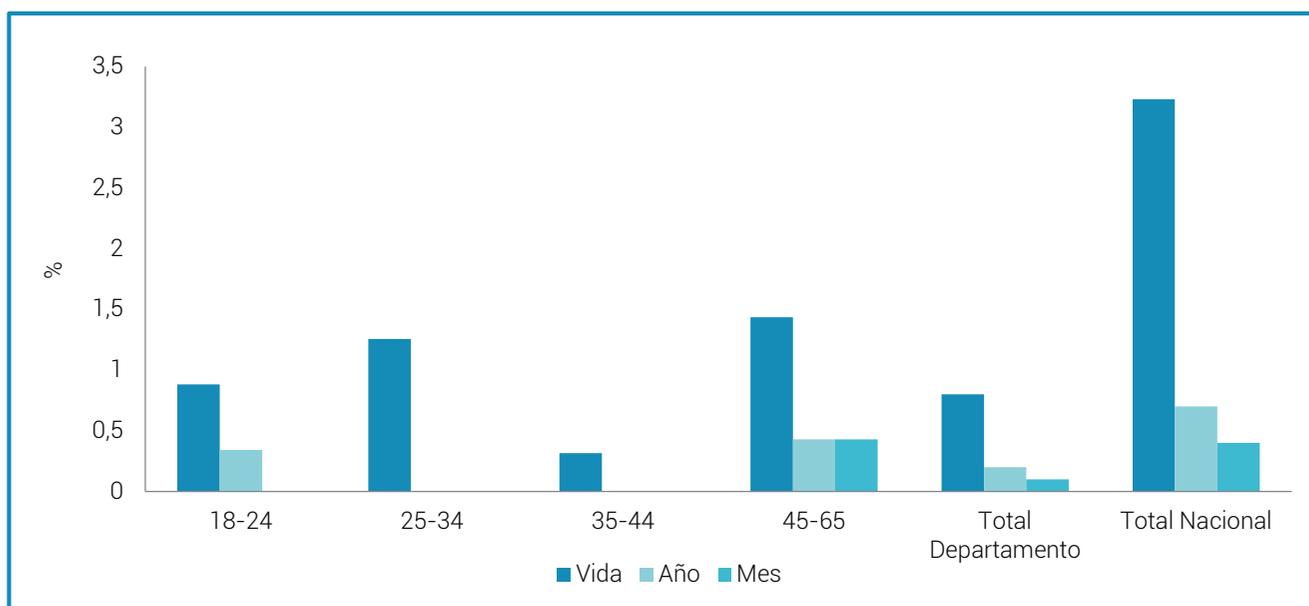


Gráfico 46. Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad.

Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de cocaína para Córdoba está alrededor de los 23 años, considerando la mediana

como indicador, presentando una edad de inicio superior en 5 años al dato nacional.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	28,0	23	18	36
Mujer	23,0	23	20	25
Total Departamento	26,8	23	18	35
Total Nacional	19,7	18	16	22

Tabla 22. Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo.

Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### C. Comparativo Estudios Nacionales de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008 y 2013.

A continuación realizamos el 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, evidenciando diferencias significativas entre los dos estudios.

El Estudio llevado a cabo el año 2008, se realizó sobre una muestra de 816 entrevistas efectivas, que representaron una población de 401.947 personas. Para el caso del Estudio 2013, se realizó sobre una muestra de 997 casos que representan una población

de 663.486 de personas. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en siete municipios<sup>181</sup>.

En el gráfico 45 se presenta el comparativo entre los Estudios de Consumo 2008 y 2013 para los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco. Se evidencia una disminución significativa de las tres prevalencias, con más de tres puntos porcentuales de disminución en el consumo actual (prevalencia de último mes), de 8,7% a 5,3%, porcentajes inferiores para los dos estudios a los valores nacionales.

<sup>181</sup> Las muestras de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas 2008 y 2013 para el departamento fueron aplicadas en siete municipios: Montería, Cereté, Loricá, Montelíbano, Planeta Rica, Sahagún y Tierralta.

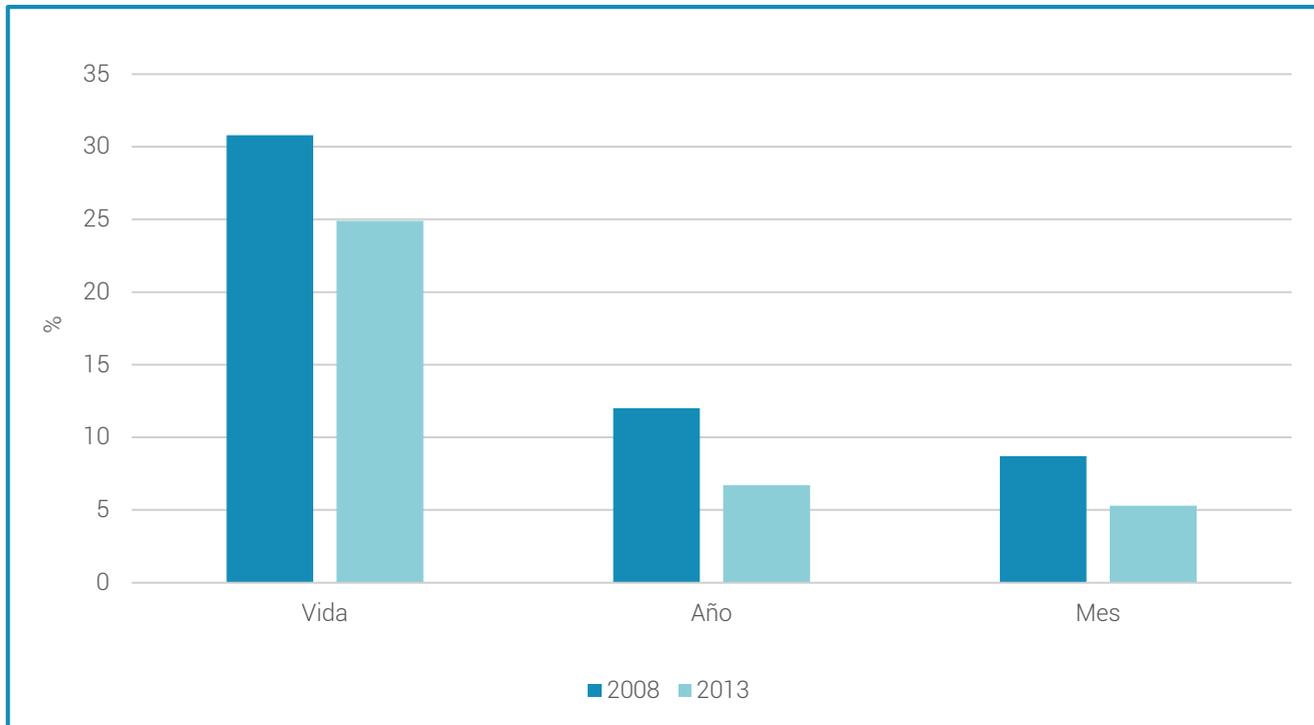


Gráfico 47. Comparativo de prevalencia de consumo de tabaco, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el siguiente gráfico, se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. En todos ellos se observa disminuciones significativas para 2013, la

mayor disminución se presenta en el consumo reciente (prevalencia último año) pasando de 56,4% en 2008 a 49% en 2013.

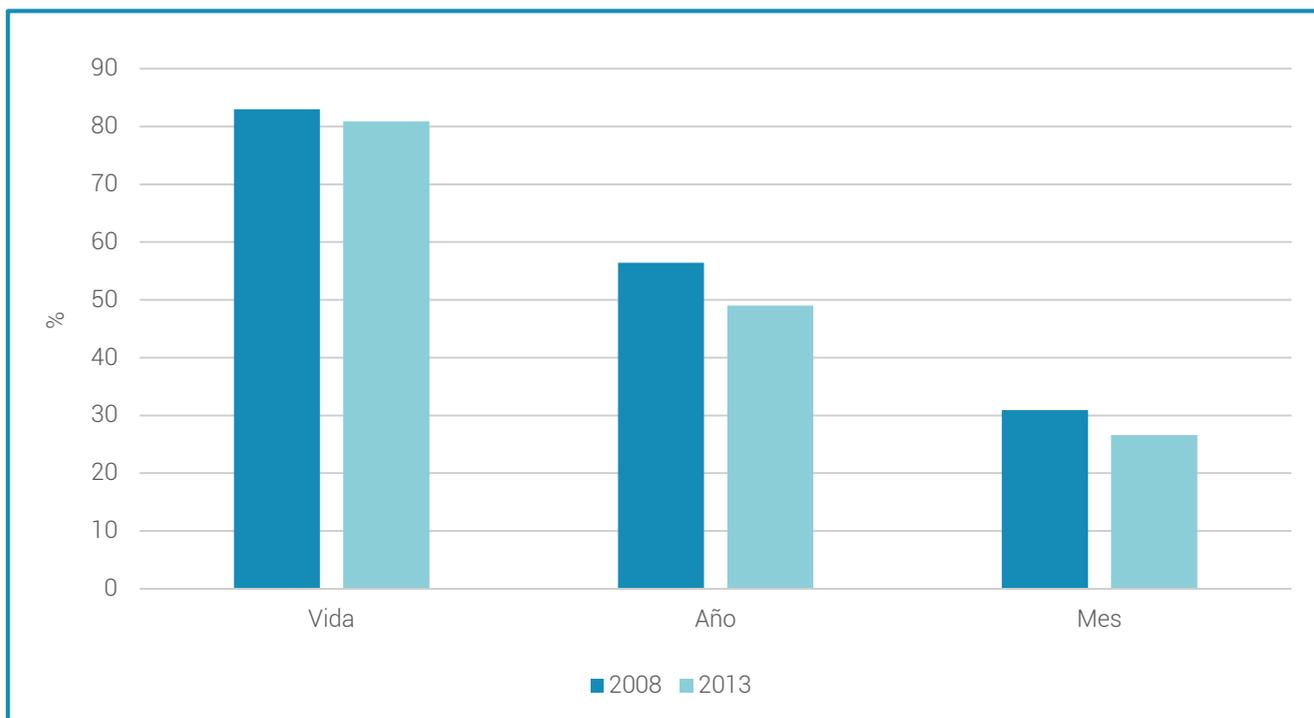


Gráfico 48. Comparativo de prevalencia de consumo de alcohol, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación, se hace una comparación de los Estudios 2008 y 2013, con relación a los indicadores de consumo de marihuana. Se evidencia una disminución de las tres prevalencias en el departamento del consumo de esta sustancia. Con relación al consumo en el último

año y último mes la disminución es estadísticamente significativa, pasando de 0,5% en 2008 a 0,1% en 2013. En ambos estudios, las prevalencias departamentales son inferiores a los valores nacionales.

