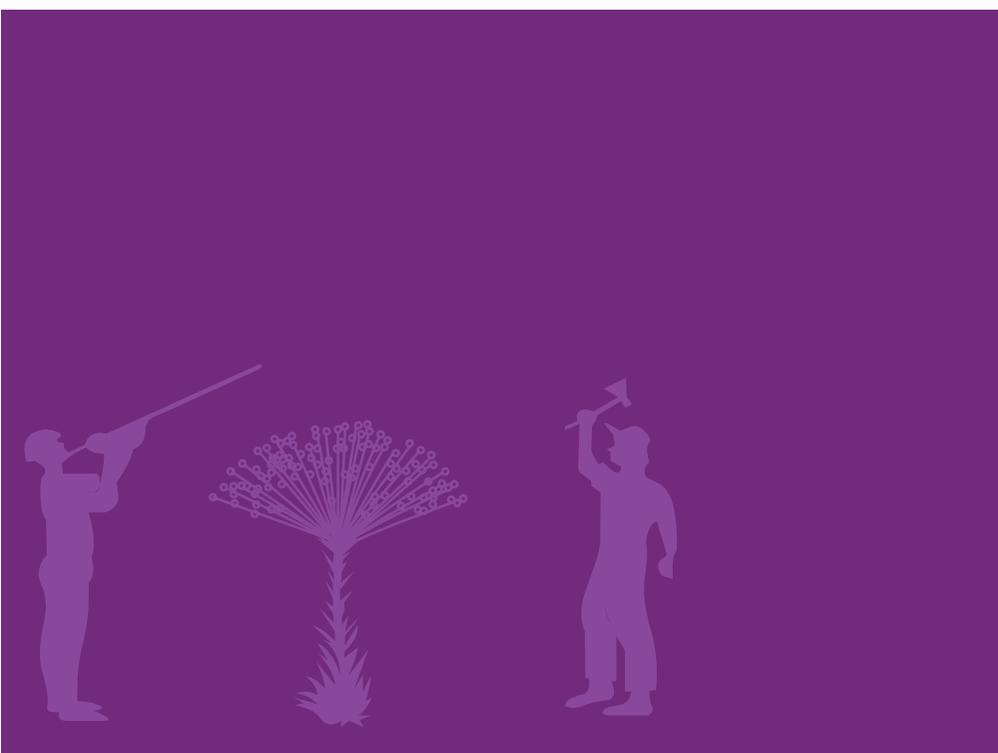


# Caracterización Regional

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

# Guaviare







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

## Guaviare

## EQUIPO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Yesid Reyes Alvarado  
Ministro de Justicia y del Derecho

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

Martha Paredes Rosero  
Subdirectora de Estrategia y Análisis

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

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

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

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

## UNODC

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

Elaborado Por:

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

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

Apoyo Técnico:

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

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

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

# Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Antecedentes</b> .....	<b>15</b>
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA .....	16
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS .....	16
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA.....	16
1.3.1 Instancias del orden nacional.....	17
1.3.2 Instancias del Orden Regional. ....	21
1.4 RETOS INSTITUCIONALES .....	22
<b>2. Justificación</b> .....	<b>24</b>
<b>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 Guaviare</b> .....	<b>36</b>
5.1. SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS .....	36
5.1.1. Análisis de la serie histórica de cultivos de marihuana.....	36
5.1.2. Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.....	36
5.1.3 Distribución del Cultivo de Coca en Guaviare.....	40
5.2 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA .....	42
5.2.1. Acciones de control de la producción en el departamento de Guaviare.....	46
5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción .....	47
5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento .....	49
<b>6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita</b> .....	<b>53</b>
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN.....	54
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca .....	54
6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA .....	55
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA.....	56
6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE.....	57

<b>7. Dimensión territorial</b> .....	<b>59</b>
7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO .....	60
7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO .....	62
7.2.1. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).....	63
7.2.2. Grupos paramilitares: el Frente Héroes del Guaviare del Bloque Centauros .....	64
7.2.3. Las bandas criminales .....	65
7.3. PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL GUAVIARE .....	66
7.4. EFECTOS POBLACIONALES DE LA DISPUTA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO.....	67
7.5. PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS .....	69
<b>8. Dimensión económica</b> .....	<b>71</b>
8.1. PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE .....	72
8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO .....	72
8.3. DINÁMICA DE LA POBREZA RURAL: POBREZA, POBREZA EXTREMA Y NBI .....	73
8.4. CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES.....	73
8.5. DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE.....	75
8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos .....	76
<b>9. Dimensión social</b> .....	<b>79</b>
9.1. DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL .....	80
9.2. FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO .....	81
9.2.1 Población Indígena del Guaviare.....	81
9.2.2. Resguardos Indígenas con coca en el Guaviare.....	82
9.2.3. Situación humanitaria de los Pueblos Nükak y Jiw .....	83
<b>10. Dimensión político-institucional</b> .....	<b>85</b>
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD .....	86
10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL .....	88
10.2.1 Fiscalía General de la Nación. ....	88
10.2.2 Presencia de la fuerza pública en el departamento.....	88
10.2.3 Armada Nacional .....	89
10.2.4 Ejército Nacional .....	89
10.2.5 Policía .....	89
10.2.6 Gobernabilidad .....	89
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	91
<b>11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Guaviare</b> .....	<b>93</b>
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE.....	94
11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas. ....	94
11.1.2 Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS).....	108
11.1.3 Política y gestión pública.....	110
11.1.4 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.....	111
11.1.5 Cobertura y continuidad de los programas de PMS.....	112
11.1.6 Caracterización de las capacidades de los operadores de los programas de (PMS) y control.....	117
11.1.7 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública.....	117
11.1.8 Articulación interinstitucional en torno a PMS y control del consumo de SPA.....	118
11.2 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO .....	119

# 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 Guaviare <b>vs.</b> Territorio nacional (2001 – 2013).....	37
Gráfico 6.	Control del Estado.....	38
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Guaviare.....	39
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año 2004 -2013 en Guaviare.....	40
Gráfico 9.	Incautaciones pasta base de cocaína departamento de Guaviare.....	47
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína.....	48
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana departamento de Guaviare.....	49
Gráfico 12.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	53
Gráfico 13.	Deforestación acumulada por siembra directa de coca.....	54
Gráfico 14.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.....	60
Gráfico 15.	Desplazamiento (expulsión de personas).....	68
Gráfico 16.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	71
Gráfico 17.	Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad (2000 y 2009).....	73
Gráfico 18.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes en el departamento sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013.....	74
Gráfico 19.	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.....	75
Gráfico 20.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Guaviare a valores constantes de 2005.....	78
Gráfico 21.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal.....	79
Gráfico 22.	Estructura de la población por sexo y grupos de edad.....	80
Gráfico 23.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio.....	85
Gráfico 24.	Número de encuestas por departamento para la región de la Orinoquía y Amazonía.....	94
Gráfico 25.	Comparativo prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.....	95
Gráfico 26.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.....	95
Gráfico 27.	Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias lícitas.....	96
Gráfico 28.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.....	96
Gráfico 29.	Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.....	97
Gráfico 30.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.....	98
Gráfico 31.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	98
Gráfico 32.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	99
Gráfico 33.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.....	100
Gráfico 34.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes.....	100

Gráfico 35.	Número de tragos de personas con consumo habitual.....	101
Gráfico 36.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.....	101
Gráfico 37.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo. ....	102
Gráfico 38.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.....	102
Gráfico 39.	Prevalencias de consumo de marihuana según sexo.....	103
Gráfico 40.	Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad.....	103
Gráfico 41.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013.....	105
Gráfico 42.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013. ...	105
Gráfico 43.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013.....	106
Gráfico 44.	Prevalencias de consumo de tabaco en escolares.....	106
Gráfico 45.	Prevalencias de consumo de alcohol en escolares.....	107
Gráfico 46.	Prevalencias de consumo de marihuana en escolares.....	107
Gráfico 47.	Prevalencias de consumo de cocaína en escolares.....	108

# Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Guaviare.....	34
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013.....	39
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca.....	41
Mapa 4.	Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.....	45
Mapa 5.	Índice de cronicidad departamento de Guaviare.....	47
Mapa 6.	Presencia Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013.....	50
Mapa 7.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.....	55
Mapa 8.	Presencia de cultivos de coca y reservas naturales.....	56
Mapa 9.	Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013.....	58
Mapa 10.	Posibilidades de acceso.....	61
Mapa 11.	Presencia de Grupos Armados Ilegales.....	62
Mapa 12.	Presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico.....	70
Mapa 13.	Cultivos de coca y áreas de reglamentación especial.....	81

# 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.	Edad de los cultivos de coca en la región Meta-Guaviare (2005, 2008 y 2013) .....	43
Tabla 5.	Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en Meta-Guaviare (2005, 2008 y 2013) .....	43
Tabla 6.	Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca (2005, 2008 y 2013) .....	44
Tabla 7.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Guaviare, la región Meta-Guaviare y a nivel nacional .....	45
Tabla 8.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Guaviare 2001-2013 .....	46
Tabla 9.	Ubicación geográfica de proyectos productivos(PP) y Familias Guardabosques (FGB) .....	52
Tabla 10.	Índice de Riesgo de Victimización (IRV) en Guaviare .....	67
Tabla 11.	Indicadores de violencia en el departamento de Guaviare .....	67
Tabla 12.	Desplazamiento (personas expulsadas en Guaviare) .....	68
Tabla 13.	NBI por municipios En el departamento Guaviare .....	73
Tabla 14.	Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Guaviare .....	74
Tabla 15.	Cuadro con las razones de los gráficos 16 y 17 .....	75
Tabla 16.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Guaviare, según año de referencia .....	77
Tabla 17.	Grupos étnicos Guaviare .....	82
Tabla 18.	Cultivos de coca en Colombia en Territorios Indígenas 2012-2013 .....	83
Tabla 19.	Resguardos Indígenas del Guaviare .....	84
Tabla 20.	Comparativo de prevalencias de tabaco según grupos de edad .....	97
Tabla 21.	Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad .....	99
Tabla 22.	Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo .....	104
Tabla 23.	Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo .....	104
Tabla 24.	Comparativo de registros individuales de prestación de servicios por trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de psicotrópicos, años 2011 - 2014 .....	109
Tabla 25.	Recursos programados y ejecutados para programas y actividades salud pública .....	113
Tabla 26.	Recursos programados actividades salud mental .....	114
Tabla 27.	Coberturas actividades programa Hábitos y Estilos de Vida Saludable .....	115
Tabla 28.	Coberturas actividades programa "Hábitos y estilos de vida saludable" .....	116
Tabla 29.	Red prestadora de servicios de salud departamento Guaviare .....	117

# Índice de Figuras

Figura 1.	Entidades participantes en el departamento de Guaviare. ....	86
Figura 2.	Programas y/o actividades desarrolladas en el municipio para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas o para la atención de contextos de vulnerabilidad .....	113
Figura 3.	Talleres Programa DARE departamento Guaviare .....	116

# Índice de Esquemas

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



# Introducción

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

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

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

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

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

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

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

- Producción de cultivos ilícitos
- Dimensión ambiental

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

## CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

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

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

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



# 1 Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las drogas ilícitas como problema mundial comprenden los aspectos relativos al cultivo, producción, fabricación, venta, demanda, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores y actividades delictivas conexas.<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 en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas. Subdirección Estratégica y de Análisis. Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Bogotá, 2013.

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

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

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

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

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

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

## 1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA

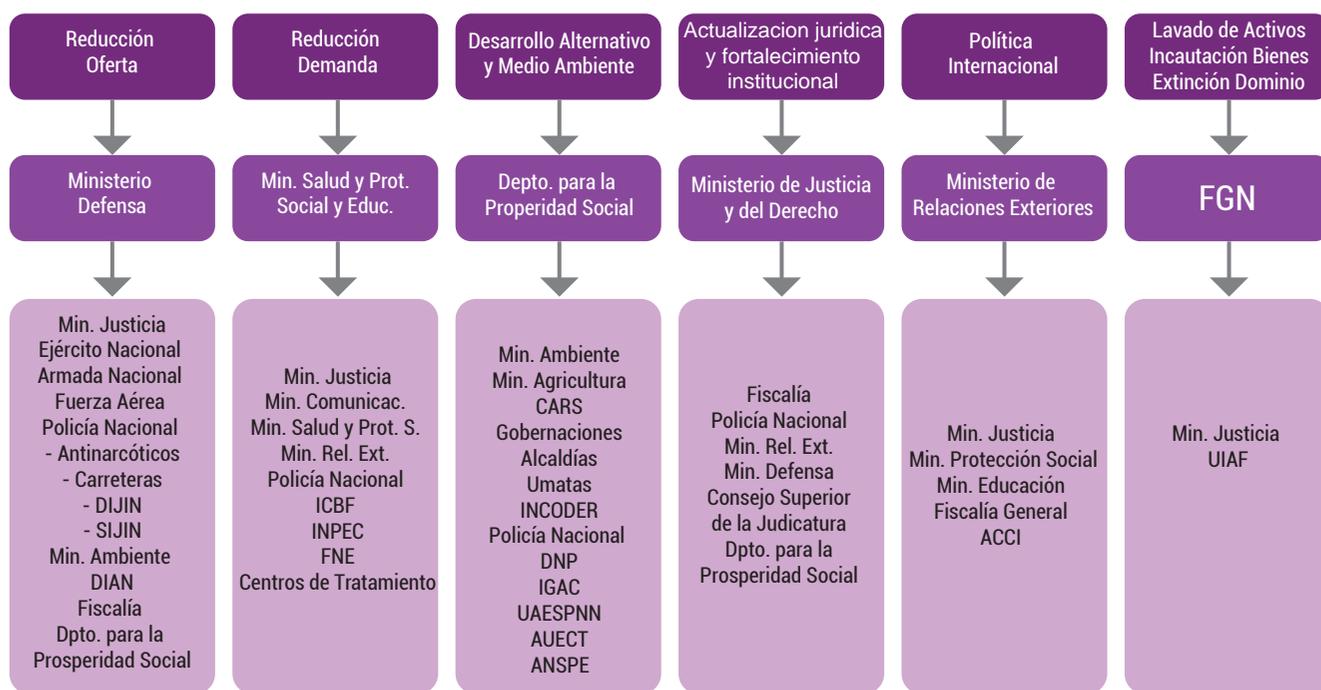
La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política

<sup>4</sup> Ibid

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

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

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



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

### 1.3.1 Instancias del orden nacional.

#### Consejo Nacional de Estupefacientes.

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

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

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

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

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

#### Ministerio de Justicia y del Derecho.

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

#### Dirección de Política de Drogas.

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

#### Subdirección Estratégica y de Análisis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

consolidación territorial.

- Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
- Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- 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 aspersión. 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>

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

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

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

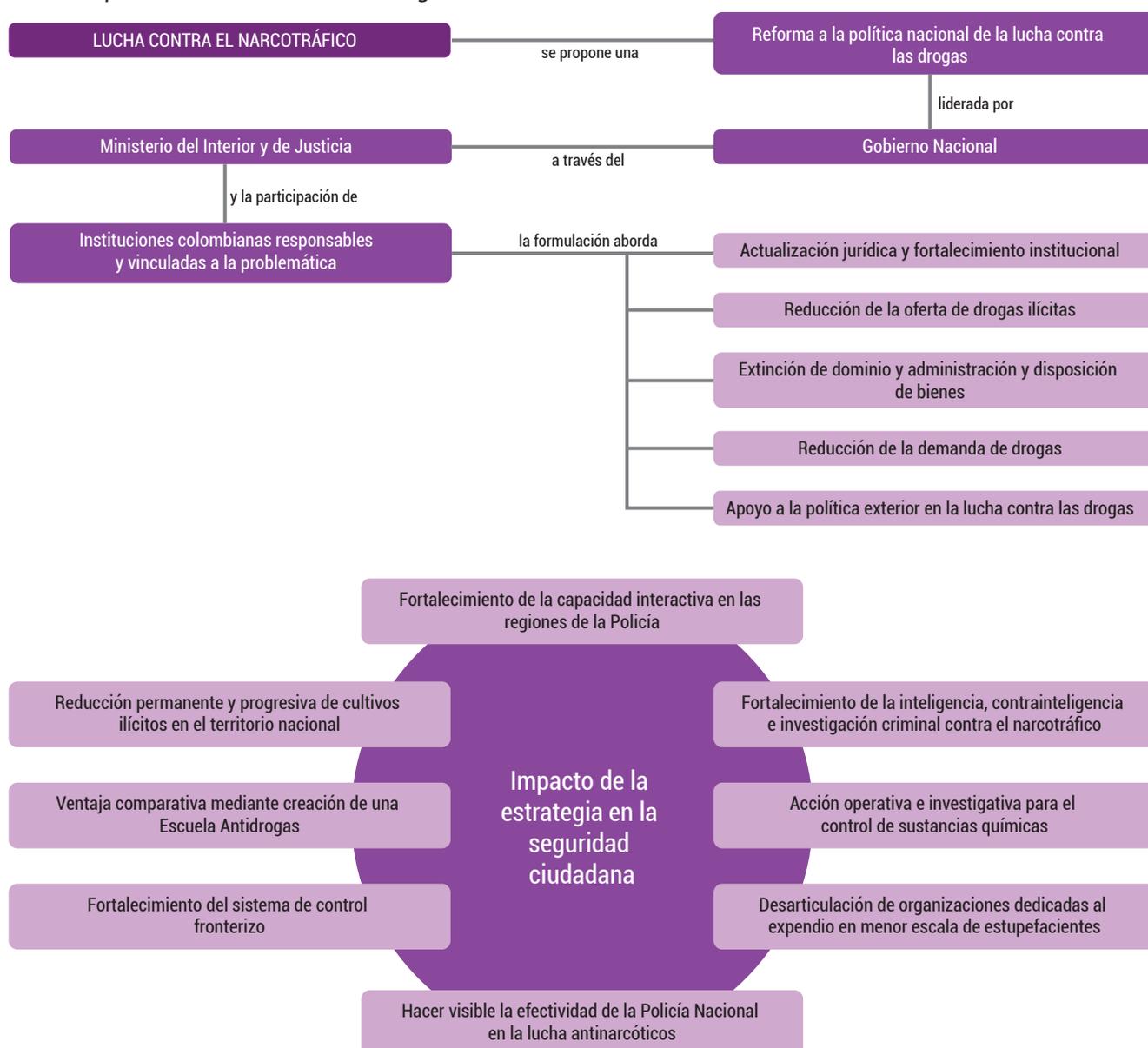
La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.<sup>15</sup> Bajo las dos fuerzas está prevista la creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la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

### Policía Nacional.

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

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

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



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

Diciembre de 2014.

15 Ibid.

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

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

18 Ibid. p. 59.

## Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

El 20 de Marzo de 2009 el Gobierno Nacional, bajo la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez, expide la Directiva Presidencial 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

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.