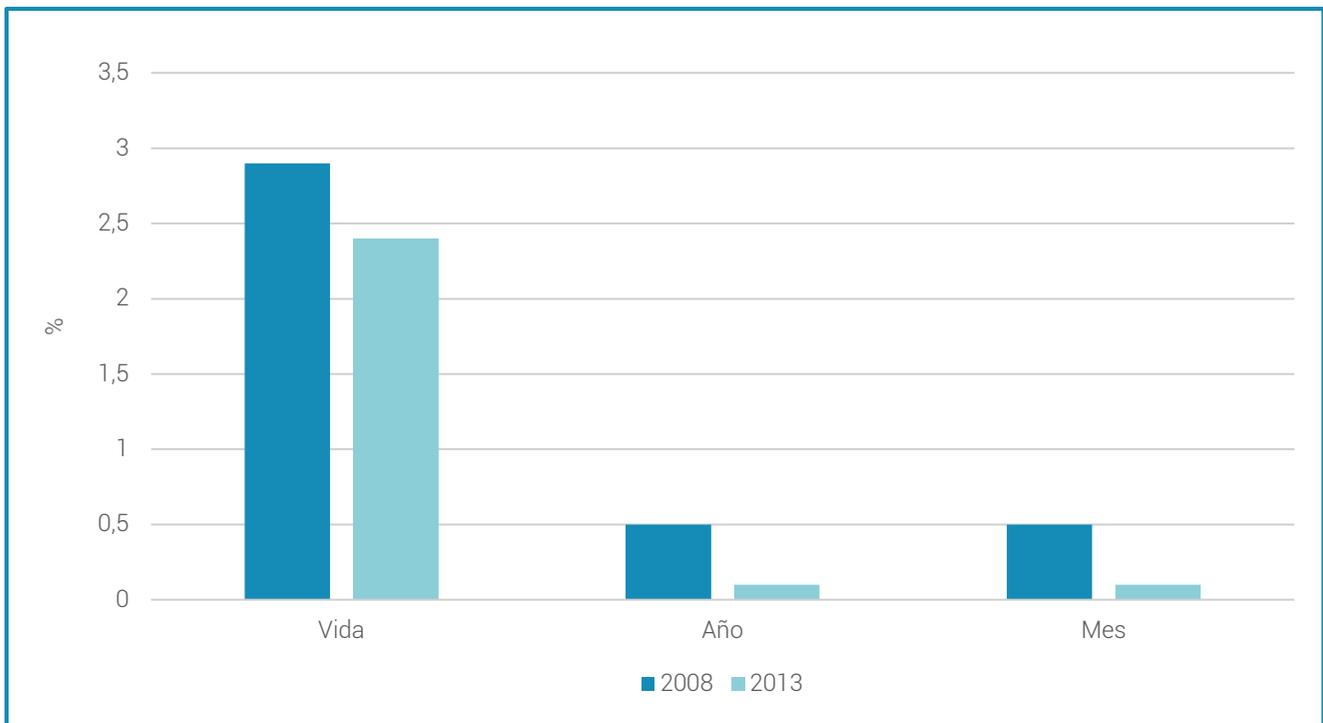


Gráfico 49. Comparativo de prevalencia de consumo de marihuana, departamento de Córdoba. Estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2008 y 2013. Cálculos propios.

Respecto al uso de cocaína, los indicadores de alguna vez en la vida y último año presentan disminución significativa para el año 2013, con relación al consumo

del último mes se presentó aumento pasando de 0,05 en el 2008 a 0,1 en el 2013.

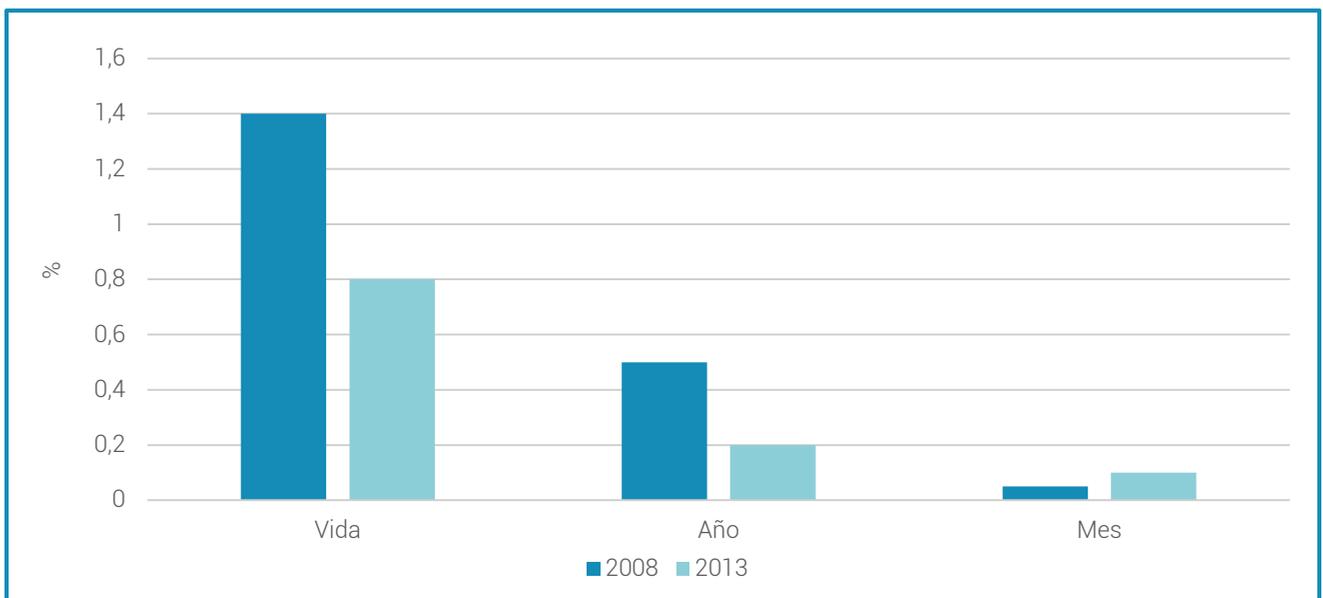


Gráfico 50. Comparativo de prevalencia de consumo de cocaína, departamento Córdoba. Estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2008 y 2013. Cálculos propios.

### Consumo de sustancias psicoactivas en Población Escolar.

A partir de los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar,

para el departamento de Córdoba, la muestra es de 3.822 personas con 1.836 hombres y 1.986 mujeres, en edades de 12 a 18 años. La encuesta se aplicó en cinco municipios del departamento con la siguiente distribución: Montería, 2.437 (63,8%); Sahagún, 525 (13,7%); Planeta Rica, 426 (11,1%); Ayapel, 319 (8,3%); y Mómil, 115 (3%).

## A. SPA lícitas.

### Tabaco.

En el caso de las sustancias lícitas, se analiza el tabaco/ cigarrillo y el alcohol. Los medicamentos tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica, no se tienen en cuenta ya que los datos son inferiores al 2%.

El 10,5% de los escolares encuestados en Córdoba, declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. El 3,6% contestó haber fumado en el último mes. Este departamento presenta prevalencias inferiores en más de dos veces a los indicadores nacionales en los tres casos.

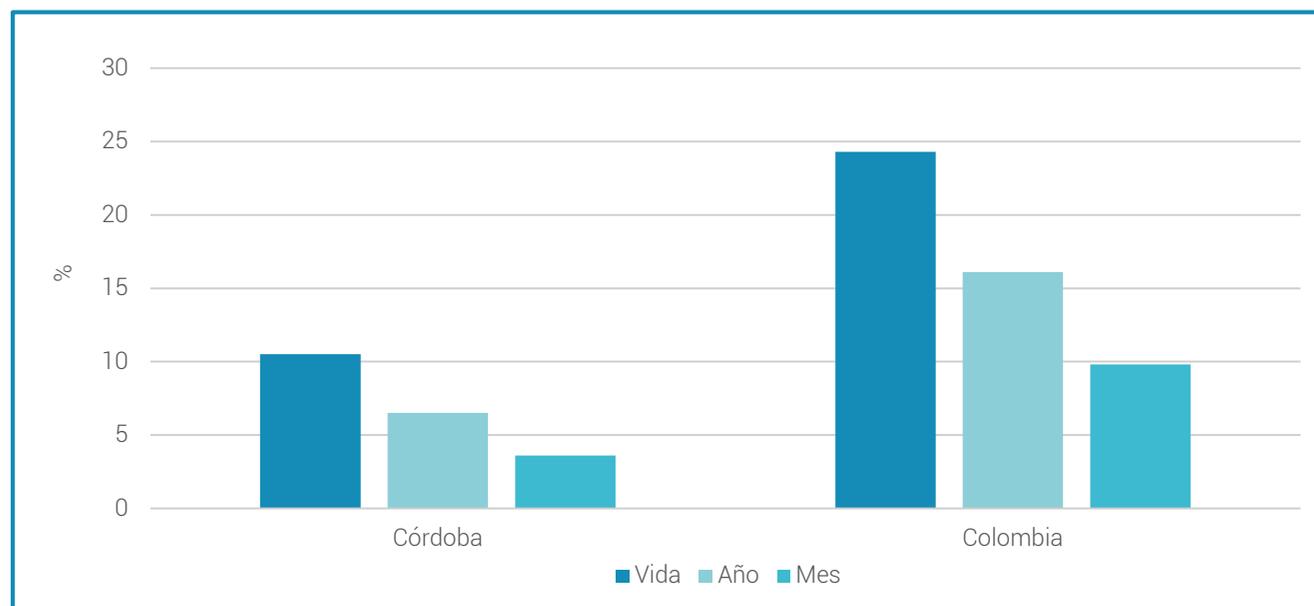


Gráfico 51. Comparativo de prevalencias de consumo de tabaco.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Alcohol.

El 56,2% de los escolares encuestados en Córdoba, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras que el 34,3% lo hizo durante el último

mes (consumo reciente). Este departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias, pero a medida en que éstas se aproximan al consumo actual, la diferencia entre el departamento y el valor nacional se va disminuyendo.

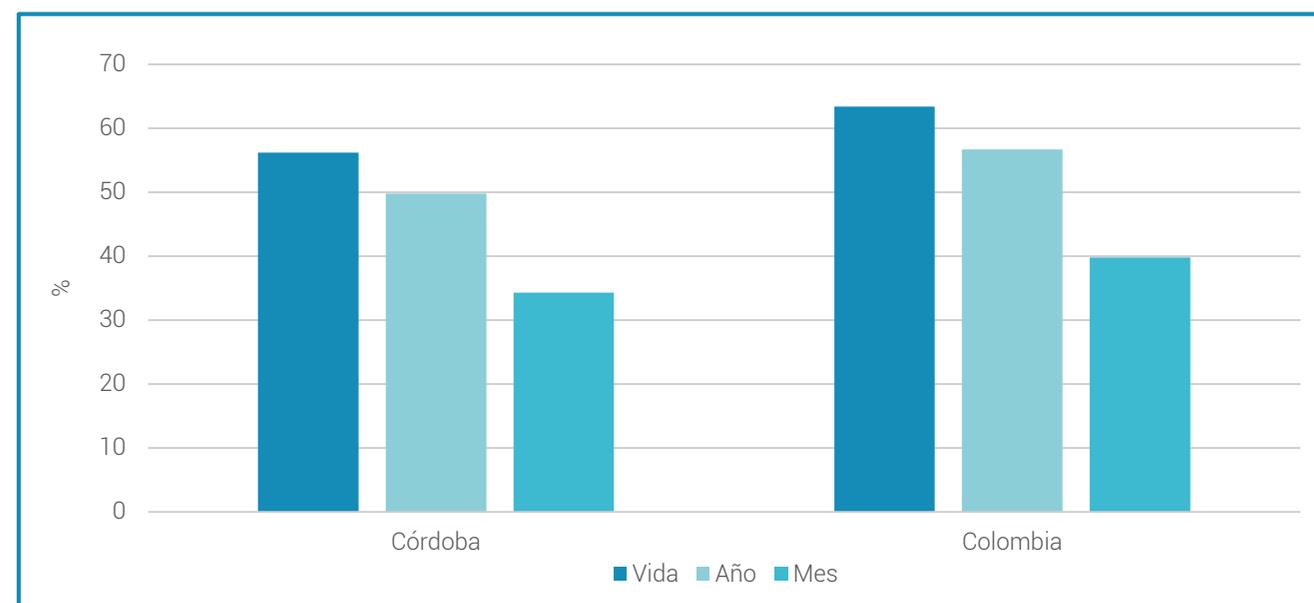


Gráfico 52. Comparativo de prevalencias de consumo de alcohol.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas.

### Marihuana.

En el caso de las sustancias ilícitas, se analizan la marihuana y cocaína. No se toman otras sustancias debido a que los datos son inferiores al 0,5%.

El 1,4% de los escolares encuestados en Córdoba, declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, de los cuales, el 1,1% lo hizo durante el último año. Este departamento presenta prevalencias inferiores en cinco veces a los indicadores nacionales.

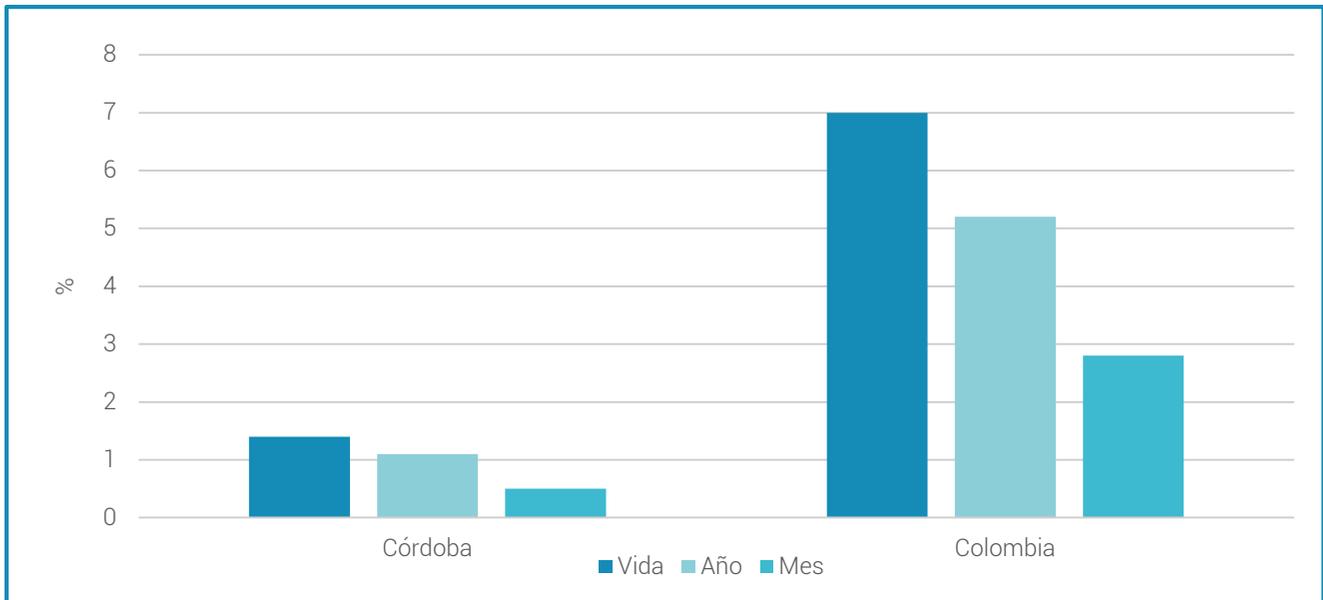


Gráfico 53. Comparativo de prevalencias de consumo de marihuana.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### Cocaína.

El 0,8% de los escolares encuestados en Córdoba, declaró haber consumido cocaína alguna vez en la

vida, de los cuales el 0,6% lo hizo en el último año. Este departamento presenta prevalencias inferiores en más de tres veces a los indicadores nacionales.

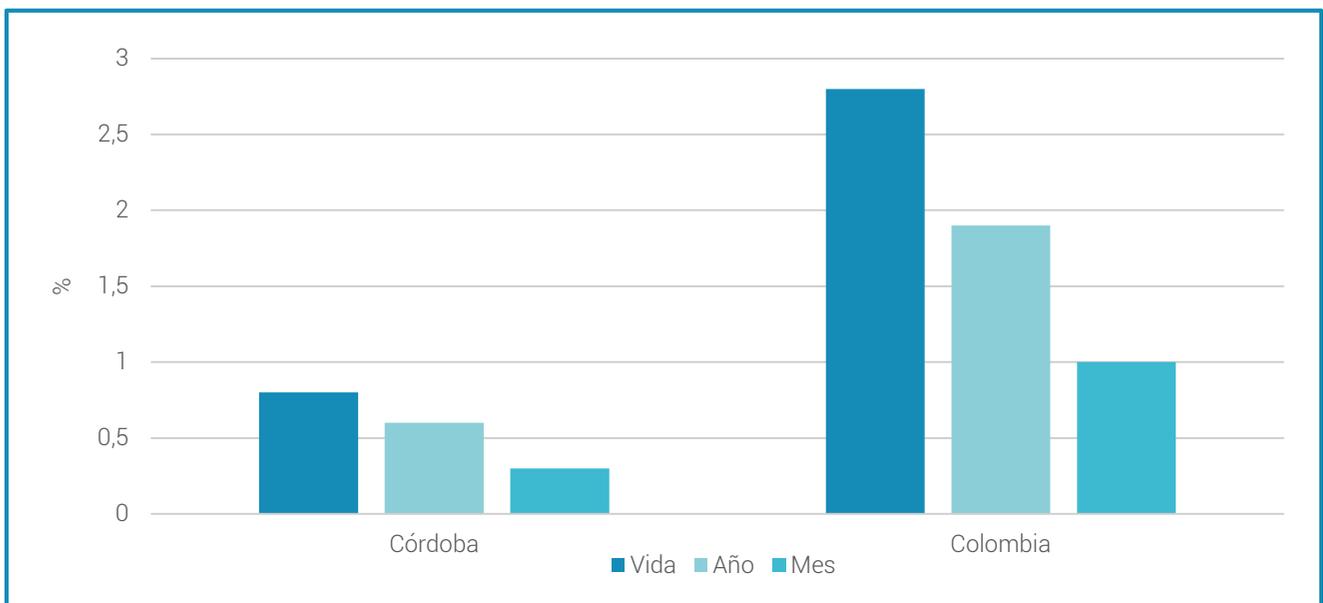


Gráfico 54. Comparativo de prevalencias de consumo de cocaína.  
Fuente: Base de Datos Encuesta Nacional de Consumo Escolares 2011. Cálculos propios.

### 11.1.2 Sistema de Vigilancia en Salud Pública<sup>182</sup> -SIVIGILA-

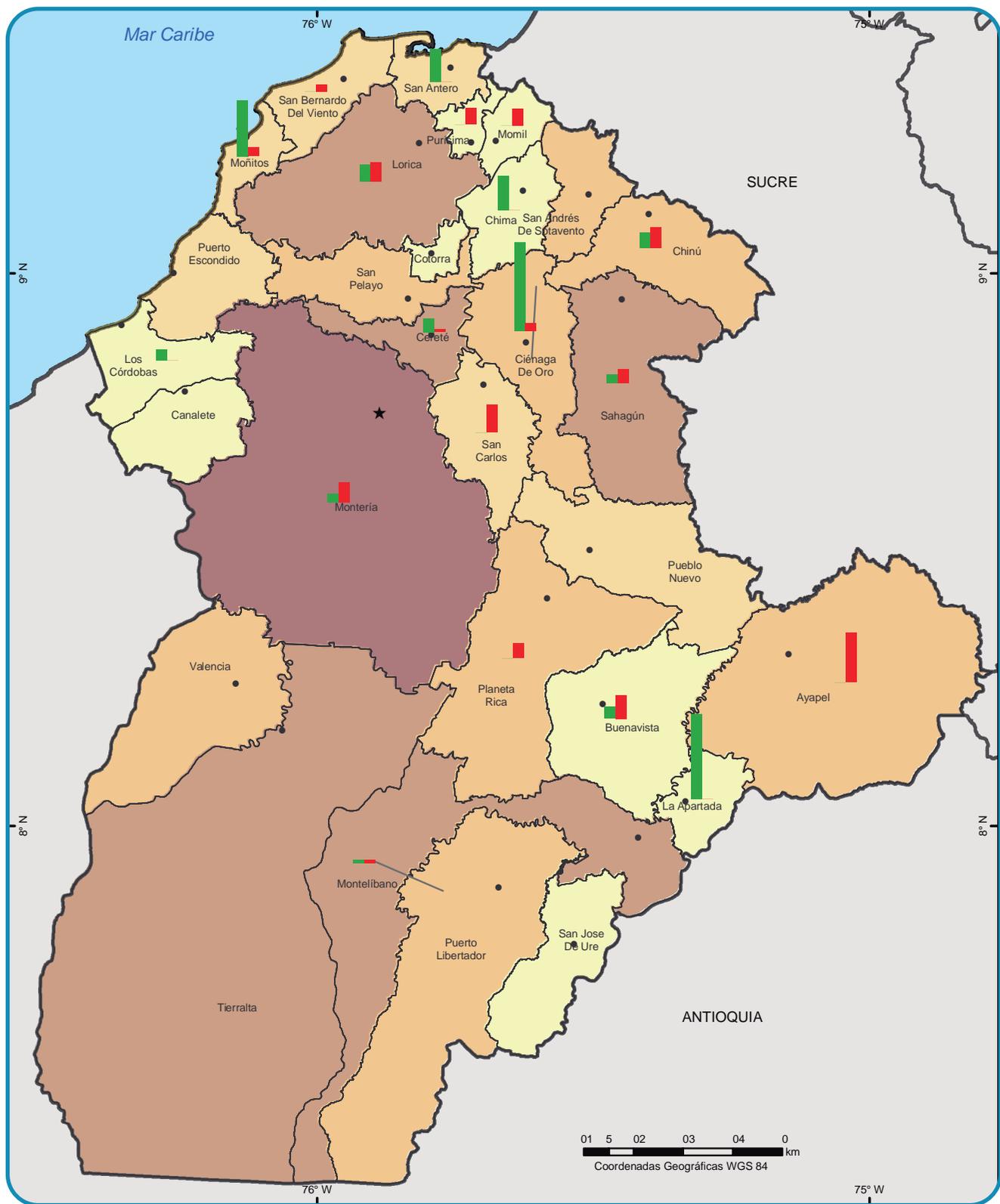
Al realizar el análisis de comportamiento de las intoxicaciones con sustancias psicoactivas notificadas al SIVIGILA entre los años 2013 y 2014, se evidencia aumento de cuatro casos notificados pasando de 76 casos en el 2013 a 80 casos en el 2014.

Como se puede observar en el mapa 10, se presentó

<sup>182</sup> 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 si 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.

un aumento en el número de municipios que notificaron intoxicaciones por sustancias psicoactivas al SIVIGILA pasando de 13 municipios que reportaron en el 2013 a 15 municipios en el 2014. El municipio con mayor tasa para 2014 fue Ayapel, con 19,9 casos por 100.000 habitantes, seguido por San Carlos, con 11,2 casos por 100.000 habitantes.

La capital del departamento presenta un incremento superior a dos veces para 2014, pasando de una tasa de 3,5 para 2013 a 8,0 para 2014, pero se encuentra en un nivel medio con relación al comparativo de notificación de los municipios para los dos años analizados.



Notificación SPA-SIVIGILA	Población	37791, - 66644	Límite municipal
TASA_2013	10823- 23066	66644,1 - 117439	Límite departamental
TASA_2014	23066,1 - 37791	117439,1 - 434950	Límite internacional

Mapa 13. Registros individuales de prestación de servicios de consumo de SPA.  
Fuente: Secretaria de Salud Departamental Córdoba. Cálculos propios.

### 11.1.3 Estudio de consumo de sustancias psicoactivas, departamento de Córdoba, 2014.

El departamento de Córdoba para el año 2014, realizó estudio de consumo de sustancias psicoactivas, con una muestra de 14.000 personas entre los 14 y 28 años, tomando población escolarizada y no escolarizada, la

medición del consumo de sustancias psicoactivas se realizó a través de la prueba de detección de consumo de alcohol, tabaco y sustancias - ASSIST, este cuestionario indica la puntuación de riesgo para cada sustancia que el usuario informa haber consumido.

En la siguiente tabla, se presenta la distribución de la muestra por municipio en el departamento de Córdoba.

Municipios	Tamaño Muestra
Ayapel	351
Buenavista	161
Canalete	161
Cereté	845
Chima	133
Chinú	425
Ciénega de Oro	499
Cotorra	134
La Apartada	111
Los Córdoba	179
Móvil	155
Moñitos	219
Montelíbano	670
Montería	3517
Planeta Rica	622
Pueblo Nuevo	275
Puerto Escondido	192
Puerto Libertador	244
Purísima	181
Sahagún	1127
San Carlos	219
San José de Uré	72
San Pelayo	394
Tierralta	676
Tuchín	300
Valencia	350
San Bernardo	228
San Antero	294
Lorica	877
San Andrés de Sotavento	458
Totales	14067

Tabla 23. Distribución de la muestra según dominio departamental.

Fuente: Secretaria de Salud Departamental de Córdoba.