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

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

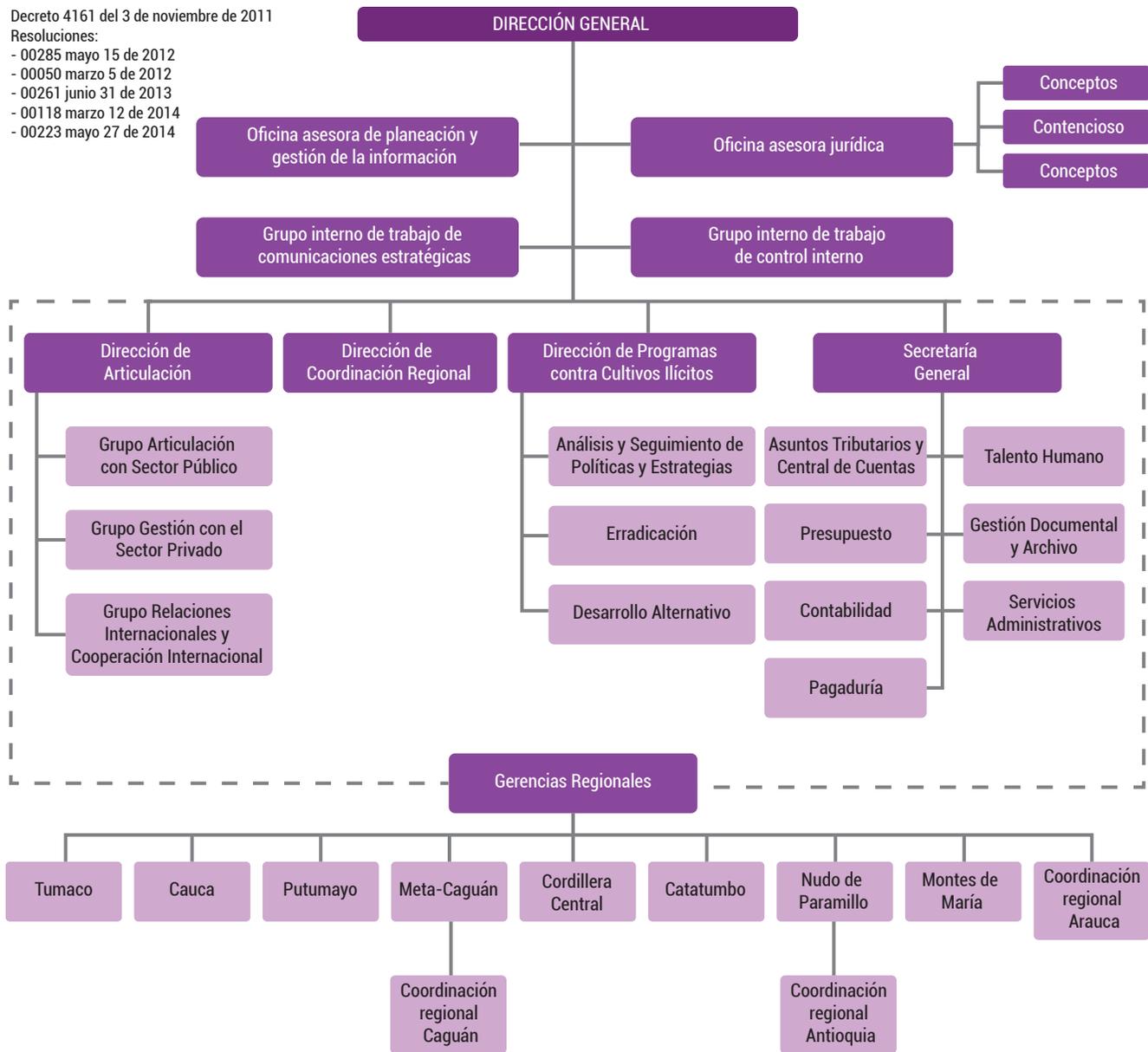
En el año 2011, el Plan se convirtió en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial<sup>23</sup> con el objetivo de implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional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

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

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

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

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



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

### Fiscalía General de la Nación.

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

### Ministerio de Salud.

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

y adecuada, para la formulación de planes y políticas y el mejoramiento de la capacidad para organizar y evaluar la situación de salud mental y de los servicios ofrecidos.<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

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.

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

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

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

30 Ley 30 de 1986. Capítulo IX.

31 Ley 30 de 1986. Art. 93.

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

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

# 2

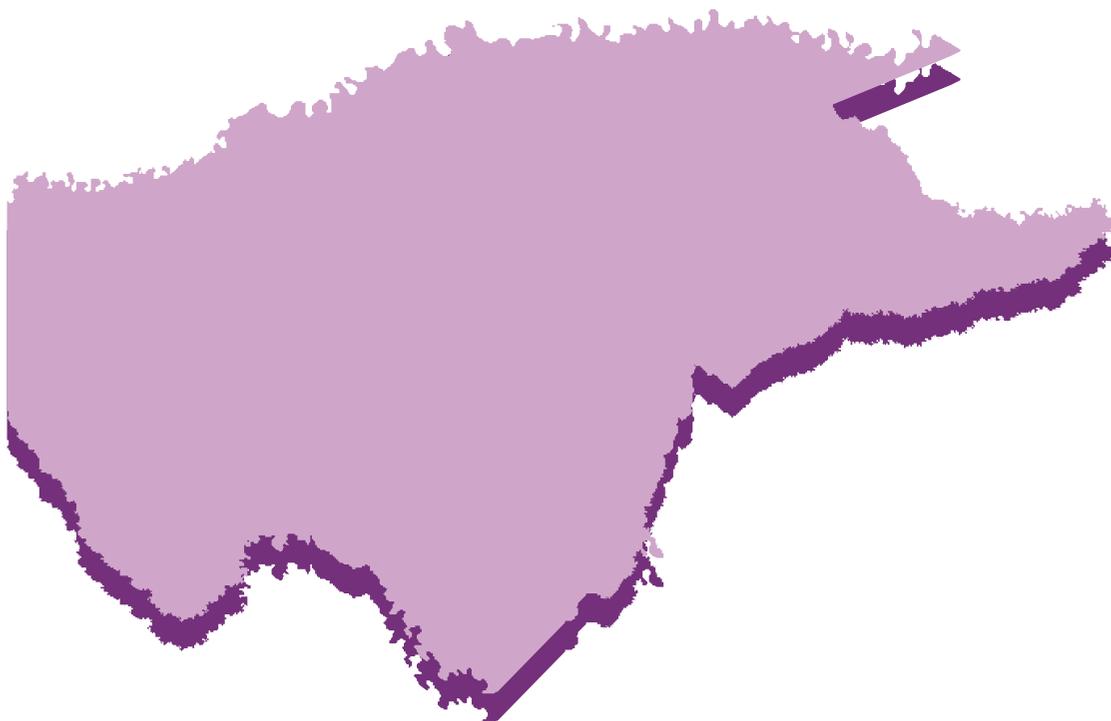
## Justificación

**E**ste estudio tiene como propósito avanzar en la construcción de un enfoque integral y regional del fenómeno del narcotráfico integrando e involucrando 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.

Se ha estudiado el departamento del Guaviare dada su característica histórica de vínculo con la producción de coca. El Guaviare se configura como el mayor productor del cultivo de coca con alrededor de 4.725

hectáreas detectadas al 2013 en el censo de coca y una participación del 10% del total nacional, mientras que Meta registra alrededor de 2.906 hectáreas en el mismo periodo, las cuales representan el 34% del total registrado en la región y el 6% del país.

Los cuatro municipios que conforman este departamento han estado afectados por cultivos de coca entre 2001 y 2013; sin embargo, por la dinámica propia del departamento, la concentración del cultivo en ellos ha variado considerablemente y las zonas que en un principio se consolidaron como clúster de producción han cambiado. Durante la serie histórica, Miraflores es el municipio que ha contribuido con una mayor área sembrada concentrando entre 2001-2013, 47.030 ha, mientras que Calamar ha sido el que menos ha aportado con 20.478 en el mismo periodo.



# 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 los que ya ha existido un nivel de daño particular, no es

de ciudad-región". Revista Estudios Sociales de la Universidad Autónoma de Manizales. Volumen 15 No 28. Julio-Diciembre de 2006.

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

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> BOISIER, Sergio. 2006. "Algunas reflexiones para aproximarse al concepto

pertinente utilizar la categoría "riesgo" -entendida como una proyección probabilística de ocurrencia del daño-, sino que es preferible utilizar directamente la categoría "daño", en tanto que ya se pueden verificar algunas de las consecuencias derivadas de la ocurrencia de la situación negativa esperada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Reducción de la vulnerabilidad: Mejoramiento de aquellas condiciones de la población y del territorio que operan como factores de resistencia frente al establecimiento de zonas y núcleos de producción de sustancias psicoactivas de origen natural, o que pueden mejorar la capacidad de las comunidades para reponerse de los efectos de dicha presencia e insertarse de una manera más apropiada a la dinámica económica y social del país y su región.
3. Reducción integral del riesgo: Acción coordinada para la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad frente a la problemática asociada a la producción de sustancias psicoactivas de origen natural. Tiene particular relevancia en aquellos escenarios territoriales donde no se ha registrado aún la presencia de producción ilícita, pero también donde es probable que este fenómeno se acentúe o se repita.
4. Mitigación del daño y recuperación integral: Acciones dirigidas a reducir los efectos sobre la vida y las oportunidades actuales y futuras de desarrollo de las comunidades, en los territorios que ya han sido afectados por la producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientada al narcotráfico en el medio rural.

## B. Consumo de sustancias psicoactivas.

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

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

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

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

Dentro del enfoque de geografía se usan las siguientes

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.

herramientas: base de datos geo-referenciada, percepción remota, grillas de 5 km y 1 km, trabajo de verificación en campo y sistemas de información geográfico - participativos (mapas parlantes).

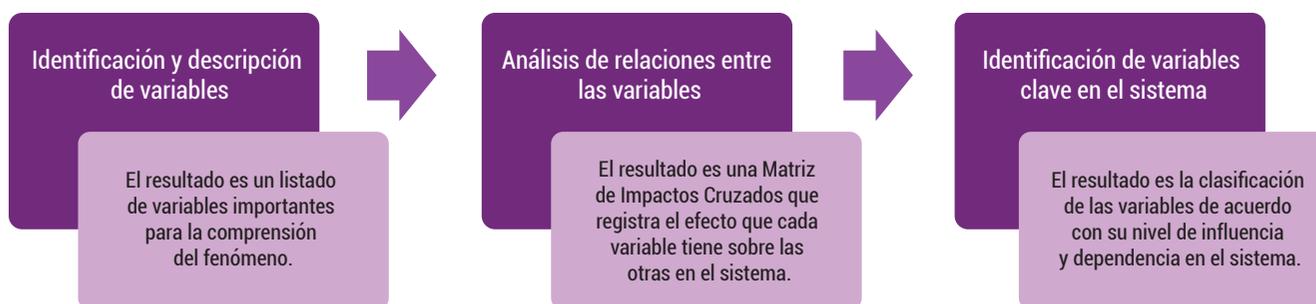
### 3.1.4 Enfoque de política pública.

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

## 3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

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

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



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

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

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

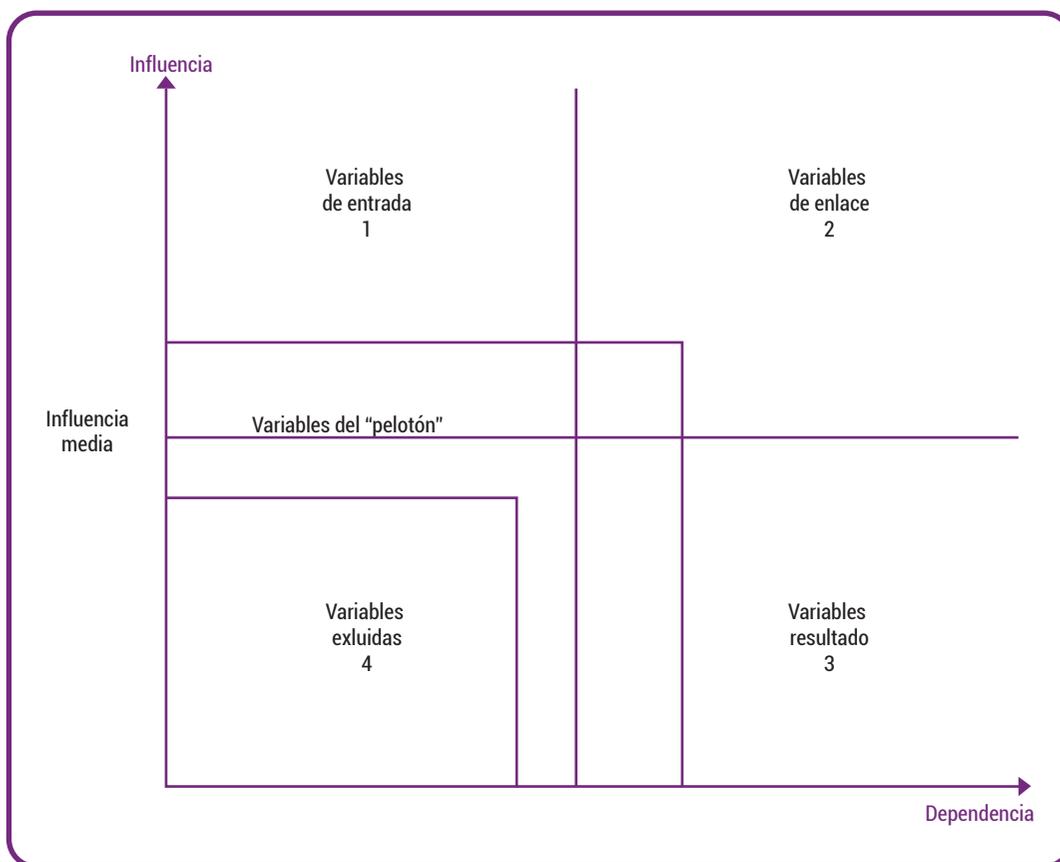


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

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

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

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

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

	1 : PolíticasA	2 : DinCoca	3 : ÁreaCoca	4 : AGV	5 : Riesgo	6 : SisProdUso	7 : Migración	8 : 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.

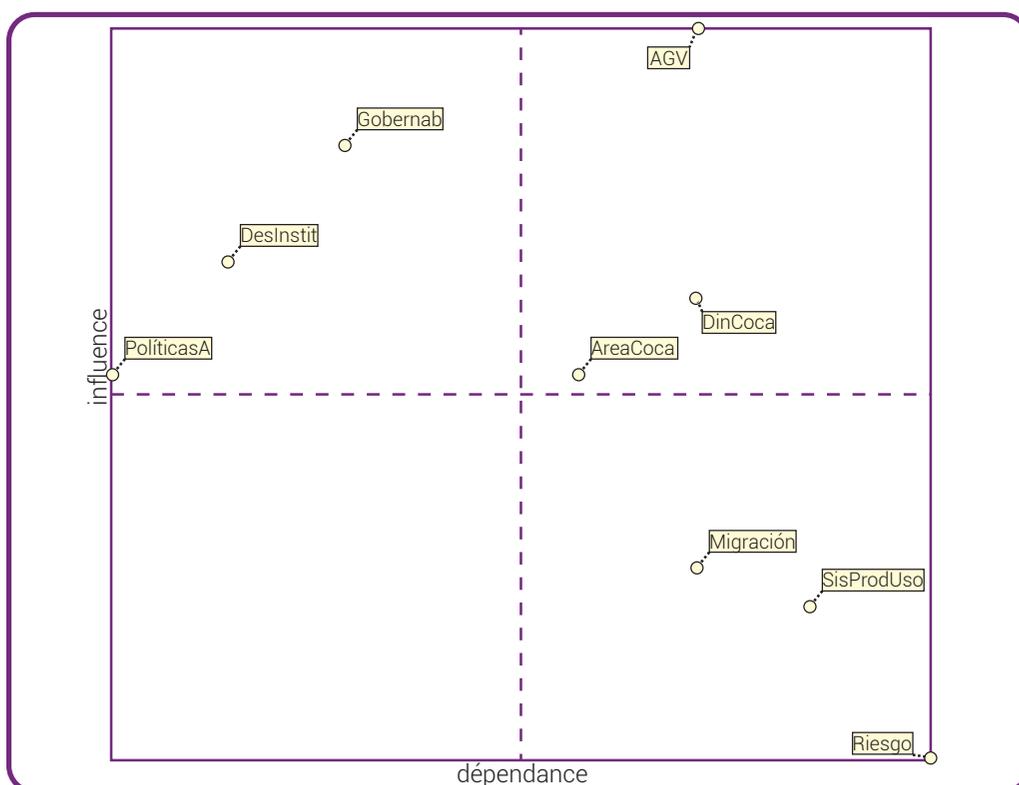


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

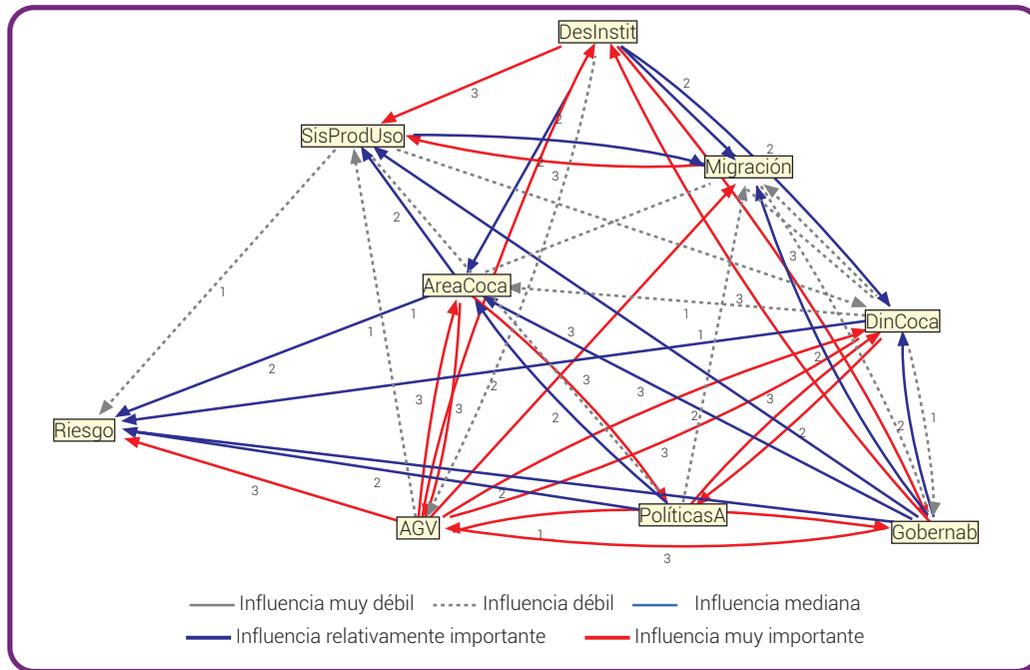


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

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

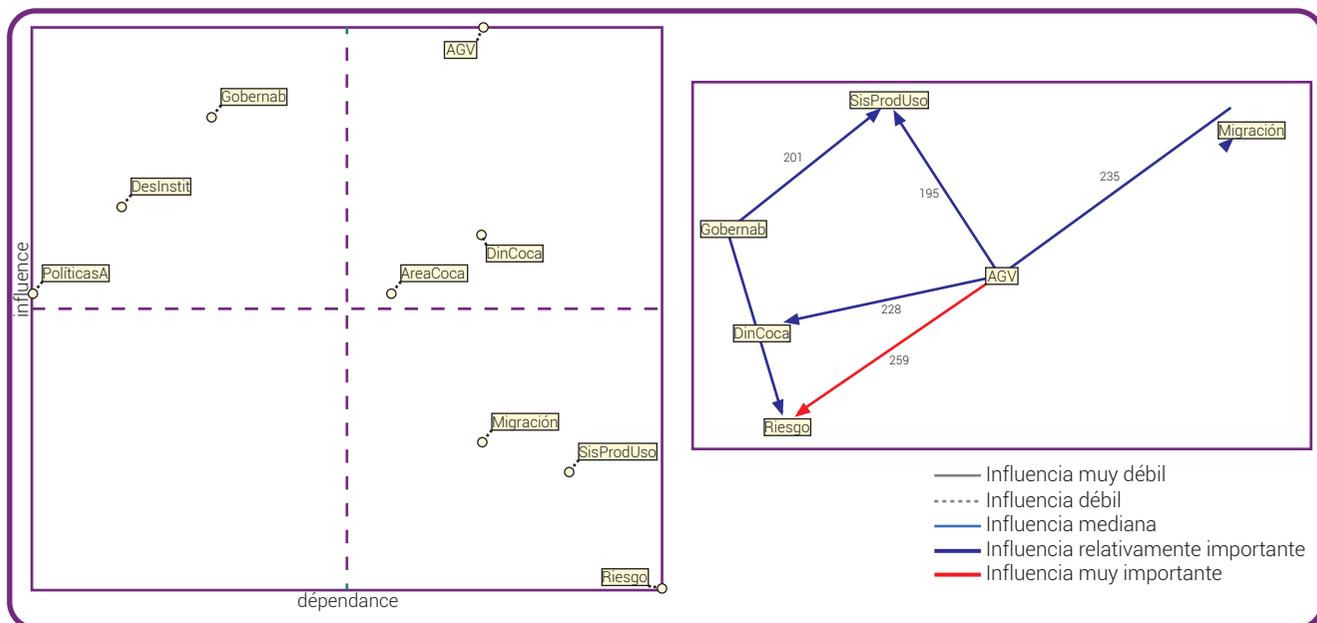


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

### 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.

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

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

#### B. Limitaciones del método.

- 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.

- 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.
- No expresa el estado del sistema, sino los factores que intervienen, por ello, requiere de un análisis adicional sobre la direccionalidad de las influencias y un levantamiento de información que permita contrastar estos planteamientos con la dinámica real.

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

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

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

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

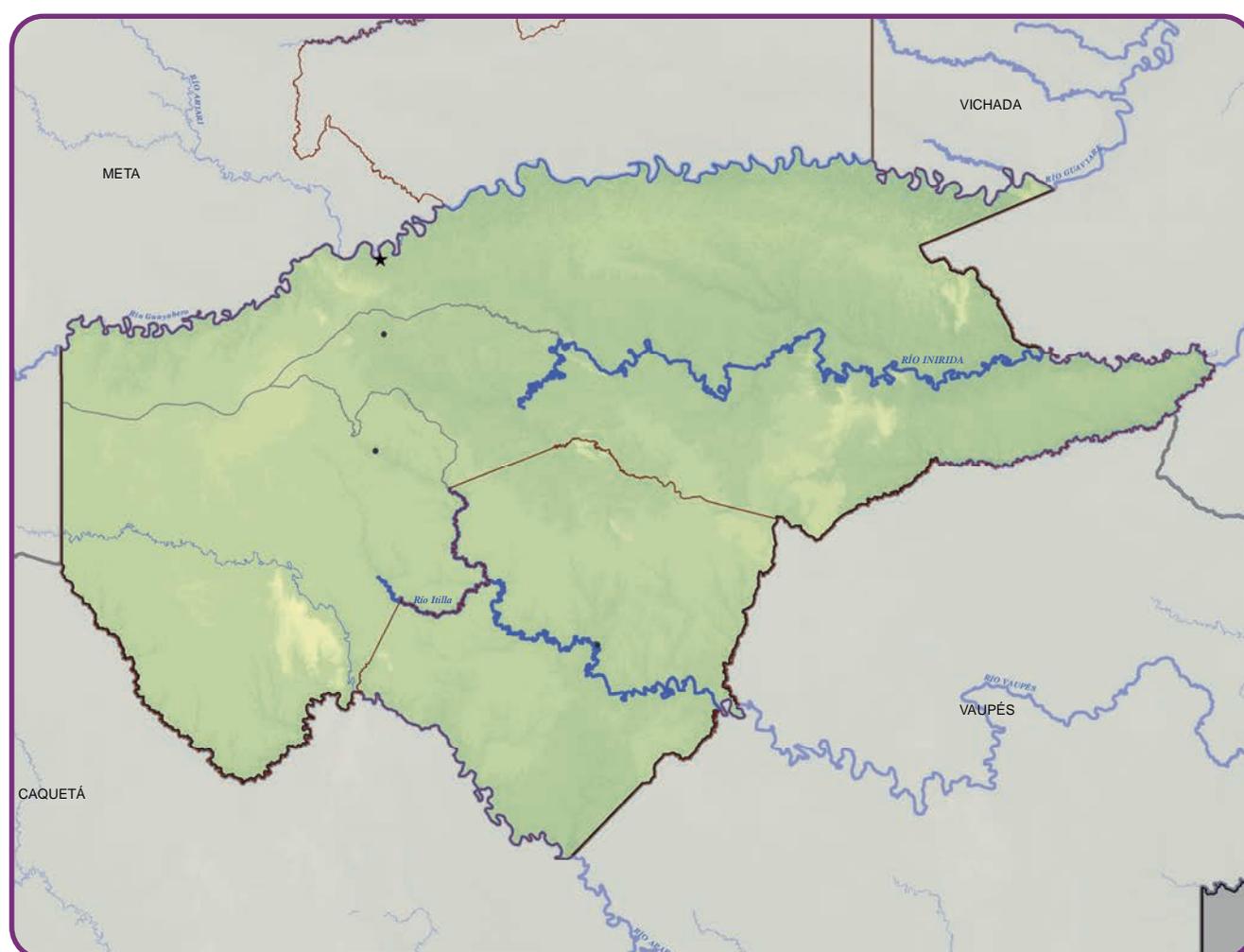
### **Criterios para la selección de variables en los sistemas de producción y consumo de sustancias psicoactivas**

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

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

# 4

## Localización



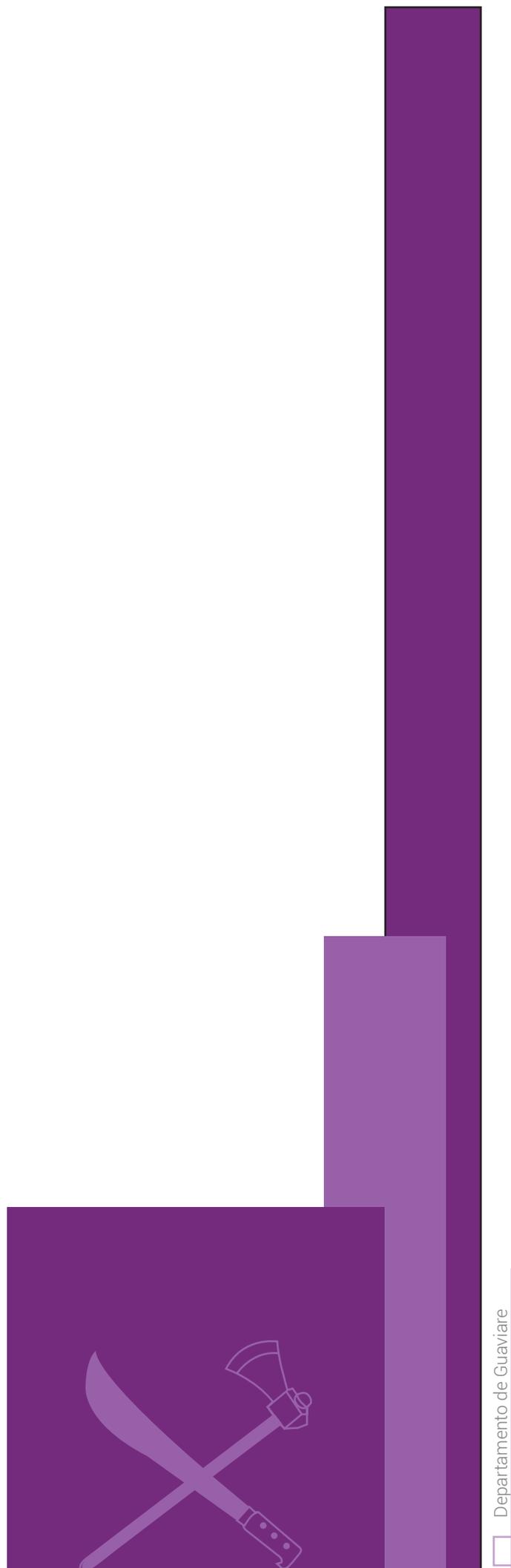
Mapa 1. Localización del Departamento de Guaviare.

**E**l departamento de Guaviare está situado en la región de la Orinoquía y su superficie es de 52.957 km<sup>2</sup> que representan el 5% del territorio nacional. Limita al norte con los ríos Guayabero y Guaviare, que le sirven de límite con

los departamentos del Meta y Vichada; al sur limita con los departamentos de Caquetá y Vaupés; al oriente con Guainía y Vaupés, y al occidente con los departamentos de Caquetá y Meta.

Guaviare está dividido administrativamente en cuatro municipios: Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare. Este último reconocido como la capital departamental. Este departamento tiene ecosistemas asociados a la selva amazónica y grandes sabanas al norte del departamento, como la denominada Sabanas de la Fuga. Esta hace parte de un corredor biogeográfico que enlaza ecosistemas amazónicos, orinocenses y andinos. Dentro de su fisiografía se destacan sistemas montañosos como la Serranía de Chiribiquete, que está protegida por el parque nacional natural que lleva su nombre y la Serranía de La Lindosa.

Este departamento es recorrido por numerosos ríos, quebradas y caños que se dividen en dos grandes cuencas: la del Orinoco y la del Amazonas. A la primera se asocian ríos como el Guayabero, Guaviare e Inírida, relacionados con la actividad pesquera de la región y a la segunda cuenca, ríos como el Itilla, Unilla, Vaupés, entre otros.



# 5

## Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Guaviare

### 5.1. SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS

Guaviare es un departamento en el cual se reconocen diversas etapas de poblamiento asociadas al aprovechamiento de recursos naturales, a una colonización por procesos de violencia y al establecimiento de economías ilícitas. Estos procesos históricos generaron un conflicto por el uso y concentración de la tierra, patrones de violencia y el establecimiento de vulnerabilidades sobre el territorio que permiten la persistencia de fenómenos ilegales en él.

En primera instancia, entre finales del siglo XIX y la década de los cincuenta, en el departamento se dio una colonización asociada a los procesos extractivos de caucho y el comercio de pieles (*tigrilleo*); un segundo periodo, entre los cincuenta y finales de los sesenta, está relacionado con la violencia bipartidista y los desplazamientos campesinos asociados. El tercer periodo corresponde a un poblamiento dado por una colonización dirigida a los municipios del sur del departamento para desarrollo agrícola y ocupación de tierras; un cuarto proceso está asociado a bonanzas de economías ilícitas dadas por la introducción de cultivos de marihuana y coca a finales de los setenta. Recientemente se observa un avance colonizador determinado por las olas migratorias y frentes activos de colonización de la selva<sup>42</sup>.

Las características poblacionales mencionadas, las acciones estatales frente a las economías ilícitas y la presencia de diversos actores con control sobre el territorio de Guaviare han determinado la dinámica de cultivos de coca en el departamento desde su aparición, configurando un terreno de amenaza constante y con vulnerabilidades fuertes.

42 Guaviare: Población y Territorio. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI, 1999.

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

En Guaviare, la producción ilícita de drogas está asociada históricamente al cultivo de coca; no obstante, a mediados de la década de los setenta se presentó la denominada bonanza *marimbera*<sup>43</sup>, que duró a lo sumo tres años en los cuales, si bien se observaron en cierto momento ingresos que favorecieron al productor, este a su vez dejó rezagada la producción agrícola para el autoabastecimiento; lo cual generó desabastecimiento y una crisis social y económica cuando la bonanza finalizó.

En la actualidad no se reporta presencia de cultivos de amapola o marihuana en el departamento; no obstante, el consumo de este último cultivo tiene un peso significativo dentro de la población.

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

Los primeros reportes sobre la presencia del cultivo de coca en el Guaviare datan del año 1978<sup>44</sup>, cuya entrada estuvo favorecida por la crisis socioeconómica y de acceso a la tierra resultante de la efímera bonanza marimbera, las constantes olas migratorias colonizadoras y otras vulnerabilidades existentes en la región.

Una de las motivaciones dadas en el territorio para que el campesino adquiriera los estolones de la planta de coca fue el precio promovido por los narcotraficantes de \$1.200.000 pesos por cada kilogramo de base de coca<sup>45</sup>. Esta fue la posibilidad de generar grandes ingresos para la economía del campesino y esto a su vez favoreció la expansión del cultivo de coca.

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

A pesar de la consolidación del fenómeno ilícito en el Guaviare, asociado al cultivo de coca y sus actividades relacionadas, las condiciones del mercado impuestas por el narcotraficante han generado ciertas crisis en los precios e ingresos. La primera se registró entre 1983 y 1984<sup>46</sup> y se relaciona con una sobreproducción de hoja de coca y a la compra de materia prima para la producción de cocaína por parte de los narcotraficantes en países como Perú y Bolivia.

El cultivo de coca en Guaviare recobró su importancia a pesar del control que retomó el Gobierno y que impactó grandes estructuras dedicadas al narcotráfico, como los laboratorios industriales (Tranquilandia en Caquetá). Se registró que esta nueva bonanza perduró hasta finales de 1987<sup>47</sup>; posterior a esta fecha, una nueva crisis agudizó la economía cocalera y se relacionó con la importación de materia prima y la expansión del cultivo

a otras regiones del país. Luego de esto, el mercado de la coca se recuperó y, a pesar de la existencia de otras crisis de dicha economía, continúa en la actualidad siendo una fuente de ingresos para el campesino asentado en Guaviare.

El manejo de las condiciones del mercado, dado por una regulación por parte de los grupos que mantienen el control territorial, no solo tiene efectos en los ingresos directos del campesino sino que generan una reacomodación del territorio y favorecen la transformación del paisaje, pues la falta de ingresos da paso a la venta de tierras por parte del campesino a un bajo precio. Esto beneficia la apropiación de grandes extensiones de tierras que conforman latifundios y da pie a una nueva dinámica en la puntas de colonización de zonas selváticas amazónicas.

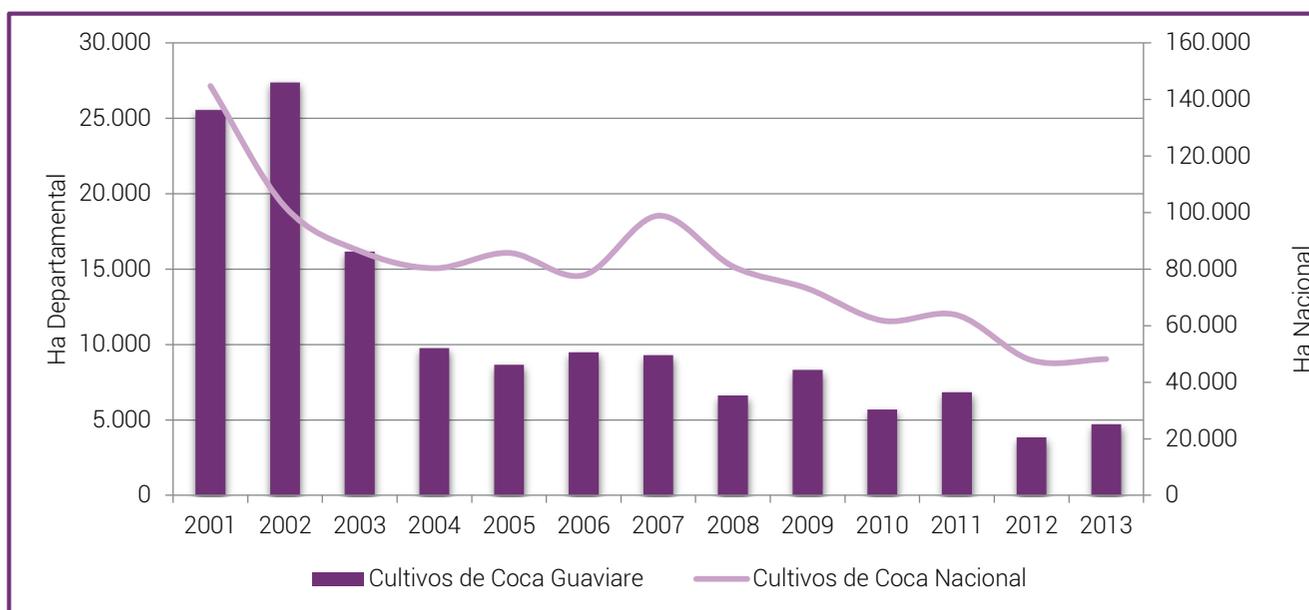


Gráfico 5. Cultivos de coca en Guaviare vs. Territorio nacional (2001 – 2013)

De acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes en 1996, en Guaviare existían 38.600 ha sembradas con coca. Estas grandes extensiones de cultivos han disminuido ostensiblemente y se observa que en la serie histórica comprendida entre 2001 y 2013 –datos reportados por UNODC– el cultivo de coca disminuyó considerablemente, lo cual muestra una tendencia en general similar al comportamiento nacional que se matiza con ciertos incrementos o reducciones que no marcan una tendencia diferencial.

En 2001, los cultivos de coca en Guaviare representaban un 18% del total nacional, ocupando el segundo lugar detrás de Putumayo. En 2002 se aprecia un aumento significativo que lleva al departamento a ocupar el primer lugar en área sembrada, concentrando un 27% del área sembrada nacional representada en 27.380

ha. Este aumento se relaciona con una fuerte campaña de aspersión aérea focalizada en Putumayo. Seguido a esto se presenta una tendencia a la reducción asociada con la expansión y consolidación de nuevos núcleos de producción en Nariño y Meta.

En 2012 se identifican 3.851 ha, el valor mínimo registrado durante la serie histórica, con una representación nacional del 8% y que reflejó una reducción del área en 44% respecto a 2011. Para este periodo, los cultivos de coca se concentraban en un 44% en Nariño, Putumayo y Norte de Santander. Este último departamento se configuró, desde 2010, como un clúster de producción activo en el país. En 2013 se aprecia un aumento del 23% respecto al 2012, se identificaron 4.725 ha que representaron un 10% del total nacional, otorgando un cuarto lugar, siendo superado por Nariño (13.177 ha), Putumayo (7.667) y Norte de Santander (6.345 ha), que concentraron el 56% del área nacional sembrada con coca.

46 Ibidem.  
47 Ibidem.

A pesar de una tendencia general hacia la reducción del área sembrada con coca a lo largo de la serie histórica, la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada<sup>48</sup> y control del Estado en Guaviare indica que cuando el control del Estado aumenta, se produce un efecto contrario en el área con cultivos de coca. En 2003 cuando se presentó el mayor esfuerzo por parte del Estado (37.493 ha), se generó una reducción del 41% en los cultivos de coca, al pasar de 27.380 ha en 2012 a 16.163 ha en 2013. Este comportamiento se observó

en los años 2008, 2010 y 2012. Relación opuesta se observó cuando el control del Estado disminuyó; en estos casos, los cultivos de coca tendieron a aumentar, un ejemplo de esto se registró en 2013, fecha en que aumentó el 23% del área sembrada y el control del Estado disminuyó. En general se observa que el control del Estado permite contener el área sembrada con coca; no obstante, la afectación sobre el territorio es constante y focalizada.



Gráfico 6. Control del Estado

La expansión y contracción del cultivo de coca en un territorio está asociada a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control ejecutadas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. La relación y configuración de estas variables en Guaviare han permitido establecer que el 49% del territorio ha estado ocasionalmente afectado en los últimos diez años. Este comportamiento intermitente se asocia a aquellas zonas en las cuales por condiciones del mercado o control del Estado, existen periodos en los que no se identifican cultivos de coca productivos; no obstante, los cultivos reaparecen en un periodo cercano, lo cual sugiere que las acciones ejecutadas no son sostenibles en el tiempo.