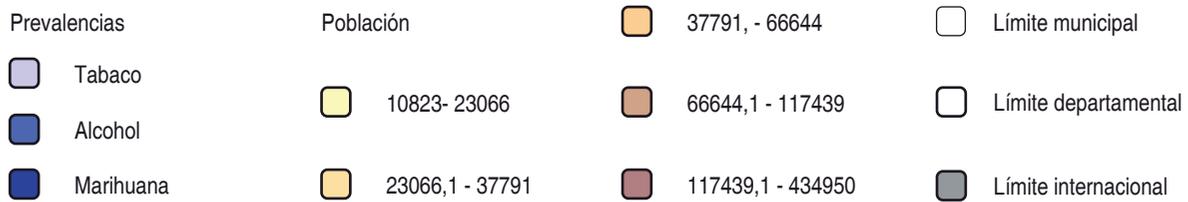
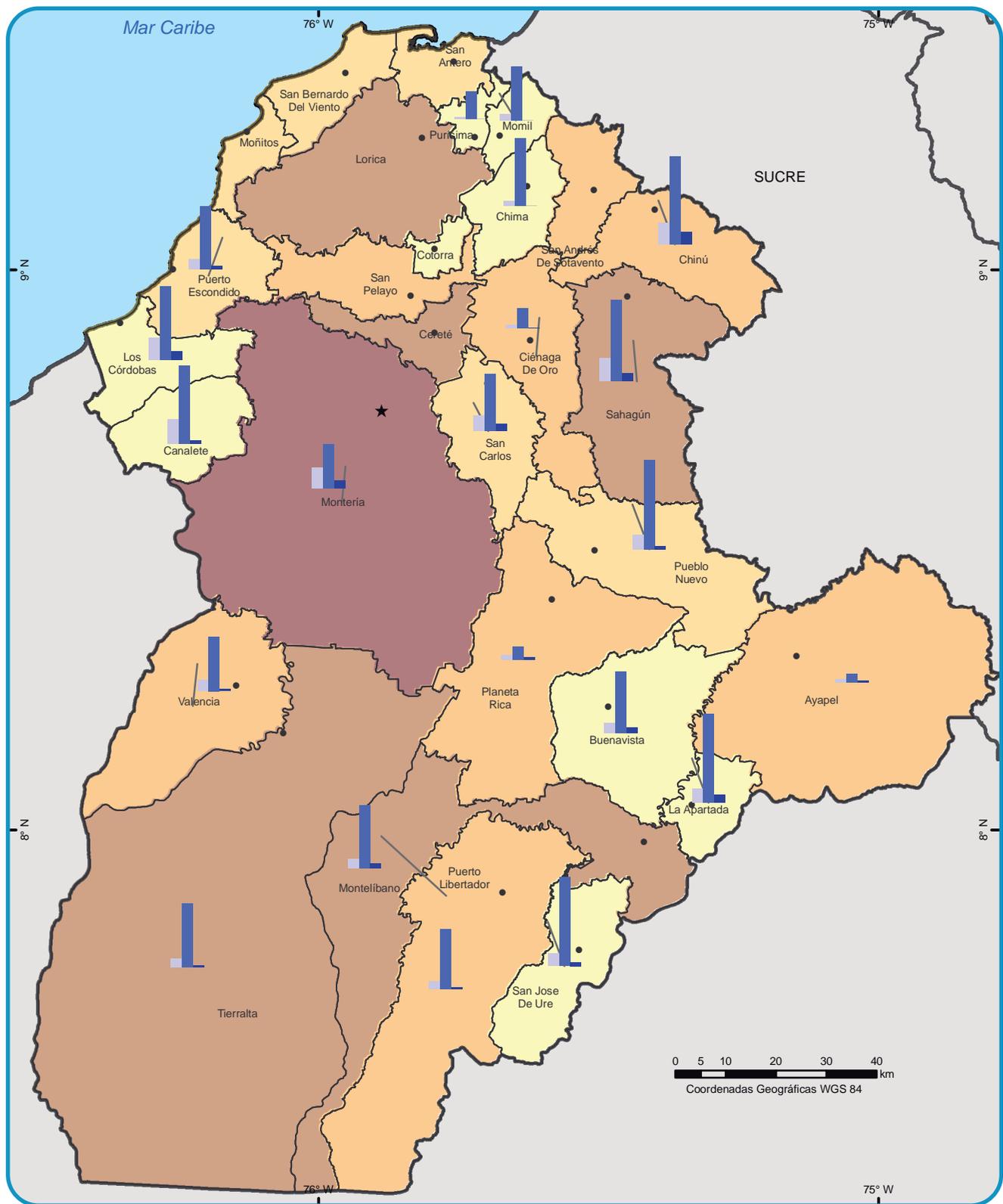
El Estudio contempló las siguientes sustancias: tabaco, alcohol, marihuana, cocaína, anfetaminas, inhalantes, sedantes, alucinógenos y opiáceos.

En el mapa 11, se presenta el comparativo por municipio, de la prevalencia de consumo alguna vez en la vida de alcohol, tabaco y marihuana. La prevalencia de consumo de alcohol más alta, la presenta el municipio de Pueblo Nuevo con el 89,1%, seguido por San José con el 88,9%. El municipio de Canalete presenta el porcentaje de consumo de tabaco alguna vez en la

vida más alto, con el 24,8%, seguido por Sahagún con el 22,7%.

Con relación al consumo de marihuana alguna vez en la vida, la prevalencia de consumo más alta se encuentra en el municipio de Chinú con el 11,8%, seguido por los Córdoba con 8,4%.

El municipio de Chinú se encuentra entre los cinco municipios con las prevalencias más altas para las tres sustancias analizadas.



Mapa 14. Comparativo por municipios departamento de Córdoba, prevalencias de consumo alguna vez en la vida de tabaco, alcohol y marihuana.

Fuente: Estudio de Consumo departamento de Córdoba, 2014, Secretaria de Salud, FUNCREAMOS. \* Información preliminar.

### 11.1.4 Percepción sobre las causales del consumo de SPA.

Entre las causales del aumento en el consumo de SPA en Córdoba, los actores territoriales señalan:

- Factores de tipo socio-económico: inequidad, pobreza, falta de oportunidades laborales y fragilidad del tejido social.
- Conflicto armado: en el departamento tienen asiento tanto las bandas criminales que se conformaron a partir de los reductos de los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, que no se desmovilizaron, como algunos Frentes de las FARC. Esta situación ha generado el desplazamiento forzado de la población hacia los cascos urbanos y ciudades intermedias del departamento, que no cuentan con las condiciones para brindar a estas comunidades las condiciones mínimas de subsistencia.
- Laxitud en las normas del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes: como consecuencia de los contextos de vulnerabilidad, el involucramiento de niños, niñas y adolescentes tanto en el consumo, como en la venta de SPA, ha venido en aumento. Los grupos ilegales aprovechan la situación de inimputabilidad de los niños y niñas y las bajas penas en el caso de los adolescentes, para involucrarlos en actividades delictivas.
- Ubicación: el departamento se constituye en una ruta de tránsito que facilita la movilidad de las sustancias ilícitas tanto para su salida al exterior, como para la distribución al menudeo en varias ciudades del país.
- Falta de articulación interinstitucional: se ha evidenciado un desconocimiento de la oferta institucional por parte de las entidades competentes, las mismas actúan a partir de sus metas particulares sin que se establezcan estrategias de comunicación y concertación para el desarrollo de acciones. En este sentido, la ausencia de un mecanismo de intercambio de información es fundamental.
- En algunos casos, la responsabilidad de las acciones concertadas entre las instituciones, es asumida en su totalidad por un solo actor.
- Cultura de la ilegalidad: la promoción de antivalores que promueven la consecución de dinero fácil, así como la aceptación social de la corrupción.

## 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 a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Por lo anterior, las acciones de política en el tema pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Los escenarios a partir de los cuales se caracterizan las acciones de política son: la existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; la existencia de políticas públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; la cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación; y la articulación interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. Así mismo, se incluyó en este eje, la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

A manera de conclusión, se incluyen al final del documento las recomendaciones, lecciones aprendidas y dificultades identificadas en el trabajo de campo, el objetivo de este apartado no es hacer una evaluación de política, sino identificar puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

### 11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA.

La Secretaría Departamental realizó en el año 2012, un tamizaje de Salud Mental en los 30 municipios de Córdoba, en los que se aplicó un cuestionario de auto-evaluación, que incluyó los siguientes instrumentos: SRQ<sup>183</sup>, APGAR Familiar<sup>184</sup> y cuestionario CAGE,<sup>185</sup> con una muestra de 2.925 personas.<sup>186</sup>

183 SRQ: es un cuestionario de notificación de detección temprana de consumo de alcohol.

184 APGAR familiar: es un instrumento que muestra cómo perciben los miembros de la familia el nivel de funcionamiento de la unidad familiar de forma global.

185 Cuestionario CAGE: método de análisis de proyecciones de abuso de alcohol.

186 Secretaría de Salud. Seguimiento a las acciones de prevención de SPA, años 2012-2013. Montería.

La mayor parte de los encuestados corresponden a la ciudad de Montería, con un 26%, seguida de Lorica, Cereté, Sahagún y Tierralta con entre el 7% y 5%, la muestra en los municipios restantes se ubica por debajo del 5%.

Al indagar sobre el consumo de alcohol más de lo usual, el 6.6% (193) de los encuestados, manifestó hacerlo, por lo que se clasifican en signo potencial de angustia. En la distribución por sexo, tenemos que existe una diferencia significativa del 63.7% para los hombres y un 36.3% para las mujeres.

De acuerdo a la edad, llama mucho la atención que en el primer lugar se ubican los jóvenes de 15 a 19 años con el 36.3%, seguido del grupo de 20 a 24 con el 16.6% y el de 25 a 29, con 12.4%, en menor proporción se encuentra el grupo de 55 a 59 años.

Del total de encuestados en el departamento de Córdoba, el 34.2% (1.001), se ubicaron como posible caso de riesgo para síntomas sicóticos, el 60.3% de estos casos corresponden al sexo femenino y el 39.7% restante al masculino. Con relación a la edad, se tiene que el 43.5% se encuentra en el grupo de 15 a 19 años, seguido de los de 20 a 24 años con el 16.6% y en menor proporción, se ubican los menores de 15 años con el 0.5%.

El 38.7% (1.132) de las personas visitadas, se clasificaron en posibles casos de riesgo para estrés pos traumático; de éstos, el 60.6% corresponden al sexo femenino y el 39.4% restante al masculino. En cuanto a la edad, el 46.2% corresponde al grupo de 15 a 19 años, en segundo lugar se ubican los de 20 a 24 años con el 17%, seguido por los de 25 a 29 años, con el 8.9% y en menor proporción están los menores de 15 años con 0.5%, respectivamente.

Cuestionario SRQ	SEXO				
	Femenino	%	Masculino	%	Total
Síntomas neuróticos	770	68,4	356	31,6	1.126
Consumo de alcohol	70	36,3	123	63,7	193
Síntomas sicóticos	604	60,3	397	39,7	1.001
Estrés pos traumático	686	60,6	446	39,4	1.132

Tabla 24. Resultado del cuestionario de autoevaluación SRQ, según sexo.  
Fuente: Secretaría de Salud.

Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional por el 81.8% de los encuestados (2.393), disfunción familiar leve por el 9.9% (290), disfunción moderada por el 4.8% (141) y disfunción severa por el 3.5% (101) de los encuestados.

En cuanto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, se puede observar que el 88.2% de la población encuestada, se ubica en el ítem de bebedor social, un 5.5% de éstos se encuentra clasificado en consumo de riesgo, el 4% arrojó como resultado consumo perjudicial y en menor proporción con el 2.3%, se ubican en dependencia alcohólica.<sup>187</sup>

A continuación se presenta un resumen de los principales resultados por municipio:

### Municipio de Ayapel.

Este municipio tuvo una muestra de 85 personas. En el cuestionario SRQ, el 4,7% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 76,5% de

los encuestados, disfunción familiar leve por el 15,3%, disfunción moderada por el 3,5% y disfunción severa por el 4,7%.

En cuanto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, se puede observar que el 91,8% de la población encuestada se ubica en el ítem de bebedor social, un 2,4% de éstos se encuentra clasificado en consumo de riesgo, el 4,7% arrojó como resultado consumo perjudicial y el 1,2% registran dependencia alcohólica. En cuanto a la edad, en el rango de 15 a 19 años, un 67,9% manifiesta que es un bebedor social.

### Municipio de Buenavista.

Este municipio tuvo una muestra de 38 personas. En el cuestionario SRQ, el 2,6% de los encuestados, manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 92,1% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 7,9%. En cuanto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, se puede observar que el 97,4% de la población encuestada se ubica en el ítem de bebedor social, especialmente en el rango de edad de 20 a 24 y de 15 a

<sup>187</sup> Ibid.

19 años. Solo un 2,6% de éstos se encuentra clasificado en consumo de riesgo y pertenece al sexo masculino.