Un 31% del territorio de Guaviare presenta áreas afectadas constantemente por cultivos de coca, donde se consolidan clúster de producción y espacialmente se localizan al norte en las orillas del río Guayabero, en el límite sur del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena (en adelante PNN), en el límite de la Reserva Nacional Natrual Nükak (en adelante RNN) establecido por el río Inírida, en sectores como Tomachipán, en el municipio de El Retorno, la zona conformada entre los ríos Unilla e Itilla y al sur del casco urbano de Miraflores. Se aprecia que estas zonas de concentración histórica se consolidaron en límites e inclusive dentro de áreas dedicadas a la conservación debido a la presencia de ecosistemas estratégicos, como son los parques nacionales y las áreas declaradas como reserva forestal, en este caso la Reserva Forestal de la Amazonía<sup>49</sup>.

48 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.

49 Sobre este punto vale la pena anotar la estrecha relación que existe entre los derechos de propiedad informales y el desarrollo de cualquier actividad ilegal. Para los actores armados ilegales resulta mucho más fácil operar en zonas con alta informalidad en la propiedad en la medida en que el Estado no puede tomar acciones reales (extinción de dominio) en la medida en que no hay un dueño. De hecho, el dueño en esas zonas es el Estado y, por ello, estas zonas se convierten en santuarios para los grupos armados ilegales.

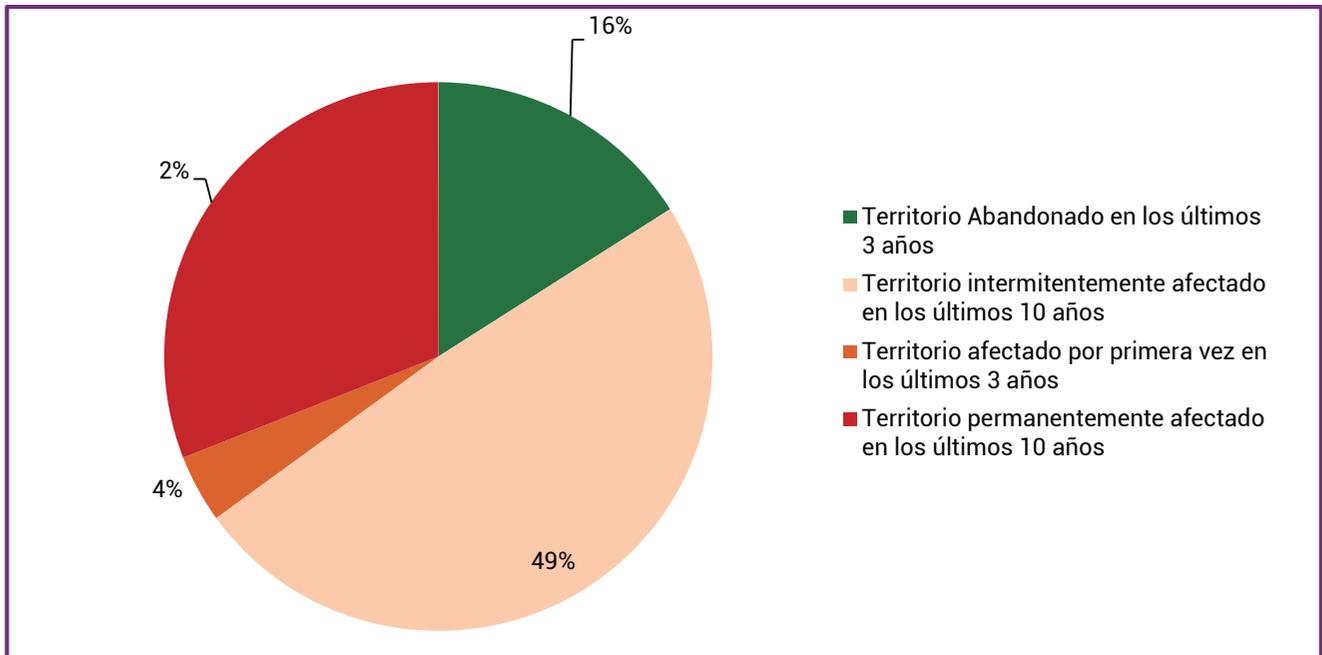
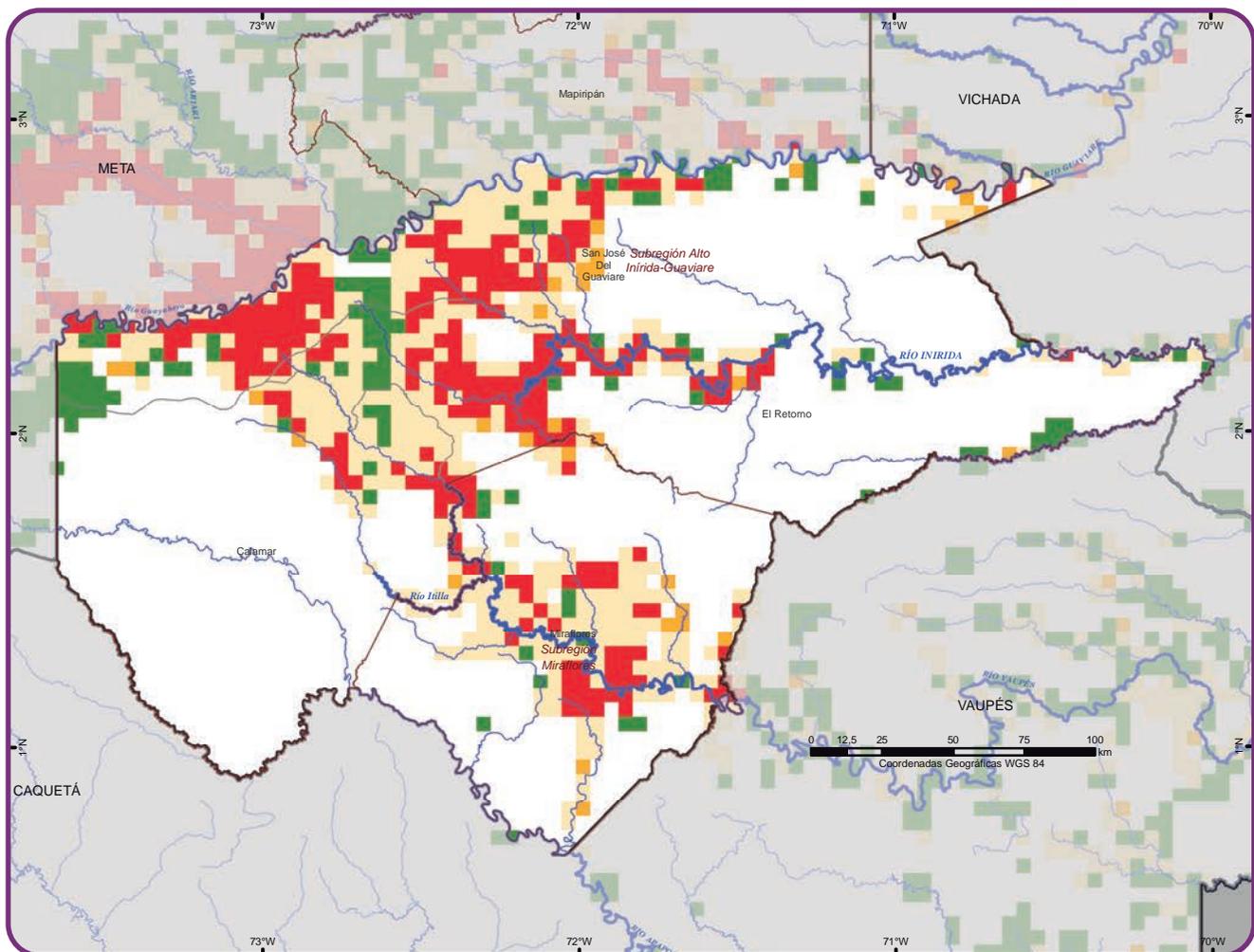


Gráfico 7. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Guaviare



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

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

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

Un 16% del territorio que estuvo afectado por coca alguna vez no tuvo presencia de cultivos de coca en los últimos tres años. Si bien estas áreas no se consolidaron como grandes territorios y están distribuidos por todo el Guaviare, son una oportunidad para desarrollar acciones que lleven a una consolidación de territorios libres de cultivos ilícitos superando amenazas y vulnerabilidades presentes en la región. Por último, un 4% del territorio se identificó como nuevo, localizándose en su mayoría áreas limítrofes a los clúster de producción y otras son expansiones hacia departamentos no tradicionales como Vaupés y Guainía.

### Tasa de Abandono

Al analizar estos territorios en grillas de 1 km<sup>2</sup>, teniendo en cuenta la última detección<sup>50</sup>, para el Guaviare se identificó que la tasa de abandono<sup>51</sup> tuvo un comportamiento promedio inferior al 5% hasta 2008. Posterior a este periodo, se observó un aumento significativo, alcanzando en 2012 un 18%. En 2013, la tasa de abandono disminuyó un punto y alcanzó una tasa de 17%, disminución que coincide con el aumento en el área sembrada para el mismo periodo, lo que indica que ciertas áreas en las cuales se estaba dejando de cultivar fueron nuevamente afectadas.

En 2013, 923 km<sup>2</sup> iniciaron el proceso de abandono que representaron un 7,4% del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.

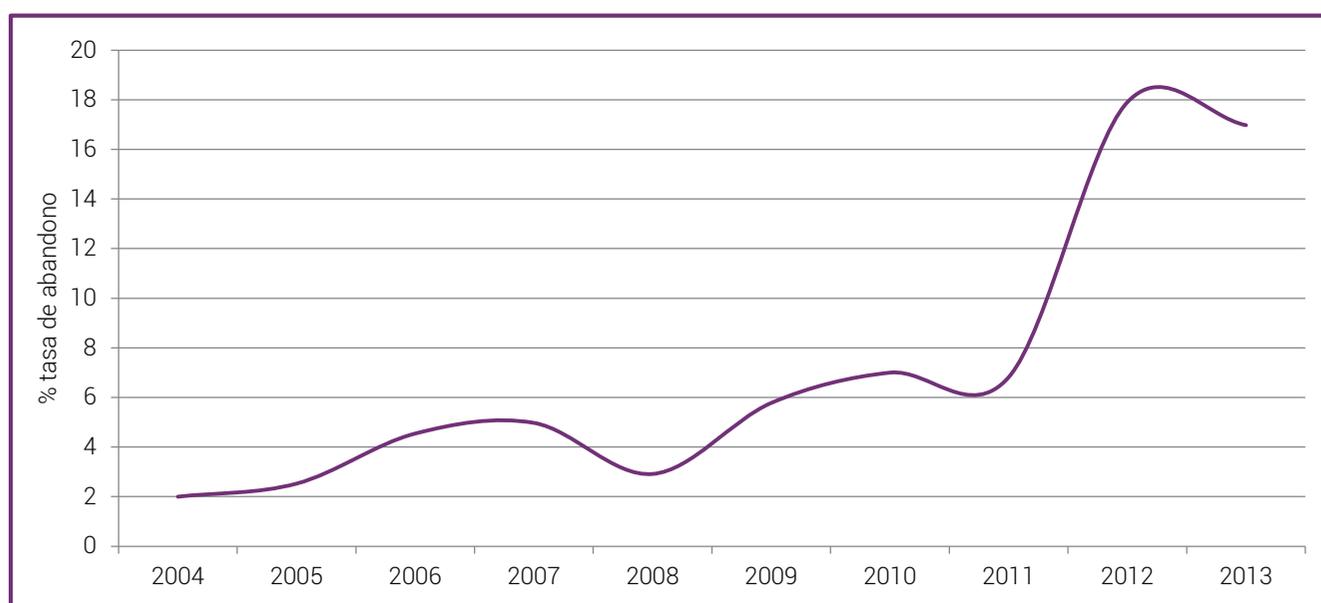


Gráfico 8. Tasa de abandono por año 2004 -2013 en Guaviare

### 5.1.3 Distribución del Cultivo de Coca en Guaviare

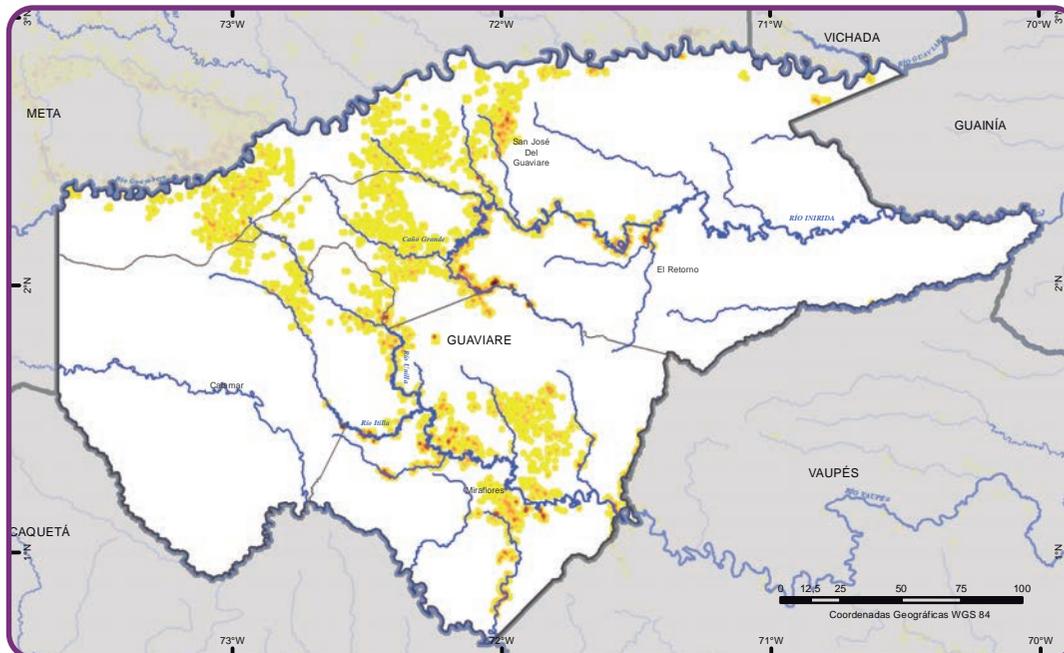
Los cuatro municipios que conforman Guaviare han estado afectados por cultivos de coca entre 2001 y 2013; sin embargo, por la dinámica propia del departamento, la concentración del cultivo en ellos ha variado considerablemente y las zonas que en un principio se consolidaron como clúster de producción han cambiado. Durante la serie histórica, Miraflores es

el municipio que ha contribuido con una mayor área sembrada concentrando entre 2001-2013, 47.030 ha, mientras que Calamar ha sido el que menos ha aportado con 20.478 en el mismo periodo. La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades 2001, 2008 y 2013.

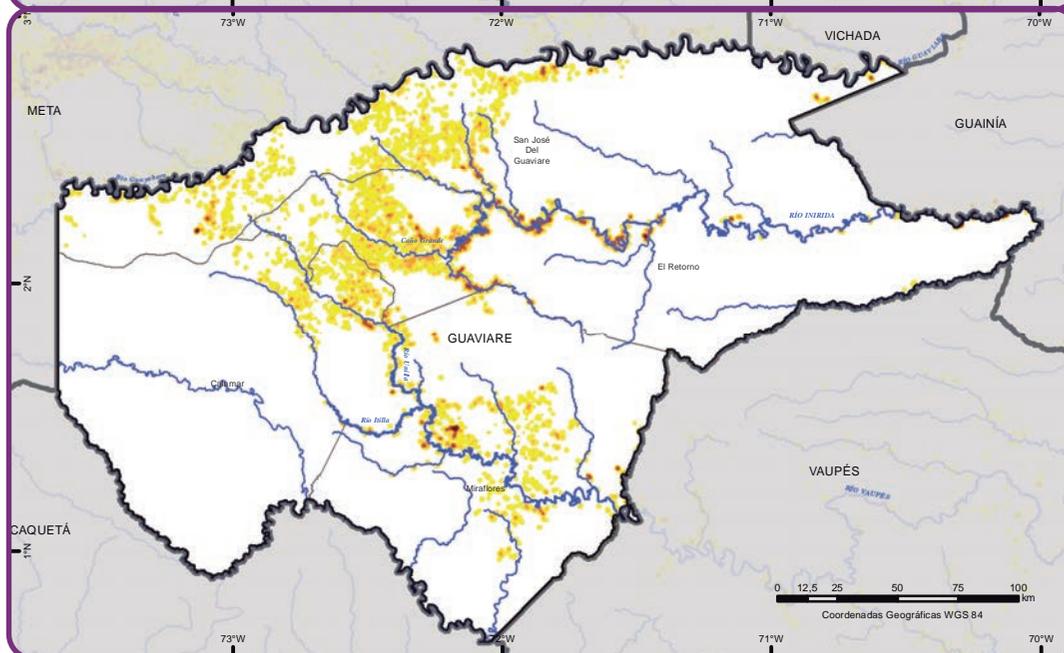
50 Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersión.

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

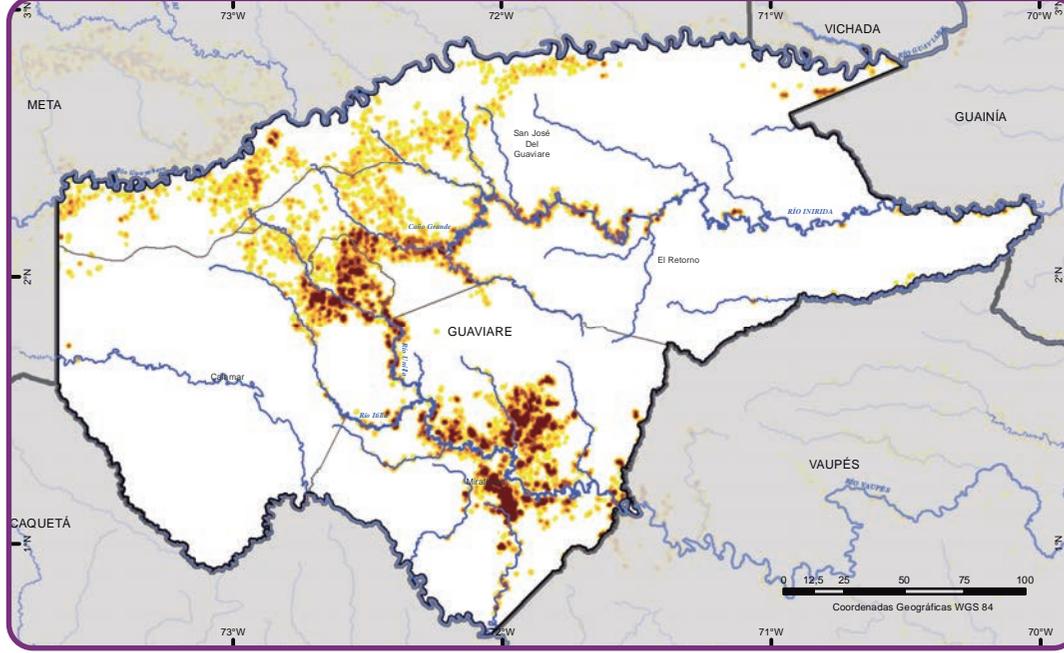
2013



2008



2001



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

En 2001, los cuatro municipios del Guaviare tenían afectación por cultivos de coca; sin embargo, el 70% del área sembrada en el departamento se concentraba en Miraflores y Calamar, donde la densidad de siembra era superior a 8 ha/km<sup>2</sup>. Los núcleos de mayor concentración se localizaban entre los ríos Itilla y Caño Grande en Calamar y en Miraflores el núcleo se extendía por la vertiente del río Vaupés hacia la selva amazónica con tamaños de lote promedio de 3 ha.

Para 2008, los cultivos de coca se desplazaron y las mayores concentraciones se identificaron al norte y al occidente del departamento, donde San José del Guaviare y El Retorno concentraban el 69% del área sembrada. En este periodo se observó un preocupante desplazamiento del cultivo sobre el río Inírida, límite del RNN Nükak, que acentuó la presión sobre el pueblo indígena Nükak Makú, grupo poblacional que ha sufrido desplazamiento forzado en los últimos años, debido al uso de su territorio ancestral como zona de refugio, aprovisionamiento y desarrollo de actividades lícitas e ilícitas protagonizadas por la presencia y confrontación de grupos armados, guerrilla de las FARC y nuevos actores armados ilegales<sup>52</sup>. La densidad de siembra disminuyó y los focos de concentración identificados variaron entre 4 a 8 ha/km<sup>2</sup>.

En 2013, las concentraciones del cultivo de coca avanzaron nuevamente hacia el sur del departamento y en los municipios de El Retorno y Miraflores se concentró el 65% del área sembrada; sin embargo, los cultivos que allí se localizaron tenían un tamaño promedio inferior al que se identificó al inicio de la década y se localizó en un promedio de 1 ha. De igual modo, la densidad de siembra se mantuvo en un rango de 1 ha/km<sup>2</sup> para gran parte del departamento, con sectores con focos iniciales del proceso de consolidación representados con densidades de siembra superiores a 4 ha/km<sup>2</sup>.

## 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>53</sup>, las hectáreas censadas en Colombia al 2013 han disminuido un 34,1% frente a lo presentado en 2009. En la región Meta-Guaviare, el área cultivada disminuyó en el 41,6% en el mismo periodo. Su participación frente al total nacional conserva esta tendencia: pasa del 18% en 2009 al 16% en 2013. Es de resaltar que este territorio históricamente ha sido afectado con presencia de cultivos de coca, siendo en

52 Informe de Riesgo, n.º 027-07, Defensoría del Pueblo, octubre de 2007.

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

la actualidad la tercera región con mayor concentración de hectáreas detectadas, pasando de 13.129 ha en 2009 a 7.702 ha en 2013.

En el contexto regional, Guaviare se configura como el mayor productor del cultivo de coca con alrededor de 4.725 hectáreas detectadas al 2013 en el censo de coca y una participación del 10% del total nacional, mientras que Meta registra alrededor de 2.906 hectáreas en el mismo periodo, las cuales representan el 34% del total registrado en la región y el 6% del país.

Se estima que el área productiva durante el año<sup>54</sup> en la región pasó de 14.173 ha en 2009 a 8.072 ha en 2013, disminución del 43%, mientras que en el departamento de Guaviare se acentúa esta tendencia, llegando a una caída del 47,7%, pasando de 9.006 ha en el 2009 a 4.712 ha en el 2013. Los municipios en los cuales presenta mayor concentración del área productiva de coca en el departamento son Miraflores (37%), El Retorno (27%) y San José del Guaviare (26%).

Teniendo como referencia esta capacidad del cultivo al 2013 y bajo el supuesto de que todo lo cosechado se refina en el mismo territorio, se estima una producción regional potencial de alrededor 42 t de clorhidrato de cocaína al 2013, 54% menos que lo registrado en 2009 (alrededor de 92 t). En este contexto, Guaviare participa con el 58,4% del total de la producción de la región y 8,5% del total del país, en el mismo periodo. Entre los últimos cuatro años, la región ha disminuido su capacidad de producción potencial, en donde pasó de representar el 18,8% en 2009 a 14,6% en 2013 del total nacional.

Esta tendencia en la producción de la región Meta-Guaviare se relaciona con los cambios identificados en los *estudios de productividad de la hoja de coca*<sup>55</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, y tomando como referencia la última actualización de estos estudios (2013), en la región prevalece la extracción del alcaloide a pasta básica de cocaína en finca por parte del productor (86%), siendo la comercialización de la hoja de coca fresca marginal en estas zonas (14%). Solo en el 2005 se evidenció que en

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

55 Los estudios de productividad son realizados en forma conjunta entre UNODC y el Gobierno de Colombia para estimar la capacidad para producir hoja de coca y la eficiencia en los procesos de extracción en la fase primaria de producción. La metodología permite, además, la identificación de las características de los sistemas productivos en las unidades agropecuarias con coca-UPAC en lo referente a las prácticas agropecuarias, selección de variedades y densidades de siembra, entre otras variables. En el marco de los compromisos acordados entre UNODC y el Gobierno de Colombia se cuenta con información actualizada regional en todo el país cada cuatro años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región Meta-Guaviare estos estudios se realizaron en 2005, 2008 y 2013.

la Unidad Agropecuaria con coca-UPAC se realizaba el proceso de oxidación para llegar a base de cocaína. No obstante, en las últimas dos actualizaciones regionales (2008 y 2013) se identificó que este proceso no lo realiza el Productor Agropecuario con Coca-PAC en finca, por lo cual la mayoría de productores llegan hasta pasta básica de cocaína. Es de resaltar que en la región tan solo el 14% de los cultivadores venden la hoja de coca.

En segundo lugar, los rendimientos regionales de hoja de coca fresca pasaron de 9.900 kg/ha/año en 2005 a 4.400 kg/ha/año en 2013, lo cual reduce progresivamente su capacidad promedio de obtención de cosechas en el año de 6,6 (55 días) en 2005 a 4,6 (79 días) en 2013.

En la región se observa una reducción del 44,7% en la producción potencial de hoja de coca fresca al pasar de 72.280 t en 2009 a 35.515 t en 2013. Entre los principales factores que inciden en la producción de hoja y sus rendimientos están las **cultivariedad**<sup>56</sup> sembrada, la edad del cultivo, la realización de prácticas agropecuarias como uso de agroquímicos y las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades).

De acuerdo con los últimos resultados de la actualización del estudio de productividad en el 2013, la región Meta-Guaviare se caracterizó por **cultivariedades** sembrados bajo la modalidad de monocultivo con predominancia de una sola especie, siendo las más sembradas Dulce amarga y Amarga (representativo al 56,4% y 29,9% de los lotes) en razón a su disponibilidad y productividad. Es de resaltar que en 2005 y 2008 la **cultivariedad** Dulce, la cual podría corresponder a **Erythroxylum coca Var Ipadu**, era la predominante, de acuerdo con los análisis taxonómicos realizados por UNODC/SIMCI y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

La densidad del cultivo pasó de 13.803 plantas/ha en 2005 a 10.828 plantas/ha en 2013, y registró una reducción del 21,6%. En 2013 se detectó que el 57% de los lotes se encontraban en una edad productiva entre uno a tres años, con producciones de alrededor de 4,3 t/ha/año; no obstante, en el 2008 la mayoría de los lotes eran mayores a cinco años (59%) mientras que los máximos rendimientos correspondían entre los dos años a cuatro años de edad con rendimientos cercanos a 8,7 t/ha/año en 2005 y 5,9 t/ha/año en 2008.

Edad	2005		2008		2013	
	% Lotes	Rend.	% Lotes	Rend.	% Lotes	Rend.
		t/ha/año		t/ha/año		t/ha/año
Menos de un año	13,0%	5,7	0,6%	5,5	7,3%	4,2
1 a 2 años	14,0%	9,6	8,2%	5,5	27,1%	4,4
2 a 3 años	19,0%	8,8	14,6%	5,9	29,9%	4,2
3 a 4 años	25,0%	8,7	17,4%	5,9	17,8%	4,3
4 a 5 años	12,0%	8,3	14,8%	5,8	9,7%	5,0
5 años y más	17,0%	6,3	44,4%	4,5	8,2%	5,1

Tabla 4. Edad de los cultivos de coca en la región Meta-Guaviare (2005, 2008 y 2013)  
Fuente: UNODC-SIMCI

Al 2013, el 87% de los cultivadores de esta región no reportaron ninguna pérdida. En el caso de los productores que experimentaron pérdidas o disminuciones en su producción, las causas más importantes se asociaron a clima y a otros factores. En el 2005, el 44% de los

productores experimentaron pérdidas o disminuciones principalmente asociadas a plagas y enfermedades mientras que el 68% de los cultivadores las asociaron con el clima y aspersión en 2008.

Variable	2005	2008	2013
% de lotes con pérdida o disminución	44%	68%	13%
% de lotes sin pérdida	56%	32%	87%

Tabla 5. Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en Meta-Guaviare (2005, 2008 y 2013)  
Fuente: UNODC-SIMCI

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

De acuerdo con lo reportado por los cultivadores en el 2013, se presentó una especialización en el proceso de extracción del alcaloide a pasta básica, con rendimientos promedios de 1,41 kg/t de hoja de coca fresca registrados en Meta-Guaviare. Los insumos que se requieren para el proceso de transformación de la hoja de coca son relativamente similares en todas las regiones y no perciben limitaciones a la disponibilidad

de sustancias químicas; informan que en eventos de restricción existen sustancias sustitutas para el proceso. Se reporta la gasolina como el producto más utilizado en el proceso de producción de pasta y/o base de cocaína; no obstante, se identificó que los procesadores pueden sustituir la gasolina principalmente por ACPM y, en menor medida, por amoníaco o agua.

Variable	2005	2008	2013
Kg pasta básica/t hoja de coca fresca	1,53	1,50	1,41
Kg base de cocaína/t hoja de coca fresca	1,52	1,50	-

Tabla 6. Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca (2005, 2008 y 2013)  
Fuente: UNODC-SIMCI

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que al 2013 el departamento de Guaviare potencialmente produjo 4.712 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de

20.734 t de hoja de coca. Como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 30 t de base de cocaína, las cuales finalmente se transforman en 25 t de clorhidrato de cocaína<sup>57</sup>.

Variable	Unidades	Guaviare		Región Meta-Guaviare		Nacional <sup>(d)</sup>	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada al 31 de diciembre <sup>(a)</sup>	Hectárea	8.660	4.725	13.129	7.623	73.139	48.189
Área productiva anual estimada <sup>(b)</sup>	Hectárea	9.006	4.712	14.173	8.072	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	78%	86%	24%	35%
Cultivadores que procesan base de cocaína <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	0%	0%	28%	2%
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	22%	14%	49%	63%
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea <sup>(c)</sup>	t/ha/año	n.d	n.d	5.100	4.400	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/t	n.d	n.d	1,50	1,41	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/t	n.d	n.d	1,50	-	1,42	1,54
Producción potencial de hoja de coca fresca <sup>(d)</sup>	Toneladas	45.932	20.734	72.280	35.515	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) <sup>(d)</sup>	Toneladas	54	25	84	43	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores <sup>(d)</sup>	Toneladas	-	-	-	-	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes <sup>(e)</sup>	Toneladas	18	5	29	9	290	226

57 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%).

Producción potencial de base de cocaína total <sup>(f)</sup>	Toneladas	72	30	113	52	603	358
Producción potencial de clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes <sup>(d) (g)</sup>	Toneladas	58	25	92	42	488	290

Tabla 7. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Guaviare, la región Meta-Guaviare y a nivel nacional

Fuente: UNODC-SIMCI

n.d: Información no disponible

Nota:

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

<sup>(b)</sup> 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. Esta 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.

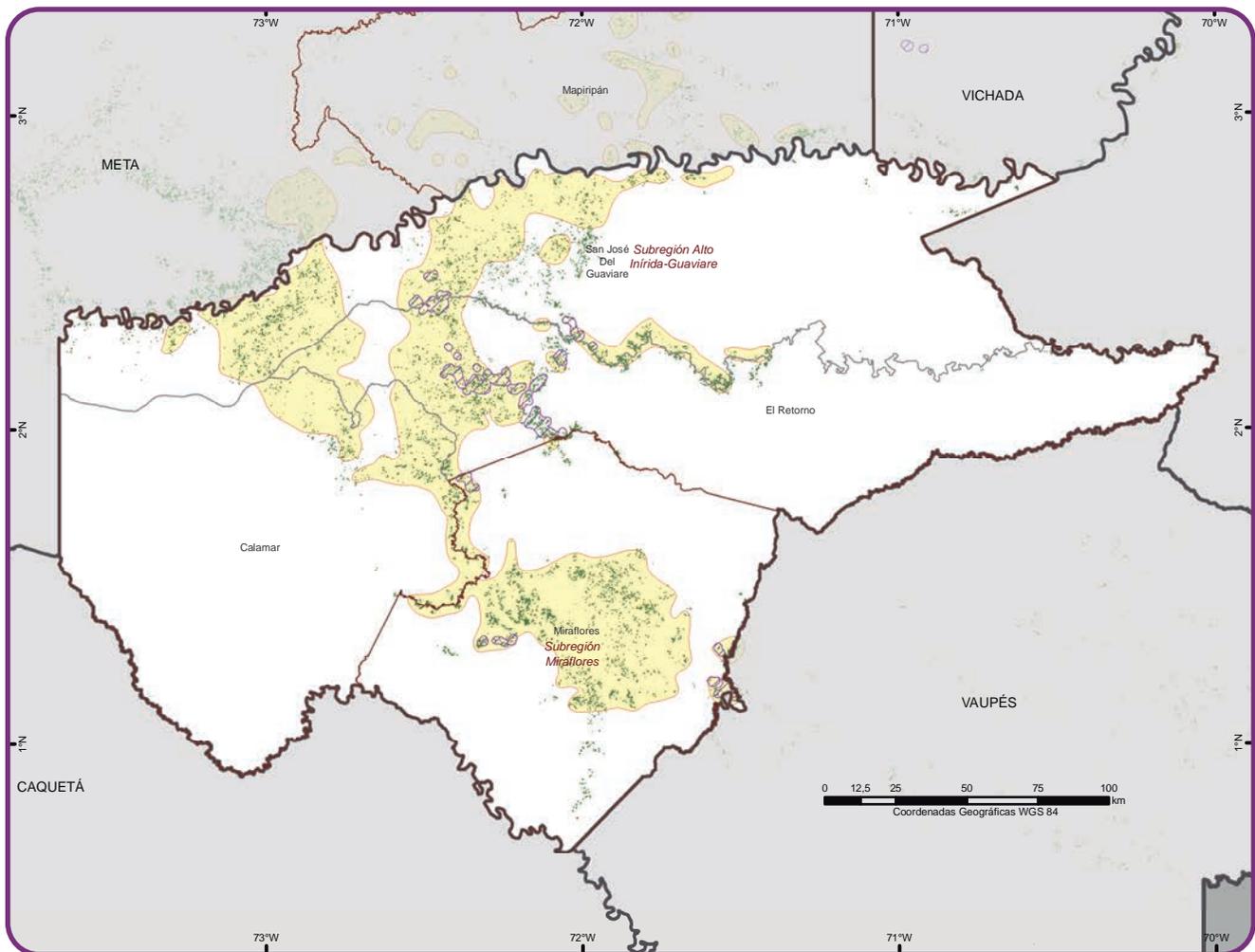
<sup>(c)</sup> La información acerca de la distribución del trabajo en el proceso de venta y transformación de hoja de coca así como de los rendimientos obtenidos en los estudios de producción. El rendimiento es representativo a nivel regional y nacional. Los operativos de campo para el levantamiento de la información de la región Meta-Guaviare fueron realizados en los años 2005, 2008 y 2013.

<sup>(d)</sup> 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.

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

<sup>(f)</sup> 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.

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



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

## 5.2.1. Acciones de control de la producción en el departamento de Guaviare

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

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

En 2013, las actividades de aspersión en Guaviare disminuyeron un 39% respecto a 2012, alcanzando 6.796 ha concentradas en Miraflores y San José del Guaviare. Las actividades de aspersión se suspendieron por orden público en octubre de 2013 en todo el país, aspecto que en parte llevó a la reducción del área asperjada. Caso contrario mostró la erradicación manual que para el mismo periodo aumentó un 408% respecto 2012, al pasar de 681 ha a 3.460 ha. Esta actividad se focalizó en El Retorno (79% del total) sobre el río Inirida en todo el límite noroccidental del RNN Nükak desde el Sector de Tomachipán y las riveras del Caño Grande.

Permanencia del fenómeno	Esfuerzo de control	
	Intervenido	No intervenido
No abandonado	45%	5%
Abandonado	41%	9%

Tabla 8. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Guaviare 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. Esta respuesta en Guaviare indica que el 45% del territorio afectado por cultivos de coca —que ha sido intervenido con alguna acción de control— no ha sido abandonado, es decir, el fenómeno resistió al control y permaneció en el territorio; sin embargo, existe un 41% del territorio intervenido con resultados que favorecen el abandono del cultivo.

A pesar del esfuerzo que se realiza por parte del Estado para hacer frente a la expansión del cultivo de coca, existen áreas en las que, por acceso o por limitaciones de orden público, no es posible ejecutar acciones de control. En estos territorios no intervenidos existe un 5% que continúa afectado por cultivos de coca; sin embargo, un 9% fue abandonado, lo que puede ser una oportunidad para actuar sobre estos territorios y hacer sostenible en el tiempo este abandono, dichos territorios se localizan al occidente del departamento, en límites con la Macarena y el sur de Miraflores.

En el mapa que expresa la cronicidad del territorio frente a la siembra de cultivos de coca se observan zonas con color naranja y es allí donde el fenómeno tiene una permanencia alta a pesar de los esfuerzos del Estado por controlarlo. Algunas de ellas están al norte en San José del Guaviare, en Miraflores y en Caño Tigre (El Retorno). Zonas en colores verdes son aquellas que han reportado un avance en la lucha contra la expansión del fenómeno.