### **Municipio de Canalete.**

Este municipio tuvo una muestra de 35 personas. En el cuestionario SRQ, el 2,9% de los encuestados, manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 94,3% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 5,7%. En cuanto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, se puede observar que el 85,7% de la población encuestada se ubica en el ítem de bebedor social, un 8,6% de éstos se encuentra clasificado en consumo de riesgo, el 2,9% arrojó como resultado consumo perjudicial y en igual proporción, con 2,9 % se ubican en dependencia alcohólica.

### **Municipio de Cereté.**

Este municipio tuvo una muestra de 171 personas. En el cuestionario SRQ, el 6,4% de los encuestados, manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 74,9% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 13,5%, disfunción moderada por el 9,9% y disfunción severa por el 1,8%. Con respecto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, se puede observar que el 88,3% de la población encuestada se ubica en el ítem de bebedor social, especialmente en el rango de edad de 15 a 19 y de 20 a 24 años. Un 5,3% es consumo de riesgo, un 5,8% tiende al consumo perjudicial y el 0,6% manifiesta dependencia alcohólica.

### **Municipio de Ciénaga de Oro.**

Este municipio tuvo una muestra de 107 personas. En el cuestionario SRQ, el 13,1% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 74,8% de los evaluados, disfunción familiar leve por el 13,1%, disfunción familiar moderada con el 2,8% y disfunción familiar severa con el 9,3%. Respecto al cuestionario CAGE, el 80,4% de los encuestados se considera bebedor social, especialmente en el rango de edad de 15 a 19 años. Un 8,4% es consumidor de riesgo, un 10,3% presenta la conducta de consumo perjudicial del alcohol y un 0,9% es dependiente al consumo de alcohol.

### **Municipio de Cotorra.**

Este municipio tuvo una muestra de 29 personas. En el cuestionario SRQ, el 6,9% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 93,1% de los evaluados y disfunción familiar moderada con un 6,9%. En el cuestionario CAGE, el 79,3% de los encuestados se ubica en el criterio de bebedor social, sobresaliendo en el rango de edad de 15 a 19 años. Un 10,3% es consumidor de riesgo, un 6,9% presenta la conducta de consumo perjudicial del alcohol y un 3,4% es dependiente al consumo de alcohol. De las mujeres evaluadas, el 100% se considera bebedora social.

### **Municipio de Chimá.**

Este municipio tuvo una muestra de 27 personas. En el cuestionario SRQ, el 11,1 % de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 96,3% de los encuestados y disfunción familiar leve por el 3,7%. En cuanto a los resultados obtenidos en la aplicación del cuestionario CAGE, el 85,2% de la población encuestada se ubica como bebedor social, especialmente en el rango de edad de 30 a 34 años. Un 7,4% es consumo de riesgo en igual proporción que quienes tienden al consumo perjudicial. El 92,3% de las mujeres, así como el 78,6% de los hombres encuestados se ubican en el ítem de bebedores sociales.

### **Municipio de Chinú.**

Este municipio tuvo una muestra de 86 personas. En el cuestionario SRQ, el 7,0% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 81,4% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 15,1%, disfunción familiar moderada con el 2,3% y disfunción familiar severa con el 1,2%. En cuanto a los resultados del cuestionario CAGE, el 91,9% de la población encuestada se ubica en el ítem de bebedor social, especialmente en el rango de edad de 15 a 19 años. Un 4,7% es consumidor de riesgo y un 3,5% presenta la conducta de consumo perjudicial del alcohol. De las mujeres evaluadas, el 95,6% se considera bebedora social y un 4,4% de éstas presenta consumo perjudicial de alcohol. En cuanto a los hombres, el 87,8% se percibe como bebedor social, entretanto el 9,8% presenta conducta de consumo riesgo, finalmente un 2,4% manifiesta consumo perjudicial de licor.

### **Municipio de La Apartada.**

Este municipio tuvo una muestra de 25 personas. En el cuestionario SRQ, el 4,0 % de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 84,0% de los evaluados, disfunción familiar leve por el 8,0%, disfunción familiar moderada con el 4,0% al igual que la disfunción familiar severa con el 4,0%. El cuestionario CAGE, muestra que el 92,0% de los encuestados se ubica en el ítem de bebedor social, sobresaliendo las personas del rango de edad de 40 a 44 años. Un 4,0% es consumidor de riesgo y el mismo porcentaje de consumo perjudicial. De las mujeres evaluadas, el 90,9% se considera bebedora social. En cuanto a los hombres el 92,9% es bebedor social y el 7,1% manifiesta consumo perjudicial de licor.

### **Municipio de Lorica.**

Este municipio tuvo una muestra de 215 personas. En el cuestionario SRQ, el 4,7 % de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 82,8% de los evaluados, disfunción familiar leve por el 7,0%, disfunción familiar moderada con el 6,5% y la disfunción familiar severa con el 3,7%. El cuestionario CAGE, evidencia que el 89,3% de los encuestados se ubica en el ítem de bebedor social, sobresaliendo las personas del rango de edad de 15 a 19 años. Un 7,0% es consumidor de riesgo, en 1,9% de los evaluados se deja ver consumo perjudicial y con esta misma cifra, están los casos de dependencia alcohólica con 1,9%. De las mujeres evaluadas el 94,7% se considera bebedora social. En cuanto a los hombres el 80,7% es bebedor social y el 10,8% manifiesta consumo de riesgo de licor.

### **Municipio de Montelíbano.**

Este municipio tuvo una muestra de 138 personas. En el cuestionario SRQ, el 11,6% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el test APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 78,3% de los evaluados, disfunción familiar leve por el 11,6%, disfunción familiar moderada con el 5,8% y la disfunción familiar severa con el 4,3%. Según del cuestionario CAGE, se muestra que el 81,9% de los encuestados se ubica en el ítem de bebedor social, sobresaliendo las personas del rango de edad de 15 a 19 años. Un 10,9% es consumidor de riesgo y en cuanto al consumo perjudicial y la dependencia alcohólica, se tiene que ambos criterios están presentes en un 3,6% de los encuestados. De las mujeres evaluadas, el 87,3% se considera bebedora

social. En cuanto a los hombres, el 77,3% es bebedor social.

### **Municipio de Montería.**

Este municipio tuvo una muestra de 757 personas. En el cuestionario SRQ, el 7,5 % de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Con relación al APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 82,0% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 11,1%, disfunción moderada por el 4,2% y disfunción severa por el 2,6% de los encuestados. De acuerdo al cuestionario CAGE, se puede observar que el 91,1% de la población encuestada, se ubica en el ítem de bebedor social, un 3,2% de éstos se encuentra clasificado en consumo de riesgo, el 2% arrojó como resultado consumo perjudicial y el 3,7% se ubican en dependencia alcohólica. El 95,1% de las mujeres encuestadas reporta ser una bebedora social, mientras que el 2,5% presenta consumo de riesgo. En cuanto a la población masculina, se tiene que el 86,6% es bebedor social, entretanto que el 6,6%, presenta dependencia alcohólica.

### **Municipio de Momil.**

Este municipio tuvo una muestra de 27 personas. En el cuestionario SRQ, ninguno de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En relación con el test APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 74,1% de los evaluados, disfunción familiar moderada por el 11,1%, disfunción familiar leve con el 7,4% y la disfunción familiar severa con el 7,4% también. Según el cuestionario CAGE, se evidencia que el 88,9% de los encuestados se ubica en el ítem de bebedor social, sobresaliendo las personas del rango de edad de 15 a 19 años con un 25%. Un 3,7% es consumidor de riesgo y en el 7,4% de los evaluados se deja ver consumo perjudicial. De las mujeres evaluadas, el 88,9% se considera bebedora social. En cuanto a los hombres, el 88,9% es bebedor social. El 5,6% de las mujeres que realizaron el cuestionario, tienen consumo de riesgo y consumo perjudicial. El 11,1% de los hombres presenta la conducta de consumo perjudicial.

### **Municipio de Moñitos.**

Este municipio tuvo una muestra de 47 personas. En el cuestionario SRQ, el 10,6 % de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Respecto al test APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 89,4% de los evaluados, disfunción familiar leve por el 6,4%, disfunción familiar moderada con el 2,1%, igual para la disfunción familiar

severa con el 2,1%. Según el cuestionario CAGE, se muestra que el 76,6% de los encuestados se ubica en el ítem de bebedor social, sobresaliendo las personas del rango de edad de 15 a 19 años. Un 4,3% es consumidor de riesgo, en cuanto al consumo perjudicial un 14,9% lo presenta y en la dependencia alcohólica se encuentra que un 4,3% de la población evaluada la presenta. De las mujeres evaluadas, el 88,9% se considera bebedora social y el 11,1% consumidora de riesgo. En cuanto a los hombres, el 73,7% es bebedor social, mientras que el 15,8% manifiesta consumo perjudicial. En cuanto al consumo de riesgo, se refleja un 5,3% y en la dependencia alcohólica se halló que también un 5,3% lo presenta.

### **Municipio de Planeta Rica.**

Este municipio tuvo una muestra de 121 personas. En el cuestionario SRQ, el 6,6% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Respecto al test APGAR Familiar, la función familiar se presentó como funcional en el 80,2% de las personas encuestadas, quienes afirman tener una buena función familiar, aspecto positivo en la conformación de redes, solo un 13,4% sugieren una alerta o unos posibles casos de riesgos en cuanto a la función familiar se refiere. Según el cuestionario CAGE, el 92,6% de las personas encuestadas manifiestan ser bebedores sociales y el 7,4% muestran riesgos en cuanto a su bebida alcohólica, de éstos el 5,9% se encuentran en riesgos por tener un consumo perjudicial.

### **Municipio de Pueblo Nuevo.**

Este municipio tuvo una muestra de 63 personas. En el cuestionario SRQ, el 3,2% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 90,5% de los encuestados, disfunción familiar leve por el 6,3% y disfunción moderada por el 3,2%. En el cuestionario CAGE, se encontró que el 100% de la población se auto percibe como bebedor social.

### **Municipio de Puerto Escondido.**

Este municipio tuvo una muestra de 45 personas. En el cuestionario SRQ, el 8,5% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Según el APGAR Familiar, el 82% sienten que tienen una buena función familiar, disfunción familiar leve el 6,4%, disfunción familiar moderada, 4,3% y la disfunción familiar severa también con el 4,3%. En el cuestionario CAGE, se encontró que el 68% de los encuestados se

consideran bebedores sociales, mientras el 31,9% (15 de los 45 encuestados), presentan riesgo en su consumo.

### **Municipio de Puerto Libertador.**

Este municipio tuvo una muestra de 73 personas. En el cuestionario SRQ, el 12,3% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. Según el APGAR Familiar, el 82,2% de la población encuestada, manifiesta tener buena función familiar, el 18% una disfunción familiar leve, severa o moderada, lo que indica posibles casos de riesgos en este municipio. De acuerdo al test CAGE, el 90,4% se considera bebedor social y el 8,2% son posibles casos de riesgo en el municipio en igual medida entre hombres y mujeres y el riesgo más grande se encuentra en edades entre los 15 a 19 años.

### **Municipio de Purísima.**

Este municipio tuvo una muestra de 28 personas. En el cuestionario SRQ, el 3,6% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 92,9%, mientras que el 7,1% manifiesta disfunción leve. Respecto al cuestionario CAGE, el 89,3% se considera bebedor social, el 7,1% consumidor en riesgo y el 3,6% con dependencia alcohólica.

### **Municipio de Sahagún.**

Este municipio tuvo una muestra de 163 personas. En el cuestionario SRQ, el 3,1% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 74,8%, el 14,1% con disfunción leve, el 7,4% con disfunción moderada y el 3,7% con disfunción severa. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 89,6% manifiesta ser bebedor social, el 6,1% se considera con consumo riesgoso, el 1,8% con consumo perjudicial y el 2,5% con dependencia alcohólica.

### **Municipio de San Andrés de Sotavento.**

Este municipio tuvo una muestra de 60 personas. En el cuestionario SRQ, ninguno de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 85% de los encuestados, 10% con disfunción leve, 3,3% con disfunción moderada

y 1,7% con disfunción severa. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 93,3% se considera bebedor social, el 5% como un consumidor en riesgo y el 1,7% como un consumo perjudicial.