### Resiembra de cultivos de coca

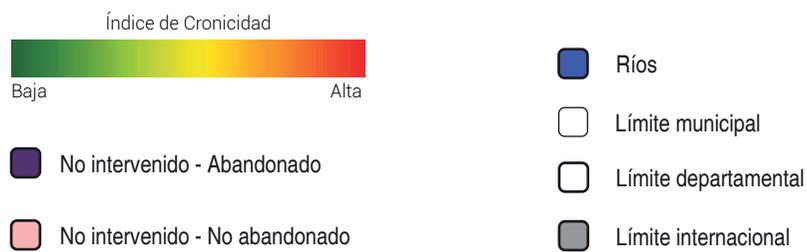
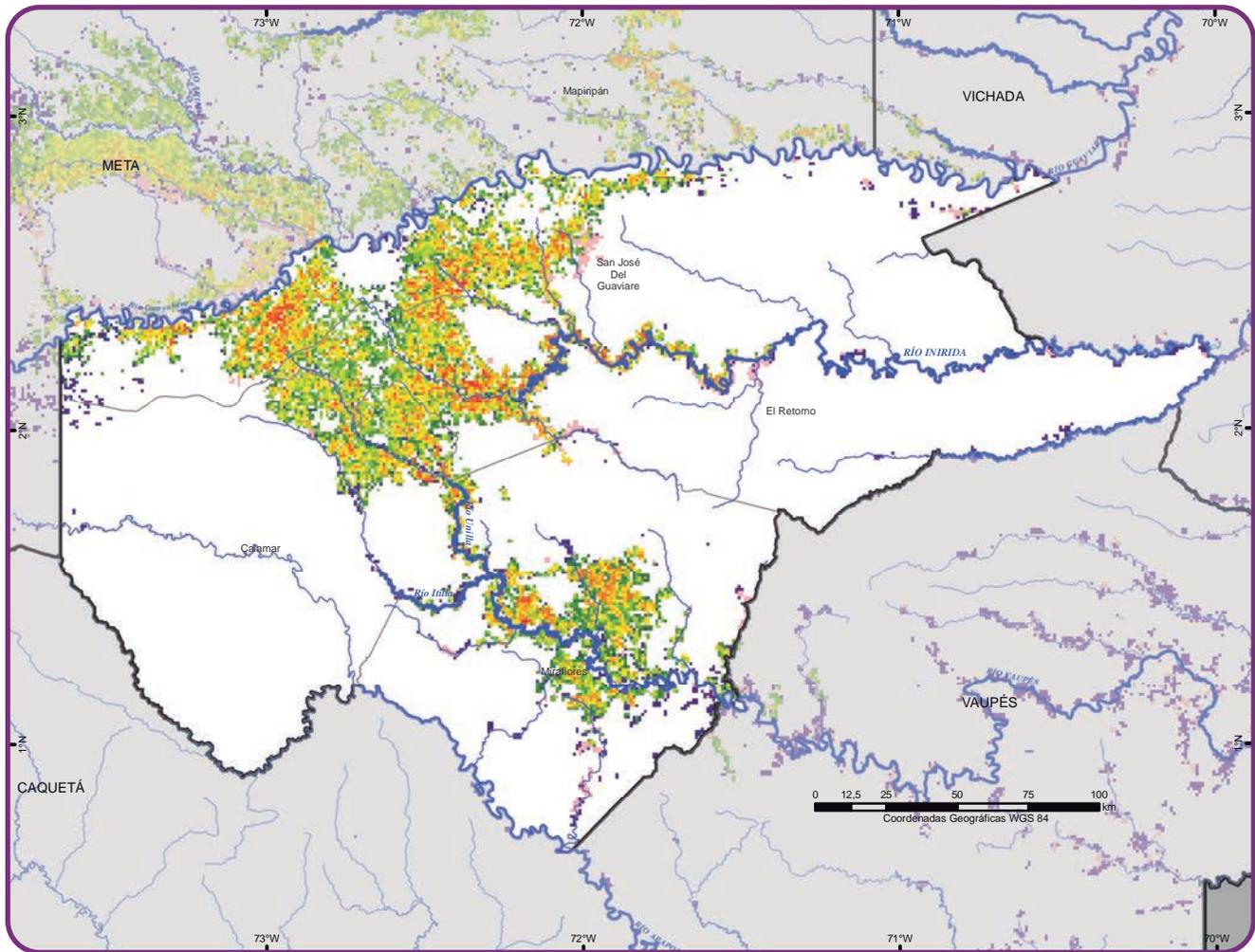
Para 2013, en el estudio de resiembra, se identificó que en Guaviare el 47% del área reportada<sup>58</sup> como erradicada en segunda modalidad por grupos móviles de erradicación mostró señales de resiembra en el periodo de mayo de 2013 a mayo de 2014. La participación de este departamento en el consolidado nacional es del 10% y ocupa el tercer lugar, superado tan solo por Nariño y Norte de Santander.

El riesgo relativo de resiembra<sup>59</sup> calculado para Guaviare es cercano a 0,9, lo que implica que existe una probabilidad de resiembra igual a la probabilidad de no resiembra en esta región del país.

Por otra parte, se encontró que el 60% de áreas asperjadas en 2013 coincide espacialmente con áreas que habían sido asperjadas en 2012, lo que demuestra que el fenómeno se mantiene en las mismas zonas y que a pesar de los esfuerzos por controlarlo, existe un alto porcentaje de área que es resembrado.

58 En este departamento, el área reportada es de 870 ha.

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



Mapa 5. Índice de cronicidad departamento de Guaviare

### 5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción

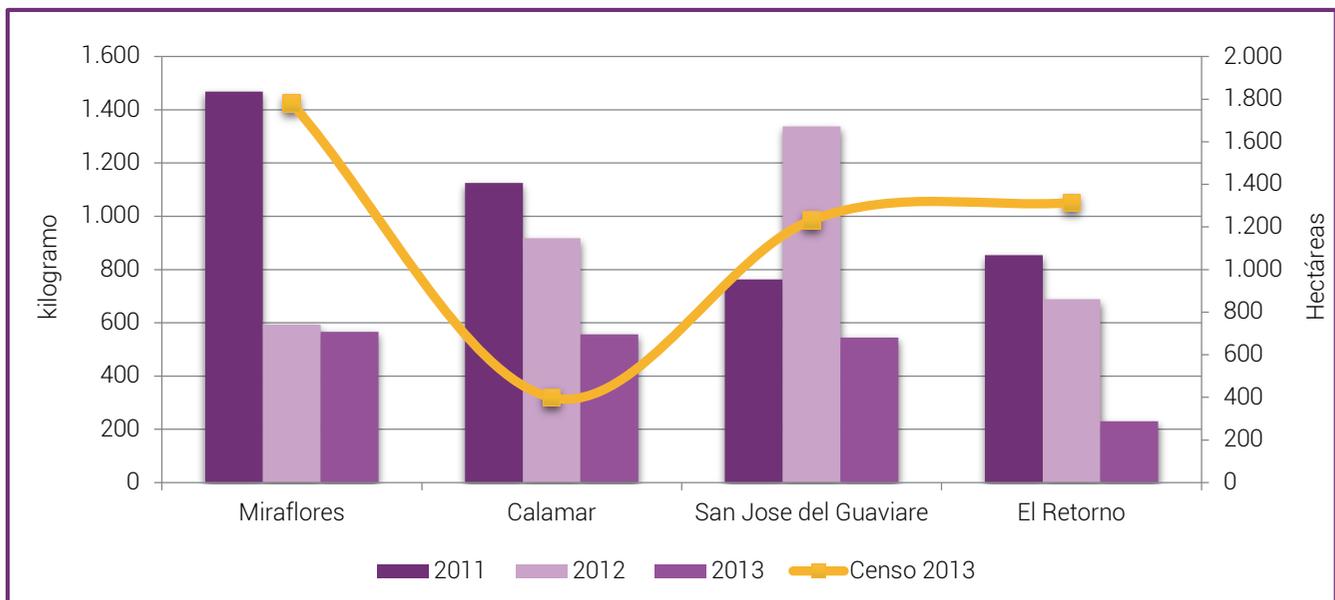


Gráfico 9. Incautaciones pasta base de cocaína departamento de Guaviare

Las incautaciones de pasta base en el período fueron de 9.636 kg, con el punto más alto en el 2011 (4.208 kg) y decrecimiento hacia el 2012 del 16%. Entre 2012 y 2013 la variación porcentual fue de 46%, ya que disminuyó a 1.893 kg.

La pasta básica de cocaína es el primer producto que se obtiene de las hojas de coca y su producción se encuentra, por lo general, asociada al campesino y al cultivo de coca. Esta a su vez se convierte en la materia prima para el proceso de clorhidrato de cocaína.

Las cantidades incautadas de pasta base en el período fueron aproximadamente iguales en San José del Guaviare (2.642 kg), Miraflores (2.626 kg) y Calamar (2.596 kg); igual situación se manifestó en el 2013.

Aunque los cultivos de coca tuvieron descenso en Calamar, en la región aumentaron en el 2013 con respecto al 2012 en 23%. De otra parte, la actividad de interdicción realizada por las autoridades logró el desmantelamiento de estructuras productoras de pasta básica de cocaína en cantidad de 415 en el período, que aunque tuvieron un descenso del 73% de 2012 a 2013, se puede considerar que las incautaciones corresponden a pasta básica producida en la zona por el desmantelamiento de las estructuras productoras.

En cuanto a El Retorno, aunque la cantidad incautada es menor con respecto a los municipios mencionados anteriormente, se considera que corresponden a pasta básica producida en la región.

### Incautaciones de clorhidrato de cocaína

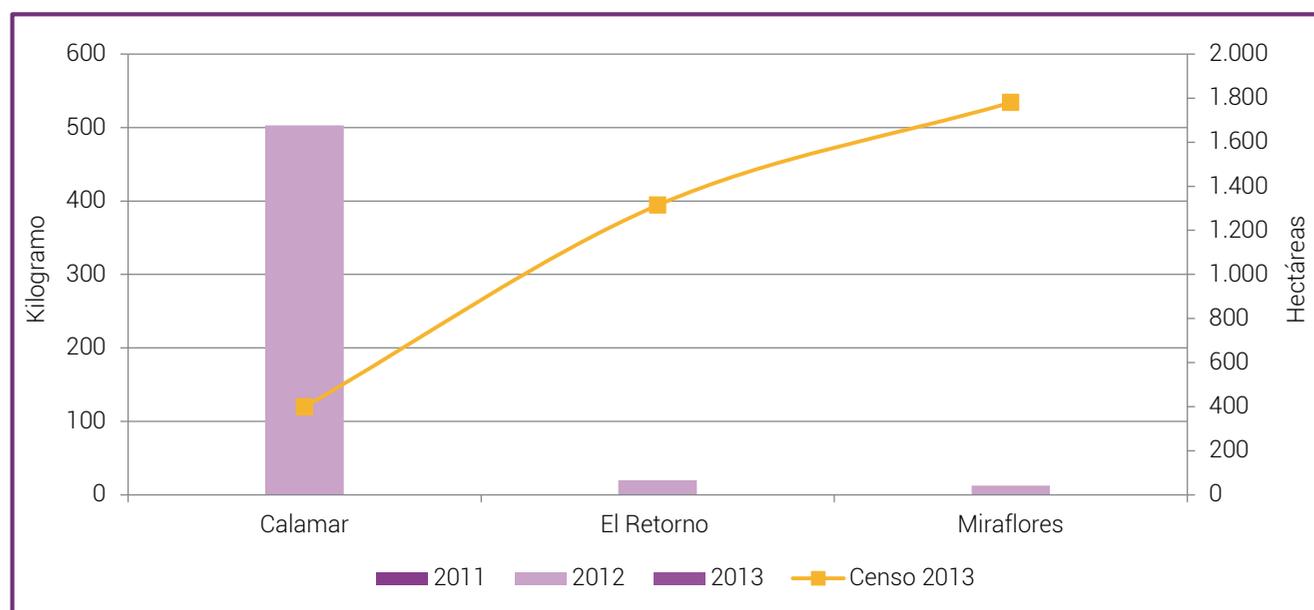


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína

Las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Guaviare en el período correspondieron a 535 kg, de los cuales 502 ocurrieron en Calamar en el año 2012. Se desmantelaron dos laboratorios de clorhidrato en 2013 en San José del Guaviare. Teniendo en cuenta que la región cuenta con cultivos de coca y produce pasta básica de cocaína, la cual se constituye en materia prima para producir el clorhidrato de cocaína, y después de un proceso de purificación, mediante aplicación de diversas sustancias químicas, especialmente solventes y ácido clorhídrico, se considera que las incautaciones de clorhidrato de cocaína en el departamento corresponden al producido en la región y hacen parte del tráfico de esta droga en la zona hacia el mercado nacional e internacional.

### Incautaciones de marihuana departamento de Guaviare

Las incautaciones de marihuana durante el período 2011 al 2013 en la región fueron de 924 kg, las cuales fueron realizadas, casi en su totalidad, en San José del Guaviare, con su punto máximo en el 2013, que representó un incremento del 570% con respecto al 2012.

Sin embargo, esta cantidad incautada dentro del total nacional corresponde al 0,25%, un valor también bajo con respecto a otros departamentos.

Debido a que no se cuenta con información de cultivos de marihuana en este departamento, se puede considerar que la incautada corresponde a tráfico procedente de departamentos productores como Cauca o Meta para el consumo interno.

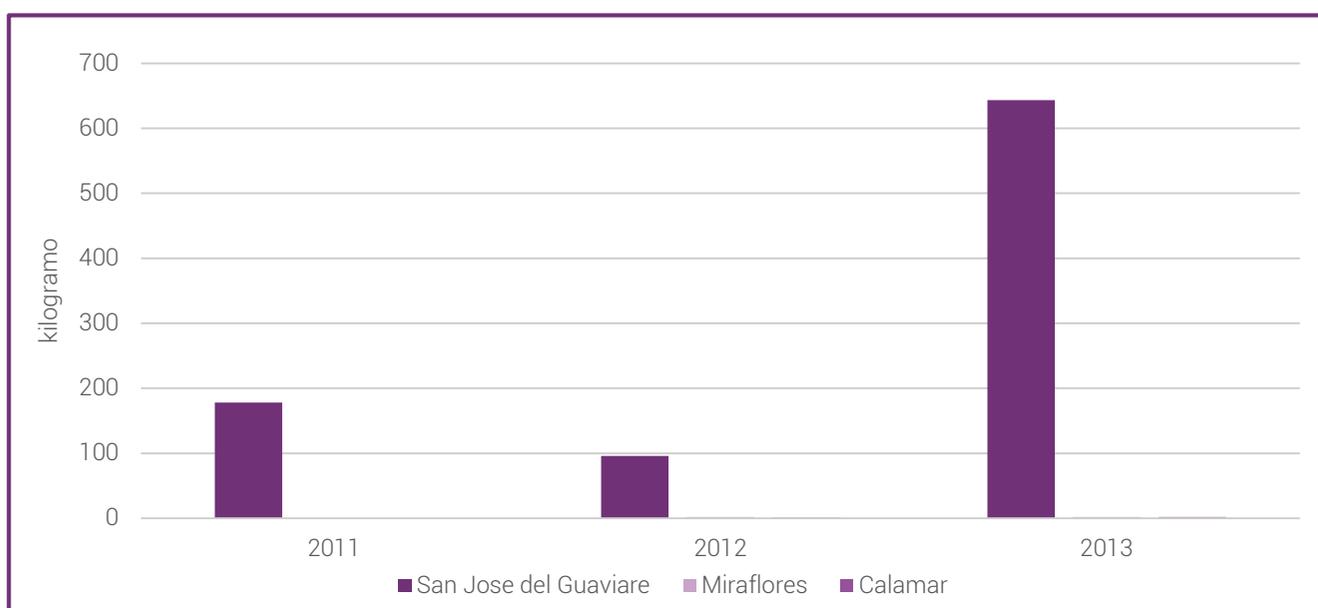


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana departamento de Guaviare

### Incautaciones de heroína departamento de Guaviare

No se reportan incautaciones de heroína en este departamento.

### 5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento

En avance de las iniciativas para el fortalecimiento del desarrollo alternativo en el departamento de Guaviare, el programa Familias Guardabosques, a través, de la Corporación CDA, ha focalizado 21 veredas y más de 434 familias en los municipios de San José del Guaviare, Calamar y El Retorno, para brindarles acompañamiento técnico productivo, fortalecer la generación de alternativas económicas y mejorar su productividad agropecuaria<sup>60</sup>. En una nueva etapa del programa presidencial Familias Guardabosques, en convenio con la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial UACT y la CDA, la autoridad ambiental realiza el acompañamiento técnico socio-organizacional y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria de las familias<sup>61</sup>.

Los proyectos que la CDA adelanta en el Guaviare son los siguientes<sup>62</sup>:

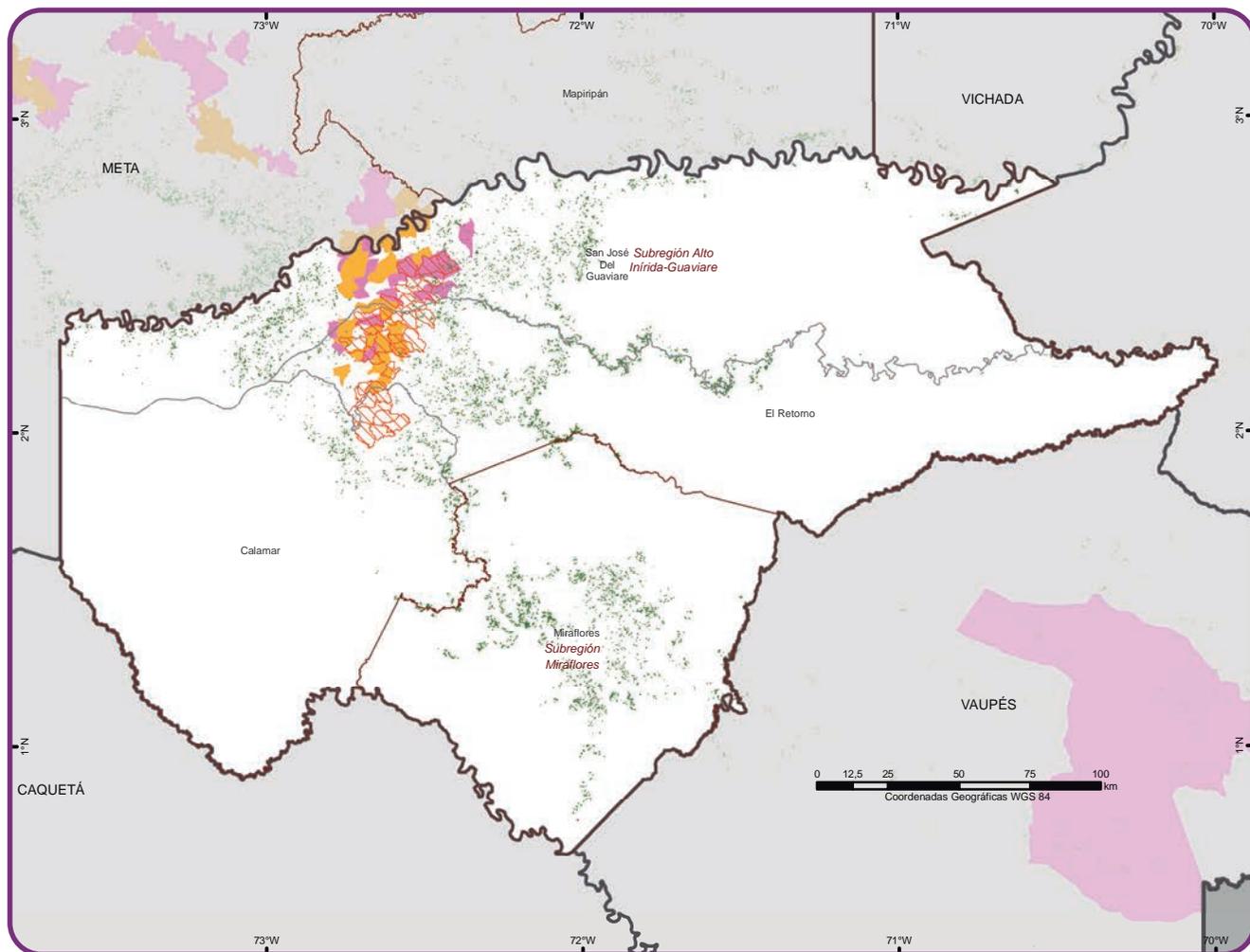
- Implementación de sistemas agroforestales y/o silvopastoriles para la recuperación de áreas degradadas en la Zona de Reserva Campesina.

- Implementación de actividades de acompañamiento, de asesorías, de asistencia técnica para impulsar el programa de Familias Guardabosques.
- Fortalecimiento de la producción de plátano a través de la adquisición y entrega de kits agrícolas y maquinaria a beneficiarios del programa FGB del municipio de San José del Guaviare y El Retorno en el departamento de Guaviare.
- Fortalecimiento de unidades productivas silvopastoriles a través de la adquisición y entrega de kits agrícolas para mejoramiento de la producción agropecuaria a beneficiarios del programa FGB del municipio de San José del Guaviare y El Retorno en el departamento de Guaviare.
- Fortalecimiento de los sistemas productivos de caucho, piscicultura y cacao, a través de la adquisición y entrega de kits agrícolas y piscícolas para los beneficiarios del programa FGB del municipio de San José del Guaviare y El Retorno en el departamento de Guaviare.
- Implementación de actividades de acompañamiento de asesorías, asistencia técnica, para impulsar el programa de Familias Guardabosques y posterradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Guaviare.
- Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo en Colombia, bajo la cultura de la legalidad.
- Implementación de la primera fase del plan de ordenación y manejo de la cuenca Caño Grande en el departamento de Guaviare.
- Fortalecimiento a la educación ambiental como estrategia de participación ciudadana en la gestión ambiental en el departamento de Guaviare.