### **Municipio de San Antero.**

Este municipio tuvo una muestra de 51 personas. En el cuestionario SRQ, el 3,9% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 90,2%, con disfunción leve en el 5,9% y con disfunción familiar moderada 3,9%. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 82,4% de los encuestados se considera bebedor social, el 13,7% con consumo perjudicial, el 2% con consumo riesgoso, el mismo porcentaje que reporta la dependencia alcohólica.

### **Municipio de San Bernardo del Viento.**

Este municipio tuvo una muestra de 29 personas. En el cuestionario SRQ, el 9,7% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 79,0%, con disfunción severa el 5,9%, con disfunción familiar moderada 8,1%, con disfunción familiar leve 6,5%, mismo porcentaje en el caso de disfunción familiar severa. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 77,4% de los encuestados se considera bebedor social, el 11,3% consumo de riesgo, el 8,1% con consumo perjudicial y el 3,2% reporta dependencia alcohólica.

### **Municipio de San Carlos.**

Este municipio tuvo una muestra de 49 personas. En el cuestionario SRQ, el 6,1% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional con un 77,6%, con disfunción familiar severa 12,2%, con disfunción familiar moderada 4,1% y con disfunción familiar leve 6,1%. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 75,5% de los encuestados se considera bebedor social, el 12,2% consumo de riesgo, el 10,2% con consumo perjudicial y el 2,0% reporta dependencia alcohólica.

### **Municipio de San José de Uré.**

Este municipio tuvo una muestra de 13 personas. En el cuestionario SRQ, el 7,7% de los encuestados manifestó

consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en el 100% de los casos. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 84,6% de los encuestados se considera bebedor social mientras que el 15,4% reporta un consumo perjudicial.

### **Municipio de San Pelayo.**

Este municipio tuvo una muestra de 76 personas. En el cuestionario SRQ, el 5,3% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en un 60,5%, con disfunción leve 18,4%, disfunción moderada y disfunción familiar severa, ambas con el 10,5%. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 77,6% de los encuestados se considera bebedor social, consumo perjudicial y dependencia alcohólica reportan un 9,2% cada una, mientras que el consumo riesgoso tiene un 3,9%.

### **Municipio de Tierralta.**

Este municipio tuvo una muestra de 160 personas. En el cuestionario SRQ, el 6,3% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en un 84,4%, con disfunción leve 8,1%, disfunción moderada 3,1% y disfunción familiar severa 4,4%. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 91,3% de los encuestados se considera bebedor social, el consumo de riesgo tiene un 5,6%, el consumo perjudicial un 2,5% y la dependencia alcohólica cuenta con un 0,6%.

### **Municipio de Tuchín.**

Este municipio tuvo una muestra de 69 personas. En el cuestionario SRQ, el 2,6% de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo usual. En el APGAR Familiar, la función familiar fue percibida como funcional en una 92,8%, con disfunción leve 2,9% y disfunción moderada 4,3%. De acuerdo al cuestionario CAGE, el 87% de los encuestados se considera bebedor social, el consumo de riesgo tiene un 4,3%, el consumo perjudicial un 5,8% y la dependencia alcohólica cuenta con un 2,9%.

### **Municipio de Valencia.**

Este municipio tuvo una muestra de 66 personas. En el cuestionario SRQ, ninguno de los encuestados manifestó consumir alcohol en un grado mayor a lo

usual. En el APGAR Familiar, se logra apreciar que el 93,9% tiene buena función familiar y que 61,3% corresponde al sexo masculino y el 38,7% al sexo femenino; además se observa que una mínima parte, el 4,5%, presenta alerta por puntuar en disfunción familiar y el 1,5% disfunción familiar leve.

De acuerdo al cuestionario CAGE, el 93,9% de los encuestados se considera bebedor social, mientras que el 6,1% reporta un consumo riesgoso.

La Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, para el año 2014 realizó un Estudio de Consumo de Sustancias Psicoactivas, con una muestra de 14.000 personas entre 12 y 28 años, a través de la prueba de detección de consumo de alcohol, tabaco y sustancias - ASSIST. Para la ejecución de este estudio, la Secretaría de Salud contrató a la fundación para la creación de sueños- FUNCREAMOS con un recurso asignado de \$431.424.741.

Dentro de las actividades contratadas con la Fundación están: reunión de concertación en cada municipio, reunión de coordinación con cada municipio para la selección de las instituciones educativas para la aplicación del cuestionario ASSIST, actividades desarrolladas durante el mes de Septiembre de 2014.

Así mismo se realizaron talleres para la estandarización de los profesionales responsables de la aplicación del cuestionario ASSIST. Estos talleres fueron efectuados por un asesor en psiquiatría de la Fundación. De igual manera, se encuentra el cálculo del tamaño muestral y la aplicación de cuestionarios población objeto del estudio.

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

#### Plan Departamental de Drogas.

En la actualidad, el departamento de Córdoba cuenta con un Plan Departamental de Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas 2013 – 2015, que busca operativizar la descentralización de la Política Integral de Drogas y facilitar la articulación entre el nivel departamental y nacional. Si bien, este Plan incluye algunas acciones encaminadas a la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y al fortalecimiento de la articulación entre éste y el Plan Departamental de Consumo de SPA, tal y como su nombre lo indica, fue concebido para contrarrestar la oferta de drogas. No obstante, es de resaltar que uno de sus ejes es el “Tráfico y microtráfico de sustancias ilícitas”, en el que sin referirse de manera directa al consumo de SPA, da cuenta de acciones institucionales que buscan

disminuir la oferta de drogas para el consumo en el nivel urbano.

La elaboración de este Plan contó con la participación de diversos actores de la esfera local, generando un espacio de acercamiento e intercambio entre los responsables, de materializar la política en el ámbito departamental. Sin embargo, se evidenció que aunque es necesario avanzar hacia la articulación interinstitucional e intersectorial en el departamento, una de las tareas prioritarias es lograr mecanismos de interlocución con el nivel nacional. Lo anterior, debido a que una buena parte de las decisiones sobre estas temáticas se toman en el nivel central.

#### Comités Departamentales de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas.

El Comité Departamental de Prevención Integral y Control de Drogas, cuenta con un Subcomité Técnico de Articulación, el cual está conformado por un funcionario de la Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y un asesor miembro de la Fundación Hacemos País.

Este Subcomité Técnico se ha reunido periódicamente durante el año 2014, pero el Comité Departamental no ha sesionado durante este año. Los diferentes actores refieren que durante el año 2013, se reunieron para la formulación del Plan de Reducción del Consumo de Drogas del departamento. Sin embargo, durante 2014 no sesiono el Comité, lo que se considera una debilidad en la respuesta al consumo de sustancias psicoactivas.

La secretaria técnica del Comité la tiene la Secretaría de Educación. Se está trabajando en la actualización del acto administrativo del comité de prevención para determinar los integrantes y funcionarios por cargo de cada institución participantes. El Comité funciona actualmente con la Resolución 0007138 del 30 de Diciembre de 1997.

#### Comités Municipales de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas.

Durante el año 2012, se adelantó un plan de visitas a los municipios del departamento, con el fin de brindar asistencia técnica y seguimiento a los Planes de acción de los Comités Municipales de Prevención Integral del consumo de sustancias psicoactivas. No obstante, en el desarrollo de estas acciones, se pudo identificar que en la mayoría de los municipios (cerca del 90%) desconocían la existencia de dichos comités y como consecuencia no contaban con un Plan que soportara las actividades y estrategias para atender la

problemática de consumo. Esa situación evidencia la falta de continuidad de las acciones impulsadas desde el nivel departamental que en 2010 apoyó la creación de los Comités municipales de SPA, entre las razones se encuentran, el desconocimiento de competencias, la falta de voluntad política y de recursos técnicos, humanos y financieros.

Las pocas acciones relativas a salud mental y prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el municipio, se realizan en el marco del PIC – Plan de Intervenciones Colectivas-, que si bien son un avance, resultan insuficientes frente a las necesidades de los municipios.

Como resultado de las visitas técnicas, se establecieron acuerdos para la conformación del comité o su reactivación -según el caso- y garantizar la participación de las entidades competentes, entes de control y organizaciones comunitarias, con el fin de fortalecer la articulación interinstitucional.

De los 30 municipios del departamento, solo Ayapel, Canalete, Pueblo Nuevo, Lorica, San Carlos, San Pelayo, Tuchín, Mómil, Cotorra, y Puerto Escondido, -el 37%- mostraron interés por reactivar el proceso.

Pese al lento avance en la conformación y operativización de los comités, es de resaltar la realización de actividades de promoción y prevención en salud mental y consumo de SPA. Estas acciones consisten por lo general, en la realización de charlas y talleres al interior de las instituciones educativas.

Con respecto a las dificultades que enfrentan los municipios para movilizar el tema en el ámbito local, se encuentra la baja participación de los entes de control y las demoras en la contratación -que generan retrasos en la ejecución de las acciones. Así mismo, en varios de los municipios no se encontró información sobre los decretos a partir de los cuales se habían conformado los comités.



Foto 1. Reunión para la reactivación del Comité de SPA y



Foto 2. Reunión de Seguimiento del Plan.  
Fuente: Secretaría de Salud Municipal de Córdoba.

### Centros de Atención a la Drogadicción.

El departamento no cuenta con Centros de Atención para la drogadicción, si bien, se identifican dos instituciones que prestan servicios de salud mental para la atención de personas con drogadicción, las dos de carácter privado: Fundación Mano de Dios y Clínica Psiquiatras y Asociados.

Intervención	2011	2012	2013	2014
Salud mental	SD	300.000.000	723.042.007	551.250.000
Prevención consumo SPA	75.000.000	88.759.136	79.800.000	431.427.731

Tabla 25. Recursos programados y ejecutados programas y actividades Salud Pública.  
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Córdoba.

### 11.2.3 Cobertura y continuidad de los programas de PMS.

#### Secretaría de Salud Departamental.

La Secretaría de Salud para el año 2014, tuvo un presupuesto asignado relacionado con el desarrollo de actividades de prevención de consumo de sustancias psicoactivas de \$431.427.731,<sup>188</sup> presentando un aumento superior a cinco veces del presupuesto con relación al año 2013. Para el año 2014, del total de dinero para acciones de salud mental, las actividades para prevención del consumo de SPA representaban el 78%.

El aumento presupuestal para las actividades de prevención de consumo de SPA para el año 2014, se debe al proyecto para la aplicación del cuestionario ASSIST a 14.000 personas entre los 12 y 28 años.

Dentro de las principales actividades realizadas por la Secretaría de Salud Departamental están:

- Asistencia técnica y seguimiento a los Planes de Acción de los Comités Municipales de Prevención Integral del consumo de sustancias psicoactivas.
- Capacitación sobre estrategias de comunicación, orientación, información y movilización social en salud mental y prevención de consumo de sustancias psicoactivas dirigido a los funcionarios responsables de los procesos de planeación de las actividades de promoción de la salud mental y prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
- Capacitación dirigida a las redes comunitarias y juveniles para desarrollar procesos formativos y trabajo de pares, para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
- Campaña masiva sobre los riesgos del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, esta debe consistir en actividades lúdico grupales, divulgación de cuñas radiales con mensajes alusivos a los riesgos de alcohol y consumo de SPA, asociados a la accidentalidad, violencia intrafamiliar, embarazo en adolescentes y conducta delictivas.
- Aplicación de los cuestionarios ASSIST a la población objeto de estudio, de acuerdo a los cálculos de la muestra definida, realizar base de datos de los encuestados, análisis de los resultados y selección de la población a intervenir.
- Intervención breve en la población detectada en riesgo, de acuerdo a los parámetros establecidos.
- Reunión por EPS para la entrega de los resultados de jóvenes con puntajes de riesgo alto en el ASSIST para que se continúe con el proceso de atención.
- Feria para la promoción y prevención del consumo de SPA.

<sup>188</sup> Departamento Administrativo de Planeación - Gobernación de Córdoba. Informe de Gestión 2013. Montería. 2014.

#### Secretaría de Educación Departamental.

La Secretaría de Educación del departamento cuenta con 348 instituciones educativas -IE-. De los seis proyectos transversales que se trabajan en las IE, dentro de Estilos de Vida se trabajan las actividades de prevención del consumo de SPA.

De la totalidad de IE del departamento, el 71,6% desarrollaban el proyecto de Estilos de Vida Saludable, los orientadores de estas instituciones son los que desarrollan este proyecto y las actividades de prevención de consumo de SPA.

Se realizan acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas, actividades dirigidas al aprovechamiento del tiempo libre, jornadas deportivas, actividades de buen comportamiento y sanas costumbres y actividades dirigidas a la construcción de proyectos de vida.

Desde la Secretaría de Educación, se capacita a los docentes para que repliquen información dirigida a la prevención del consumo de SPA. Se tiene convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la atención de menores que presentan consumo de SPA.

De igual manera, se ha trabajado con la Secretaría de Salud, la ruta de atención con los Servicios Amigables.

#### Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.

El ICBF en el departamento de Córdoba, cuenta con una dirección regional ubicada en Montería y ocho centros zonales: Montería, Cereté, Loricá, Sahagún, Montelíbano, Planeta Rica, San Andrés de Sotavento y Tierralta.

Con relación al consumo de sustancias psicoactivas, el ICBF tiene dos programas con acciones dirigidas a la promoción y prevención de los niños, niñas y adolescentes y al apoyo de familias vulnerables para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, estos programas son Generaciones con Bienestar y Familias con Bienestar.

El programa Generaciones con Bienestar, tiene como objetivo "Promover la garantía de los derechos y prevenir su vulneración a partir del empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y del fortalecimiento de la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como entornos protectores para su protección integral".<sup>189</sup>

Para el año 2014, este programa contó con un presupuesto asignado de \$1.454.706.000, 5 meses a

<sup>189</sup> Ibid.

partir del primer encuentro vivencial, para un total de 7.900 cupos.

El programa Familias con Bienestar tiene como objetivo "Apoyar a familias vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales como colectivas, para el fortalecimiento de vínculos de cuidado, el ejercicio de derechos y la convivencia armónica".<sup>190</sup>

### Programa DARE - Policía Nacional.

La policía está educando para la resistencia al uso y al abuso de las drogas y la violencia. DARE, es un programa educativo de colaboración entre la Policía, los centros educativos y la familia, con el objetivo de prevenir el uso y abuso de las drogas entre los jóvenes<sup>191</sup>. Este programa está funcionando desde 2008, se realizan 10 sesiones de una hora por cada centro educativo con una duración aproximada de tres meses.

Este programa en el departamento, está dividido en DARE - Policía Metropolitana y DARE Policía Departamental. La primera, cuenta con cobertura de los municipios de: Cereté, Ciénaga de Oro, San Carlos, San Pelayo y Montería y la Departamental, hace presencia en los 25 municipios restantes.

Con relación a las estrategias de promoción de las campañas sobre sustancias psicoactivas realizadas por el DARE, se llevan a cabo charlas informativas, video conferencias, escuelas de padres y talleres. También se realiza por parte de la Policía, la campaña Dibuja por un país libre de Drogas.



Foto 2. Talleres Programa DARE - Córdoba.

Fuente: Policía DARE – Córdoba, 2014.

190 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar. (Citado 27 de Agosto de 2014). Disponible en internet: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/Bienestar/Programas/FamiliasBienestar>.

191 Policía Nacional de Colombia. Seguridad ciudadana y programas. DARE. (Citado 29 de Agosto de 2014). Disponible en internet: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/COMANDO\\_DEPTO\\_/seguridad\\_ciudadana\\_programas/DARE](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/COMANDO_DEPTO_/seguridad_ciudadana_programas/DARE). Bogotá. 2014.

Durante el año 2014, se realizó intervención con el programa de prevención en 22 instituciones educativas públicas, llegando a 9.398 estudiantes y 435 docentes.<sup>192</sup>

### Programa "Abre tus ojos" - Policía Nacional.

Otro programa de prevención que realiza la Policía es "Abre tus ojos" de la Dirección de Protección y Servicios Especiales. Permite abordar las principales vulneraciones de derechos que afectan a los niños, niñas, adolescentes.<sup>193</sup> Este programa aborda 3 ejes y 32 temáticas, entre éstas, la temática de consumo de cigarrillo, alcohol y consumo de sustancias psicoactivas.

Se encuentra dividido en: Policía Metropolitana y Policía Departamental. La primera, cuenta con cobertura de los municipios de: Cereté, Ciénaga de Oro, San Carlos, San Pelayo y Montería, mientras que la segunda, hace presencia en los 25 municipios restantes.

Se tienen dos colegios priorizados en Sahagún, uno en San José y uno en Montería.

### Instituto Departamental de Deportes de Córdoba -INDEPORTES-.

Desde el Instituto Departamental de Deportes de Córdoba -INDEPORTES, Córdoba, se tienen programas dirigidos al aprovechamiento del tiempo libre, entre los cuales están: escuelas de formación deportivas, campamentos juveniles, juegos supérate intercolegiados y actividades de recreación con primera infancia, adolescencia, juventud y población con discapacidad.

### Secretaría de Juventud.

La Secretaría de Juventud Departamental y la Oficina de Juventud de Montería, implementaron una estrategia de formación, basándose en proyectos y habilidades para la vida en los jóvenes de Montería, generando ingresos en la población juvenil a través de procesos de productividad como estrategia para impulsar el empleo en los jóvenes, tales como:

192 Policía Departamental de Córdoba. Reporte estadístico programa escolarizado DARE. Montería. 2014.

193 Policía Nacional de Colombia. Seguridad ciudadana y programas. (Citado 29 de Agosto de 2014). Disponible en Internet: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_tipo\\_Operativas/Direccion\\_Servicios\\_Especializados/area\\_infancia\\_adolescencia/red\\_educadores/tematicas](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Servicios_Especializados/area_infancia_adolescencia/red_educadores/tematicas).

Torneo Nacional de Golombiao en el departamento de Córdoba en el municipio de Montería, donde asistieron delegaciones de 19 departamentos de Colombia, con sus respectivos equipos, acompañantes y entrenadores de Golombiao. Esto se logró gracias a entidades públicas y privadas como son UNICEF, Programa Presidencial Colombia Joven, Gobernación de Córdoba, Alcaldía de Montería, La Alianza por la Juventud Departamental, Indeportes y empresas privadas.

Desarrollo del proyecto Entornos Protectores para la Prevención de la Delincuencia y Violencia en los Jóvenes, en el que se realizaron campañas de sensibilización y capacitación en prevención del reclutamiento armado con estudiantes de las instituciones educativas.

Se adelantaron actividades de socialización de prevención en consumo de drogas y sustancias psicoactivas en el municipio de Montería, actividad realizada en articulación con la Secretaría de Salud.

#### **11.2.4 Caracterización de las capacidades de los operadores del sistema de prevención, mitigación y superación - PMS.**

Las actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas realizadas en general por la Secretaría de Salud Departamental, son llevadas a cabo por un coordinador, un psiquiatra (asesor) y dos profesionales (psicología), quienes desarrollan acciones en el Sistema de Violencia Intrafamiliar - SIVIM, conducta suicida y vigilancia epidemiológica de consumo de sustancias psicoactivas, dos profesionales (salud mental o trabajo social), actividades relacionadas con atención a la violencia, el conflicto armado y atención psicosocial.

Para la ejecución de las actividades contratadas con la Fundación para la Creación de Sueños - FUNCREAMOS, se cuenta un profesional en psicología con maestría

en terapia de conducta, seis psicólogos, un licenciado en educación física, un licenciado con formación pedagógica básica, un profesional en desarrollo familiar y un ingeniero de sistemas.

El departamento cuenta actualmente con cuatro policías certificados como instructores capacitados en el programa educativo DARE, se realizó capacitación a 28 policías en DARE en el departamento, lo que se tiene planeado es dejar uno por municipio, un coordinador DARE en la Policía Metropolitana y un coordinador DARE en la Policía Departamental.

#### **11.2.5 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública.**

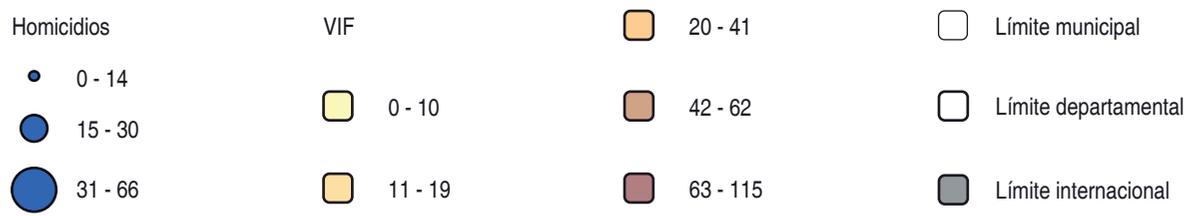
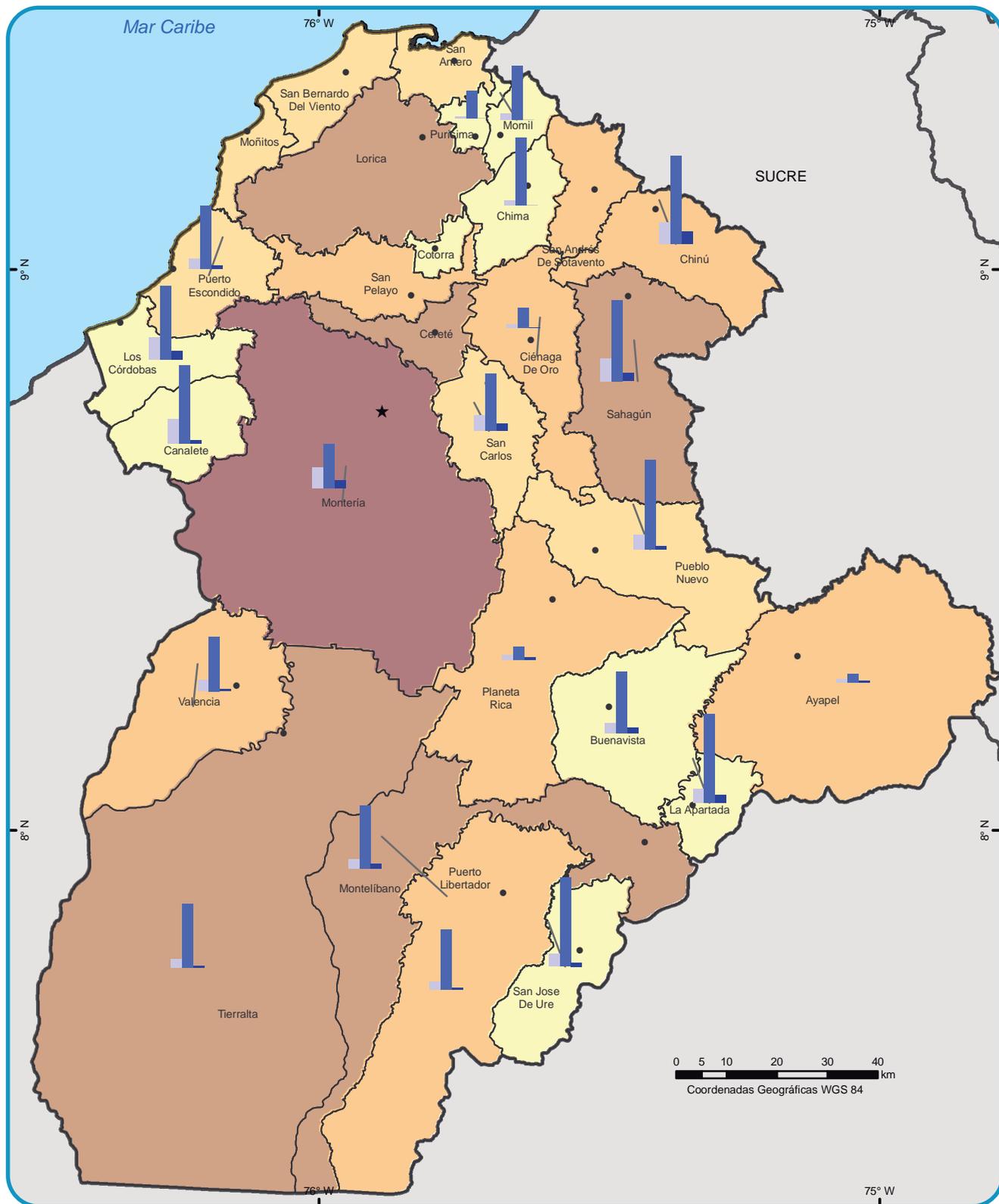
En el departamento de Córdoba para 2013, se registró una tasa de violencia intrafamiliar<sup>194</sup> de 52,8 casos por 100.000 habitantes, presentando una tasa superior en 6,4 puntos a la tasa nacional (46,6 por 100.000 habitantes).