60 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA. 2013. Informe de Gestión I Semestre 2014. Guainía, Guaviare y Vaupés.

61 <http://cda.gov.co/es/noticias/acompanamiento-tecnico-socio-organizacional-para-las-familias-del-guaviare> Revisado enero de 2015

62 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA. 2013. Informe de Gestión I Semestre 2014. Guainía, Guaviare. Vaupés.



- |  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | 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 Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013

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

En lo que se refiere a los proyectos productivos, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y del Medio Ambiente viene implementando los siguientes proyectos:

- Alianza para el fortalecimiento de la ganadería doble propósito en predios de pequeños productores de Asoprocega en el municipio de San José del Guaviare.
- Fortalecimiento de la ganadería doble propósito en predios de pequeños productores de Asoproleca en el municipio de Calamar, Guaviare.
- Implementación de técnicas de recolección y abastecimiento de agua en épocas críticas de sequía para el desarrollo de la ganadería sostenible y la producción agropecuaria en el Guaviare.
- Apoyo al fomento agrícola como alternativa para la sustitución de cultivos ilícitos en el departamento de Guaviare.
- Mejoramiento a la productividad agropecuaria, a través de apoyo profesional y técnico para acceder a créditos agropecuarios fase II en San José del Guaviare, El Retorno y Calamar.
- Fortalecimiento del cultivo de caucho mediante el establecimiento de 1.500 ha nuevas, asociadas con el componente de seguridad alimentaria del departamento de Guaviare.
- Apoyo al desarrollo agroindustrial del departamento de Guaviare: trilladoras de arroz, trapiches, descerezadoras de café, desgranadoras de maíz, básculas y rayadoras de yuca.
- Adquisición de bancos de maquinaria agrícola en el departamento de Guaviare: 10 tractores.

Entre otros avances en materia de Desarrollo Alternativo, la UACT, a través de su operador CDA, ha realizado 14 acuerdos veredales para definir cómo se van a invertir los recursos que entrega el programa para fortalecimiento del desarrollo alternativo, teniendo en cuenta los dos componentes seguridad alimentaria y proyecto productivo. Se han conformado nueve Escuelas de Campo (ECAS), siete de ellas en la línea

productiva silvopastoril y dos Escuelas de Campo por especies menores (forestales, piña, caucho, gallinas ponedoras y pollos de engorde) y, además, se ha realizado el acompañamiento de los gestores de desarrollo, quienes tienen la tarea de promover entre los beneficiarios el avance de la estrategia<sup>63</sup>. En la siguiente tabla se puede observar la ubicación geográfica de los proyectos productivos y las Familias Guardabosques:

Municipio	Territorio	Tipo de proyecto por año										
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
El Retorno	Cerritos	-	-	-	-	-	-	-	FGB y PP	-	-	-
El Retorno	El Trueno	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
El Retorno	San Isidro I	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	La Marina	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	San Isidro Alto	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	La Tabla	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	Las Pavas	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	Cano Raya Alto	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
El Retorno	Jordán Bajo	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	PP
El Retorno	Buena Vista	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	Santa Bárbara	-	-	-	-	-	-	-	FGB	-	-	-
El Retorno	La Unilla	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	Palmeras 1	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	Potosí Alto	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	El Hobo	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	El Encanto	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	La Floresta	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
El Retorno	Caño Bonito	-	-	FGB	FGB	-	-	-	-	-	-	-
El Retorno	El Danubio	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	PP
El Retorno	La Esperanza	-	-	FGB	FGB	FGB		-	-	-	-	
El Retorno	Caño Raya Bajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PP	PP
San José del Guaviare	Puerto Tolima	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
San José del Guaviare	Las Delicias	-	FGB	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Buena Vista	-	FGB	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Nuevo Tolima	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
San José del Guaviare	Agua Bonita	-	FGB	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
San José del Guaviare	Playa Guio	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
San José del Guaviare	El Retiro	-	FGB	FGB	FGB	FGB	FGB	-	PP	-	-	-
San José del Guaviare	El Progreso	-	FGB	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	La Pizarra	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Monserate	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Santa Rosa	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	La Fuguita	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	El Tigre	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-

63 <http://cda.gov.co/es/noticias/acompanamiento-tecnico-socio-organizacional-para-las-familias-del-guaviare> Revisado enero de 2015

San José del Guaviare	La Leona	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	San Francisco	-	-	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Florida 2	-	-	-	-	-	-	-	FGB	-	-	-
San José del Guaviare	Nueva Colombia	-	-	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Guacamayas	-	-	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Caño Blanco	-	-	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-	-
San José del Guaviare	Santa Rita	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
San José del Guaviare	Alto Cerrito	-	-	-	-	-	-	-	FGB	-	-	-
San José del Guaviare	Los Cábmulos	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
San José del Guaviare	Santa Cecilia	-	-	-	-	-	-	-	FGB	-	-	-
San José del Guaviare	Las Dunas	-	-	-	-	-	-	-	FGB	-	-	-
San José del Guaviare	Santa Lucía	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
San José del Guaviare	Barrancón Bajo	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
San José del Guaviare	Bocas de Agua Bonita	-	-	-	-	-	-	-	FGB	FGB	FGB y PP	PP
San José del Guaviare	Puerto Arturo	-	-	FGB	FGB	FGB	FGB	-	-	-	-	-

Tabla 9. Ubicación geográfica de proyectos productivos(PP) y Familias Guardabosques (FGB)

# 6

## Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

**E**l análisis estructural de la problemática ambiental asociada a la producción ilícita, muestra la ampliación de la frontera agrícola como el eje determinante, tal como se muestra en el gráfico 12. En este sentido, teniendo en cuenta las condiciones

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

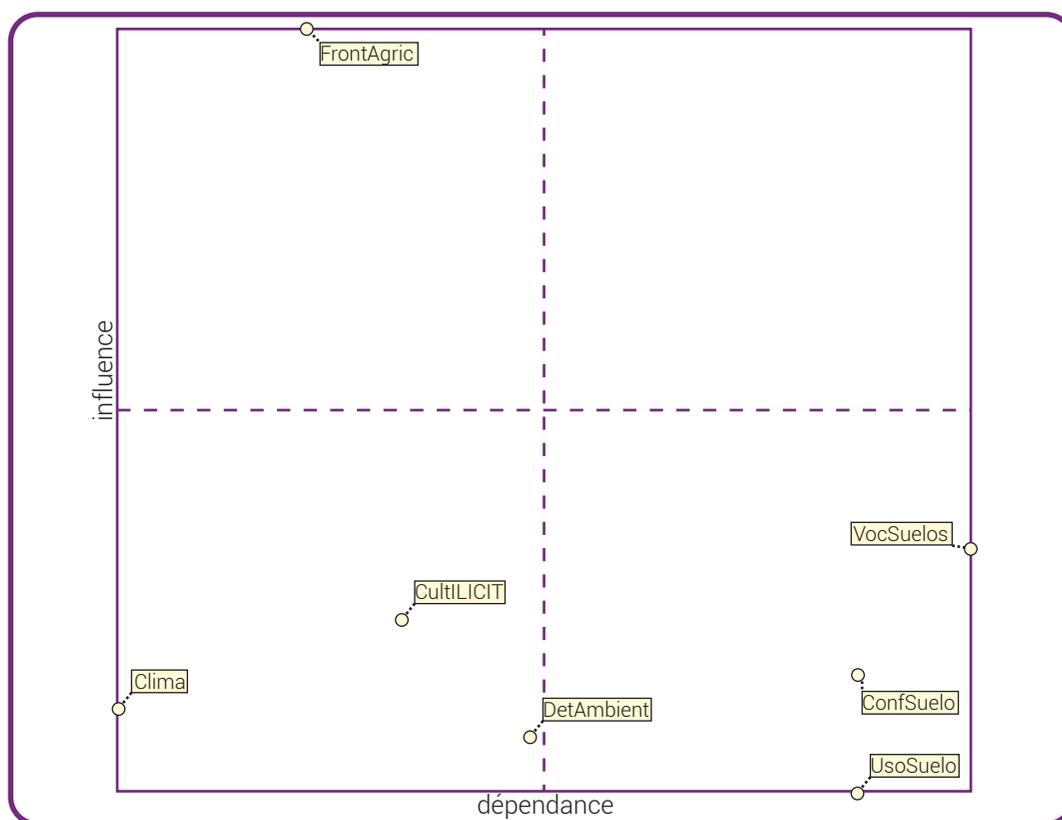


Gráfico 12. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita

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

uso del suelo en el departamento y su afectación en áreas protegidas.

Uno de los principales problemas ambientales atribuidos a la siembra directa de cultivos de coca es la deforestación de bosque natural. Si bien, estudios

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

## 6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN

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

En este aspecto se identificó para Guaviare que en la zona afectada por cultivos de coca, el 46% del área deforestada entre 2001 – 2012 se estableció en territorios con una dinámica intermitente del cultivo de coca; este patrón indica que si bien se un porcentaje de deforestación se asocia al establecimiento del cultivo de coca en territorios en los que el ultimo es intermitente existen otros tipo de actividades licitas que pueden estar transformando el paisaje.

No obstante al observar el porcentaje de área deforestada en zonas con afectación permanente por coca, para Guaviare se observa un 41% del área total entre 2001 – 2012, valor significativamente alto frente al valor nacional que se ubica en un 9% para estos mismos territorios. Si bien es el valor más alto para este tipo de territorios en el país, este comportamiento se relaciona directamente con el patrón de colonización que se dio en el Guaviare principalmente al sur del departamento, donde el cultivo de coca fue uno de los principales agentes dinamizadores en la transformación

de un paisaje conformado en su mayoría por selva, sin embargo al analizar los cambios de coberturas vegetales la principal causa de deforestación son las actividades antropogénicas licitas en especial la praderización (Coberturas SIMCI, 2010 – 2012).

En territorios nuevos tan solo se identificó una deforestación del 1% y en áreas abandonadas 12%.

La deforestación en Guaviare está asociada al avance de los procesos de colonización que tomaron como eje la hidrografía vulnerable presente en la región. Los mayores cambios se observan al occidente de El Retorno y norte de Calamar, entre los caños, Grande y Mosco y el río Unilla. En Miraflores el avance de da sobre el río Vaupés y hacia el sur sobre el Caño Tacunema siendo un vector directo de amenaza de afectación al PNN Serranía de Chiribiquete.

### 6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

Los datos históricos de deforestación que se asocian directamente al establecimiento del cultivo de coca en Guaviare, muestran que en promedio el 20% de la coca nueva se establece en áreas de bosque primario y entre 2001-2012 de las 160.145 ha deforestadas el 17% se asocia directamente a la siembra de coca.

Para el periodo 2001-2012, la deforestación de bosque primario acumulada para establecimiento de coca ascendió a 26.904 ha y de bosque secundario a 8.725 ha, lo que representó el 18,1% y el 10,4 del total nacional, ocupando el primer lugar en deforestación asociada de bosque primario en el país y de bosque secundario el tercer lugar.

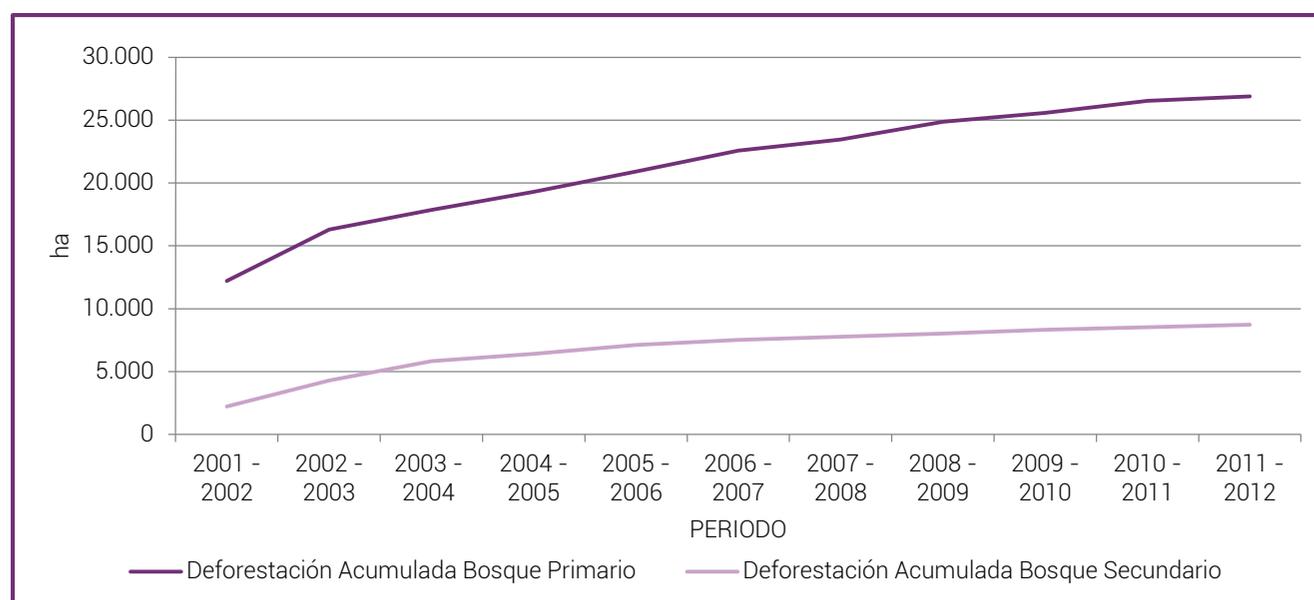
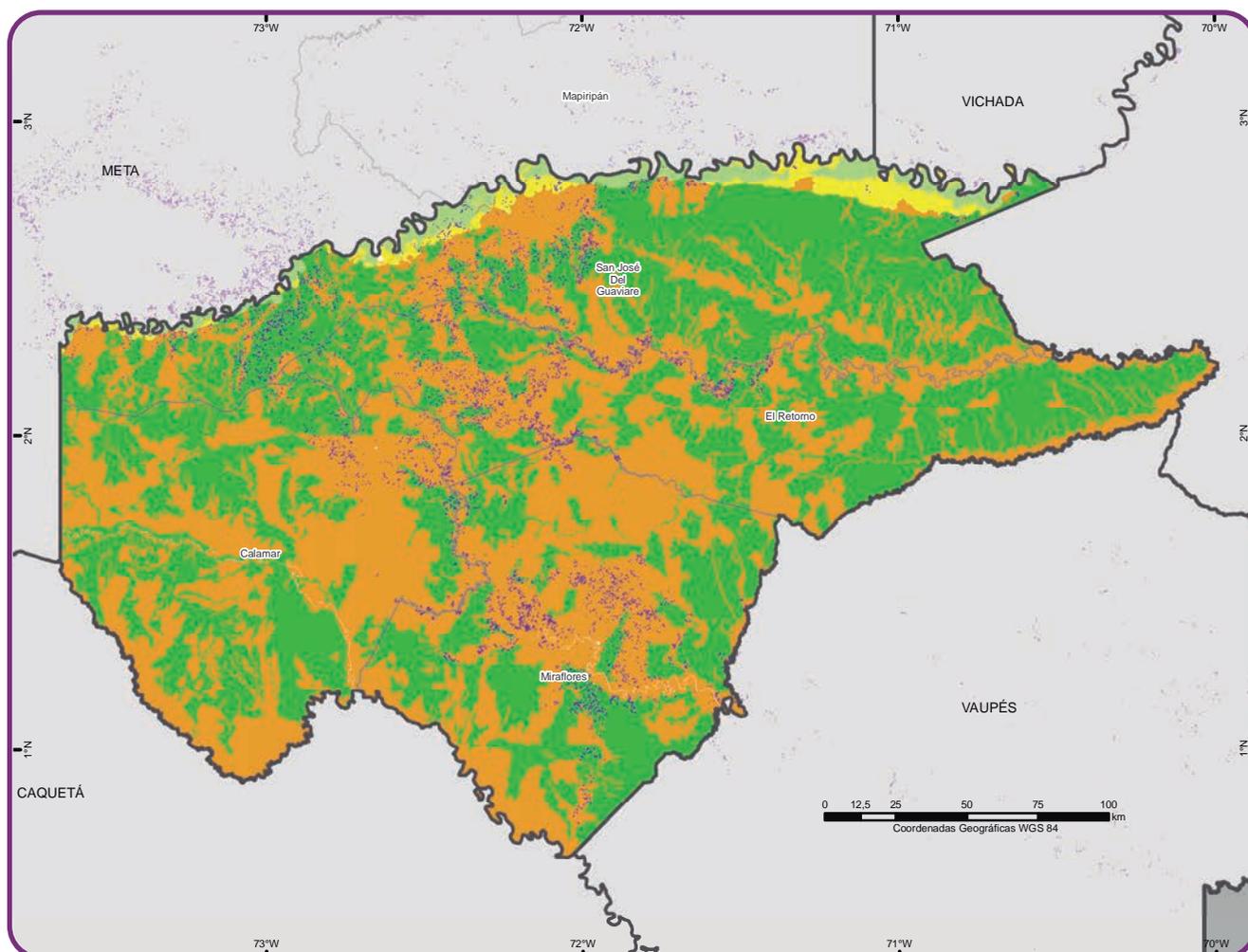


Gráfico 13. Deforestación acumulada por siembra directa de coca

Para 2013, la deforestación directa de bosque primario para establecimiento de cultivos de coca fue de 366 ha y de bosque secundario 199 ha, valores bajos comparados con los presentados en el periodo 2002-2003, en el cual se deforestaron 4.086 ha de bosque primario y 2.079 ha de bosque secundario, lo que se podría asociar con un establecimiento y permanencia del cultivo en las mismas zonas donde se estableció previamente.

## 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.



- |                        |                                 |                            |
|------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 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.

El área afectada por coca entre 2011 – 2013 en el territorio colombiano fue de 108.737 ha; de estas el 63% se localizó en áreas con vocación forestal, un 22% agroforestal y tan solo un 11% en uso agrícola.

Para entender este comportamiento es necesario precisar la distribución del cultivo de coca sobre el

territorio por medio de tres escenarios<sup>64</sup>: dentro de espacios de ruralización, caracterizados por presencia de infraestructura y actividades económicas con condiciones favorables de mercado, que con el tiempo

64 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.

son favorables para la eliminación progresiva de la coca; espacios intermedios de deforestación y praderización, donde se concentra el mayor porcentaje de cultivos de coca, y la cobertura se caracteriza por un bosque fragmentado y puntas de colonización, espacios que avanzan a lo largo de las redes hidrográficas (hidrografía vulnerable), que constituyen el avance del proceso colonizador impulsado por el cultivo de coca.