Montería presenta la tasa de violencia intrafamiliar más alta del departamento, con 115 casos por 100.000 habitantes, seguido de Montelíbano con 83,6 casos por 100.000 habitantes y Lorica con 79,7.

Con relación a homicidios para el año 2013, se registró una tasa de 16,95 por 100.000 habitantes, por debajo en 13,4 puntos a la tasa nacional (30,3 por 100.000 habitantes). El municipio de San Antero presenta la tasa más alta del departamento, con 66,1 casos por 100.000 habitantes, por encima dos veces de la tasa nacional, en segundo lugar, se encuentra Tierralta con una tasa de 30,5 casos por 100.000 habitantes.

No existe homogeneidad entre los municipios con mayores tasas de violencia intrafamiliar y de homicidio.

<sup>194</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013. p. 58.



Mapa 15. Tasas de violencia intrafamiliar y homicidios por municipios, Córdoba - 2013.  
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Dentro del Plan de Desarrollo Gestión y buen gobierno para la prosperidad de Córdoba, periodo 2012 - 2015, está contemplada como meta del cuatrienio, el reporte de menos de 230 casos de violencia sexual y doméstica. A Diciembre de 2013, se reportaron 388 casos, lo cual contribuye al no cumplimiento de la meta, con un crecimiento del 68,7%,<sup>195</sup> indicando un comportamiento creciente de reporte de este tipo de violencia.

Para el tratamiento de los contextos de violencia por parte de la Secretaría de Salud del departamento, se han desarrollado las siguientes actividades:

Reuniones de sensibilización y seguimiento con Empresas Promotoras de Salud - EPS e Instituciones Prestadoras de Salud - IPS públicas y privadas para promoción y seguimiento de la oferta de servicios de salud con enfoque diferencial.

Se han desarrollado foros municipales para propiciar espacios de discusión y sensibilización, que promuevan el desarrollo de programas de prevención y atención integral de la violencia sexual y doméstica, así como la visión intersectorial de las intervenciones.

Reuniones de coordinación, articulación y seguimiento con los diferentes sectores del territorio, que trabajan en la prevención de la violencia y el abuso sexual en niños, niñas y adolescentes, para impulsar la gestión del Comité Departamental y comités municipales para la prevención de la violencia y el abuso sexual.

Realización de jornadas lúdico-pedagógicas a padres, cuidadores, docentes, madres comunitarias de ICBF, niños, adolescentes y escenarios como escuela de padres, donde se plantea y explica la prevención desde un enfoque biopsicosocial del abuso sexual en niños.

El municipio de Montería dentro del programa de prevención social y situacional en el eje de seguridad, desarrolla actividades de prevención de acoso escolar a través de cartillas y talleres de prevención de esta violencia, en los centros educativos. Como actividades de prevención de violencia en el municipio, se han realizado jornadas de sensibilización a hombres maltratadores, foro de la no violencia contra la mujer, celebración de fiesta navideña a niños y niñas víctimas del maltrato infantil y abuso sexual.<sup>196</sup>

Por parte de Secretaría de Educación, se ha realizado abordaje de las temáticas relaciones interpersonales, convivencia escolar y violencias, las cuales son abordadas principalmente por los orientadores de las instituciones educativas, a través de talleres. De igual manera, al inicio de cada semestre del año, por parte

<sup>195</sup> Departamento Administrativo de Planeación, Córdoba. Informe de Gestión 2013. Montería. 2014.

<sup>196</sup> Alcaldía Montería. Plan de acción 2013. Montería. 2014.

de la Secretaría de Educación se realiza capacitación a los docentes para que repliquen la información con alumnos y padres de familia. Cuando se identifican casos de violencia intrafamiliar, el orientador trabaja con el menor y el núcleo familiar.

Dentro del programa "Seguridad Social, Estímulos a Actores y Concertación a Gestores Culturales" se realiza la ejecución del proyecto denominado Fortalecimiento de los espacios de visibilización y participación de los niños, niñas y jóvenes como estrategia de prevención de la violencia y convivencia ciudadana, para el desarrollo de las prácticas artísticas y culturales.

Como parte del Programa "Promoción y exigibilidad de los derechos de la mujer", se ha desarrollado el fortalecimiento de las rutas de atención a víctimas de la violencia, basadas en género en cada uno de los municipios del departamento.

Dentro del programa de Infancia y Adolescencia, se ha realizado capacitación en modelos de convivencia e interacción familiar para la prevención de la violencia y maltrato infantil en los municipios del departamento. También se han realizado actividades de sensibilización para erradicar el trabajo infantil, actividades de prevención de las explotaciones sexuales en niños, niñas y adolescentes y apoyo al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes en el departamento.

Con el Proyecto "Entornos protectores para la prevención de la delincuencia y violencia en los jóvenes", se realizaron campañas de sensibilización y capacitación en prevención del reclutamiento armado con estudiantes de las instituciones educativas.

La Policía, con el programa de prevención "Abre tus ojos", aborda como eje de acción, la violencia y como temáticas, la violencia intrafamiliar, violencia sexual, violencia de género, violencia escolar/matoneo y maltrato infantil. Otro eje es la explotación con temáticas como el reclutamiento y organización por grupos al margen de la ley, trabajo infantil, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, trata de personas, proxenetismo, mendicidad y pornografía infantil.<sup>197</sup>

El ICBF, desde el programa "Familias con Bienestar", busca prevenir la violencia en el contexto familiar y promover la convivencia pacífica. De igual manera, tiene atención a víctimas del conflicto armado con hogares gestores para niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, huérfanos a causa de la violencia armada, hogares para víctimas de minas antipersonal, huérfanos y amenazados de reclutamiento y unidades de apoyo

<sup>197</sup> Op. cit. Policía Nacional de Colombia. p. 2.

y fortalecimiento a familias con niños, niñas y adolescentes con discapacidad y en situación de desplazamiento.<sup>198</sup>

### 11.2.6 Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de SPA.

Como logro en el trabajo de articulación en el tema de consumo de sustancias psicoactivas entre los diferentes sectores, se encuentra la construcción del Plan Departamental de Reducción de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2010 - 2015 "Convencer haciendo", el cual contó con la participación de los diferentes actores del departamento e incluyó en la construcción a los municipios, lo que le da un panorama más integral al documento.

Se han presentado obstáculos para la ejecución de las actividades del Plan de Reducción, ya que aunque en la construcción trabajaron todos los actores, se ha tenido dificultad en la implementación de las metas y actividades con responsabilidad de los diferentes sectores que participaron en su elaboración. Los actores responsables no han dado cumplimiento a los compromisos y a pesar de que el sector Salud ha realizado seguimiento a la operativización del Plan, la ejecución del mismo ha recaído casi exclusivamente sobre este sector.

Institucionalmente no hay una visión integral respecto al abordaje del tema de drogas, algunos sectores no le dan mayor importancia a la temática y centralizan las actividades de planeación y respuesta principalmente en la Secretaría de Salud y en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo que genera que las estrategias no sean dinámicas ni integrales y se presenten barreras para el trabajo interinstitucional.

La Secretaría de Salud del departamento ha establecido una buena articulación con los municipios y participan continuamente de las sesiones del Consejo Seccional de Estupefacientes Departamental. En cuanto al trabajo en prevención de consumo de sustancias psicoactivas, los municipios se apoyan en esta Secretaría y generan acciones conjuntas que atenúan dificultades de recurso presupuestal y humano de estas entidades territoriales.

El sector Salud de Córdoba, tiene un panorama global de las acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas en el departamento, sin embargo, en sectores como educación, cultura, INDER, ICBF y Policía, se evidencia desconocimiento sobre la oferta institucional que brindan los diferentes actores en torno a este fenómeno, generando fraccionamiento

<sup>198</sup> Op. cit. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar.

de las acciones que podrían tener mayor impacto si se lograra articular la respuesta a la problemática entre los diferentes actores.

Los municipios de Córdoba no cuentan con Comité Municipal de Prevención y Control de Sustancias Psicoactivas y abordan los temas relacionados en otros espacios, como la Red de Buen Trato o el Comité de Política Social. Es de gran importancia la conformación de los comités de prevención en los municipios, ya que permitiría la socialización de las acciones que realiza cada institución, para dar respuesta al fenómeno del consumo y orientar acciones de manera articulada para tener mayor cobertura y poder direccionar de una manera más efectiva las acciones en los entes territoriales.

La Policía de Infancia y Adolescencia del departamento, refiere que ha tenido dificultad para la retroalimentación de la intervención a los menores remitidos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para restablecimiento de derechos.

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

Brindar a las autoridades de Policía, las herramientas para realizar investigaciones efectivas que permitan mejorar las labores de inteligencia y de control a los expendedores.

Generar espacios de diálogo entre las entidades e instancias responsables de la respuesta al consumo de SPA.

Fortalecer la asistencia técnica a los municipios, con el fin de hacer seguimiento a las acciones planeadas y garantizar su efectividad. Lo anterior, ya que se ha evidenciado que en muchos casos, las actividades se realizan para responder al cumplimiento de metas sin que se garantice su efectividad.

Las acciones de reducción de la oferta y la demanda, deben ir acompañadas de acciones que apunten a la garantía de condiciones materiales mínimas para las comunidades vulnerables.

Reasignar la Secretaría Técnica del Comité Departamental de Drogas, que se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación del departamento, que si bien se constituye en un actor

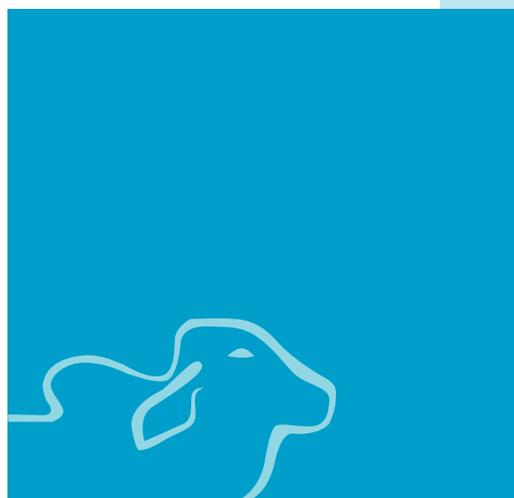
clave en la respuesta al consumo de SPA, no cuenta con la competencia ni con la disponibilidad de tiempo -de acuerdo a las funciones del cargo- para desarrollar esta labor. Es necesario que las Secretarías de Gobierno y Salud, definan sus responsabilidades en el tema.

Designar un funcionario que tenga como actividad exclusiva, la dinamización del Comité Departamental y el apoyo a sus actividades. De acuerdo a lo manifestado por los actores territoriales, esta persona debe tener una comunicación directa con el nivel nacional, que permita mejorar la articulación con el departamento. Actualizar el acto administrativo de conformación del Comité de Prevención Integral de SPA, ya que el existente data de 1997.

Desarrollar líneas de investigación, comunicación y difusión permanente sobre prevención del consumo de SPA, vinculando a las universidades y garantizando su continuidad.

Fortalecer las acciones encaminadas al uso creativo del tiempo libre de los jóvenes a partir de actividades que les brinden formación y les abra el acceso al campo laboral. En este sentido, es necesario fortalecer la articulación con instituciones educativas y de formación para el trabajo, tales como el SENA. Dichas acciones deben complementarse con el apoyo de la empresa privada que garantice la vinculación de estos jóvenes a empleos formales.

Perfilar proyectos para el uso creativo del tiempo libre en los jóvenes mediante programas lúdico-deportivos









Calle 53 No. 13 - 27  
Bogotá D.C., Colombia  
PBX (+57)(1) 444 31 00 (exts. 1760)  
[odc@minjusticia.gov.co](mailto:odc@minjusticia.gov.co)  
[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Calle 102 No. 17A-61  
Edificio Rodrigo Lara Bonilla  
Bogotá, Colombia  
TEL: +57 6467000  
[www.biesimci.org](http://www.biesimci.org)  
[fo.colombia@unodc.org](mailto:fo.colombia@unodc.org)