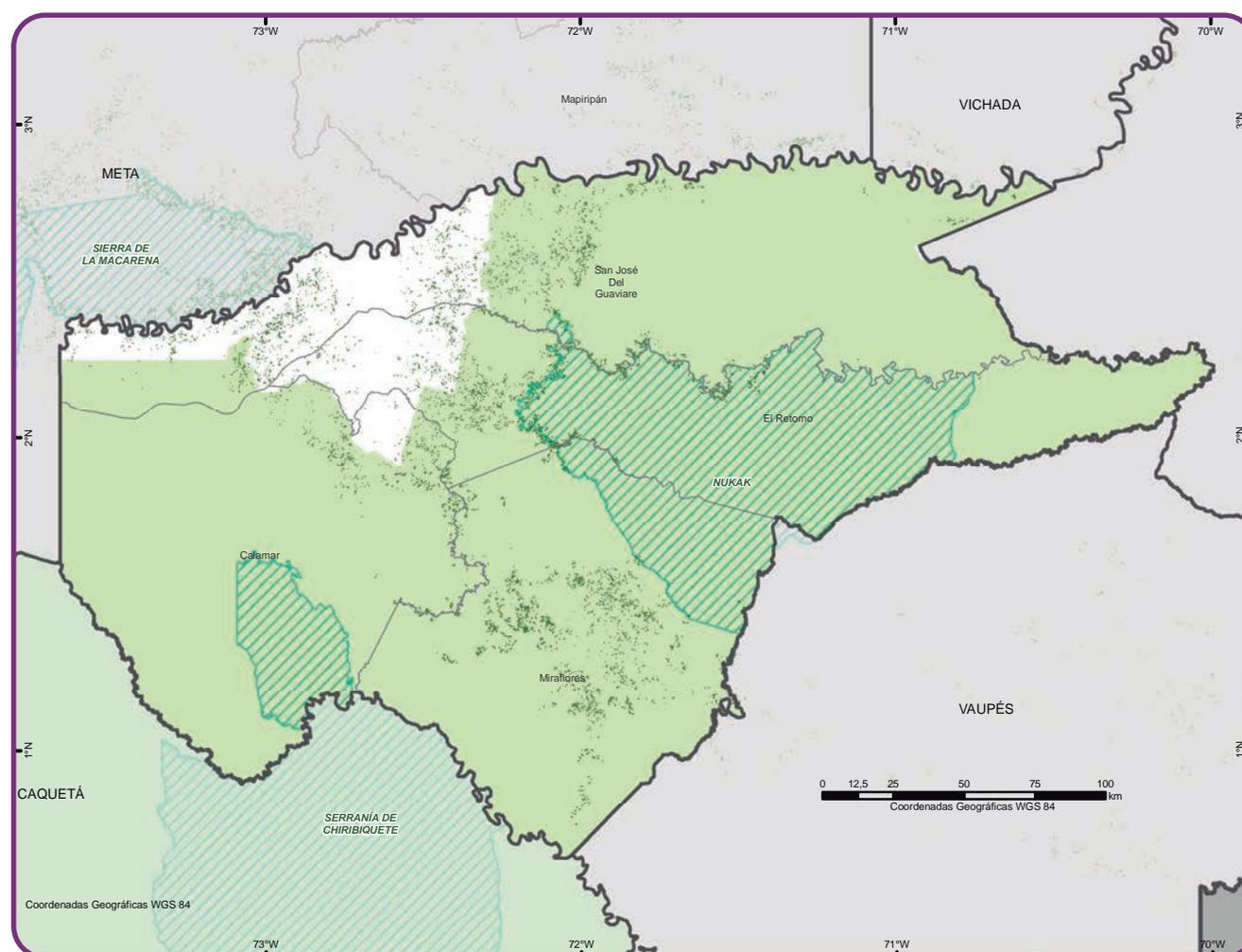
La dinámica del cultivo vista desde los tres posibles escenarios indica que si bien el establecimiento del cultivo de coca se relaciona directamente con un territorio con vocación forestal no se puede concluir que el cultivo de coca sea el principal factor de amenaza, pues este cultivo puede estar asociado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

En Guaviare el comportamiento del cultivo de coca y la vocación del suelo presenta una variación frente a lo

observado a nivel nacional, mostrando que un 65,5% del área afectada con coca entre 2011 – 2013 se localiza en suelos con vocación agroforestal y un 32,3 en áreas de vocación forestal; si bien la mayoría del área afectada se localiza en zonas con vocación agroforestal en las cuales se permite el establecimiento de cultivos como es el caso de la coca, la connotación que tiene la presencia de este cultivo y su relación directa con una transformación del paisaje enfocada a praderización es un factor de amenaza frente a los ecosistemas estratégicos y un agente de que puede favorecer un conflicto en el uso del suelo.

## 6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

Guaviare cuenta con la Reserva Nacional Natural Nükak, un sector del recién ampliado Parque Nacional Natural



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

Mapa 8. Presencia de cultivos de coca y reservas naturales

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

Serranía de Chiribiquete y del área de influencia del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. El RNN Nükak está localizado al oriente del departamento, en los municipios de El Retorno, Miraflores y un pequeño sector en Carurú, Vaupés. Lo delimitan el río Inírida, Caño Tigre y Caño Aceite, los dos primeros reconocidos como vectores de expansión del cultivo de coca en la región. En este parque se identificaron 882 ha en 2013, que representaron un aumento de 39% respecto 2012, de esta manera, ocupa el segundo lugar de afectación en áreas protegidas, superado por el PNN Sierra de la Macarena.

A pesar de ser un parque afectado por cultivos de coca, un taller<sup>65</sup> realizado con las autoridades ambientales del Guaviare mostró que otras actividades relacionadas tienen una relación directa con el deterioro ambiental del área protegida. Entre estas destacaron, por una parte, el uso de los afluentes que bañan al RNN Nükak como ejes de tránsito de sustancias químicas e insumos para el procesamiento de pasta y base de cocaína y, por otra parte, los procesos de colonización asociados a la presencia e cultivos de coca en la región. Estos procesos han favorecido el establecimiento de grandes fincas dedicadas a ganadería extensiva, la expansión de la frontera agrícola y la pérdida progresiva de la identidad tradicional de los grupos indígenas de la zona.

La fragmentación de los bosques que están protegidos en el Nükak, así como los que están en su área de influencia, desemboca en procesos de desconexión con otros ecosistemas no protegidos directamente como la Serranía de La Lindosa, lo cual genera pérdida de conectividad ecológica entre ecosistemas estratégicos para la conservación de biodiversidad, así como la disminución de servicios ecosistémicos.

Por otro lado, la Serranía de Chiribiquete no presenta afectación por cultivos de coca; no obstante, en su área de influencia en el sector sur del Guaviare se observa un desplazamiento de vectores de presión por medio de hidrografía vulnerable, río Unilla y Caño Tacunema que permiten el avance de la expansión de la praderización.

Por último, el área de influencia del PNN Sierra de la Macarena, localizada al norte del departamento en límites del río Guayabero, y caños como la Tigra, Cachicamo y La Flauta han servido como avance de la ganadería extensiva y los cultivos de coca.

## 6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE

En el contexto del fenómeno colonizador de la región amazónica iniciado en el siglo pasado, el cultivo de coca se consolidó como un actor predominante de

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

la ruralización y la transformación del paisaje en la región. Es así como desde finales de la década de los setenta, el departamento de Guaviare se convierte en escenario histórico permanente del fenómeno ilegal de los cultivos de coca.

De acuerdo con los datos de incautaciones e intervenciones, el fenómeno de minería ilegal en el departamento es incipiente y solo se han reportado incautaciones al respecto en el año 2011 (DICAR, 2014). Igualmente, es importante mencionar que Guaviare es uno de los departamentos no censados en el Censo Minero Departamental de 2010-2011 del Ministerio de Minas, por lo que no hay claridad sobre las unidades mineras con título y sin título.

Según el Informe Preventivo sobre Minería Ilegal de la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional ha reportado que Guaviare es uno de los departamentos donde la producción ilegal minera financia a grupos armados.

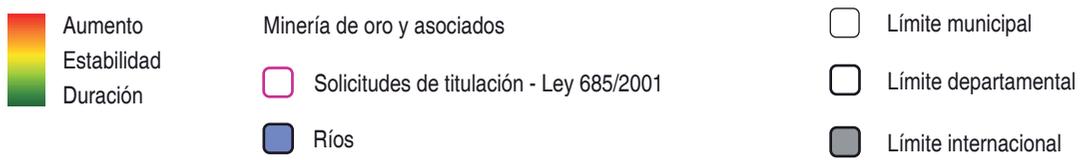
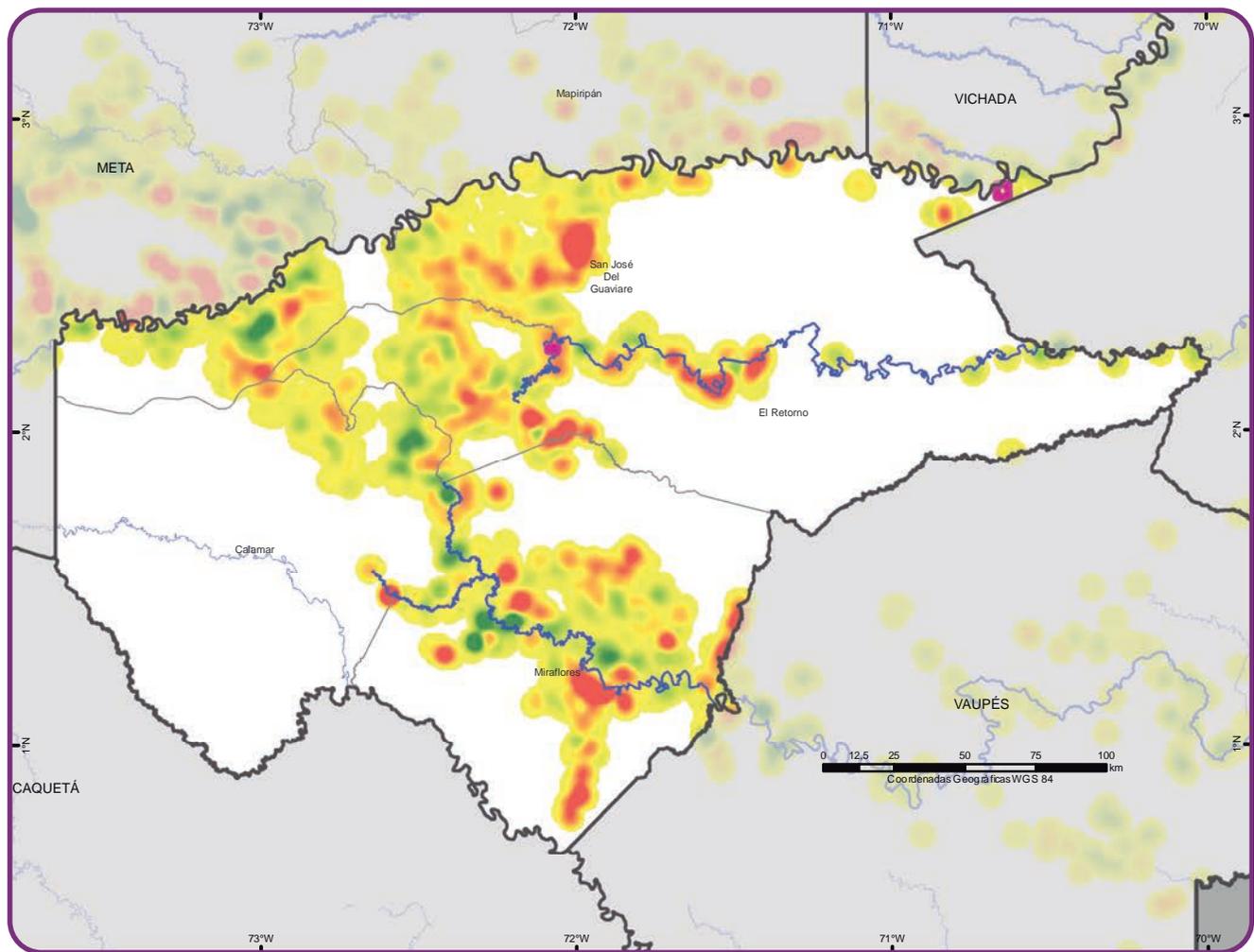
Las solicitudes de legalización de minerales se encuentran principalmente en zonas con disminución de cultivos ilícitos durante los últimos tres años. A septiembre de 2014, se encuentran en el departamento dos solicitudes de legalización para minerales de wolframio (tungsteno) y sus concentrados ubicados en el municipio de San José del Guaviare, una de ellas en cercanía del resguardo Nükak Makú. Por Ley 685 se reporta un contrato de concesión para oro, platino y sus concentrados y otro para diamantes en el municipio de San José del Guaviare en cercanía del Resguardo Corocoro, mientras que para el municipio de El Retorno se encuentra un contrato de concesión para minerales de hierro y metales preciosos en cercanías de la Reserva Nacional Natural Makú (DICAR, 2014).

El Gobierno colombiano viene adelantando acciones preventivas y de control. Es así como, durante el año 2013, se intervino una mina en el municipio de San José del Guaviare. Durante el año 2012 solo se reportó la incautación de 1 kg de oro en el departamento.

La acción de la policía ha desplazado a los administradores de minas ilegales que se asentaban en Guaviare a otros departamentos de la región amazónica, pues las condiciones geográficas de la región y el dinamismo de las dragas y la maquinaria para la minería ilegal, dificultan el control por parte de las autoridades<sup>66</sup>.

La fuerte dinámica minera vigente en el territorio colombiano hace necesario abordar esta incipiente problemática ilegal en el departamento con el enfoque de vulnerabilidad y focalizado en una minería sostenible ambiental y socialmente.

66 [http://www.elcolombiano.com/la\\_mineria\\_ilegal\\_trajo\\_las\\_ansias\\_de\\_dinero\\_facil-BYEC\\_263763](http://www.elcolombiano.com/la_mineria_ilegal_trajo_las_ansias_de_dinero_facil-BYEC_263763) Revisado enero de 2015



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

**P**ara comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en el Guaviare, es necesario tener presente el proceso de configuración de la región, la apropiación diferenciada de su espacio por parte de los grupos sociales que han arribado al área y de los principales conflictos que esta enfrenta. El geógrafo brasileño Milton Santos<sup>67</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>68</sup>.

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

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

en las regiones, de interactuar con las comunidades y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder<sup>69</sup>.

Antes de comenzar el análisis territorial, es necesario precisar lo que se entiende en este acápite por **territorio**, **territorialidad** y **desterritorialidad**. En primer lugar, cuando se habla de **territorio** (del latín *terra* o *torium*) se hace referencia a un espacio apropiado por un grupo social o una institución. Esta apropiación de un territorio, según Roberto Labato (1996)<sup>70</sup>, puede estar asociado al control de hecho de un segmento del espacio por parte de un grupo o una institución y a una dimensión afectiva derivada de prácticas especializadas por parte de grupos sociales distintos, definidos según raza, sexo, religión y de otros atributos. El territorio en esta definición tiene, por lo tanto, connotación geo-política y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado (1998)<sup>71</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>72</sup> o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área contra miembros de su propia especie<sup>73</sup>; y, en tercer lugar, el

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

68 Castells, M. (2001). La conexión perversa: la economía criminal global. En: La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin del Milenio. Volumen 3. Siglo XXI Editores. Capítulo 3, pp. 199-243.

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

70 Labato, R. (1996). Trajetórias Geográficas. Brasil: Ed. Bertrand.

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

72 Carvajal Sánchez, N. I. "Configuración territorial del Guaviare entre 1978 y 1998". Tesis de Maestría en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia —UPTC—.

73 Hall, E. (2007) The Hidden Dimension (1996) en: Herrera, Martha, Ordenar para controlar. Editorial La Carreta Histórica. CESO, Universidad de los Andes, Medellín.

concepto de **desterritorialidad**, es entendido como pérdida de territorio apropiado y vivido en razón de diferentes procesos derivados de contradicciones capaces de deshacer el territorio. La creación de nuevos espacios o **re-territorialidades** se da a través de la reconstrucción parcial *in situ*, o por el abandono de viejos territorios por otros nuevos (esto último corresponde al caso de las migraciones, por ejemplo)<sup>74</sup> (Lobato, 1996:252). Estos procesos se han dado en Colombia por el abandono forzado y el despojo de tierras por parte de los grupos armados ilegales, que han generado procesos de configuración y transformación social del espacio<sup>75</sup>.

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

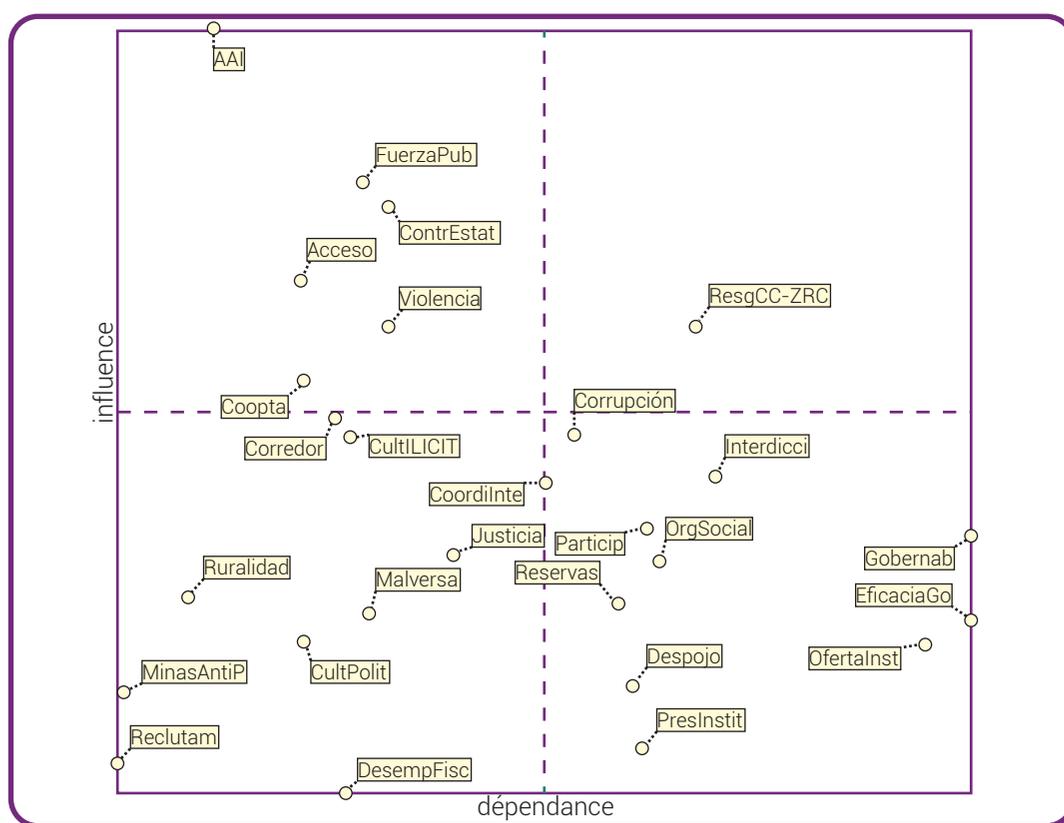


Gráfico 14. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

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

## 7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

El departamento de Guaviare se encuentra interconectado con el resto del país a través de la

carretera San José del Guaviare-Granada-Villavicencio. La red vial primaria del departamento de Guaviare corresponde a la vía Puerto Arturo-San José del Guaviare-El Retorno-Calamar, con una longitud de 91 km, a cargo del Instituto Nacional de Vías, Invías, de los cuales solo se hallan pavimentados 16 km en regular estado y el resto en afirmado. Al municipio se llega por los ríos Unilla y Utilla que en su encuentro forman el Vaupés o por transporte aéreo. La ruta que va de Miraflores a Calamar es aún una trocha<sup>76</sup>.

Guaviare cuenta con 1.200 km de red vial, de las cuales solo 10 km se encuentran estabilizados con crudo de castilla; el resto son vías que se encuentran apenas en afirmado o en tierra. El sistema vial terrestre presenta serios problemas para su consolidación, debido principalmente a las características del terreno,

74 Lobato, óp. cit. Pág. 252.

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

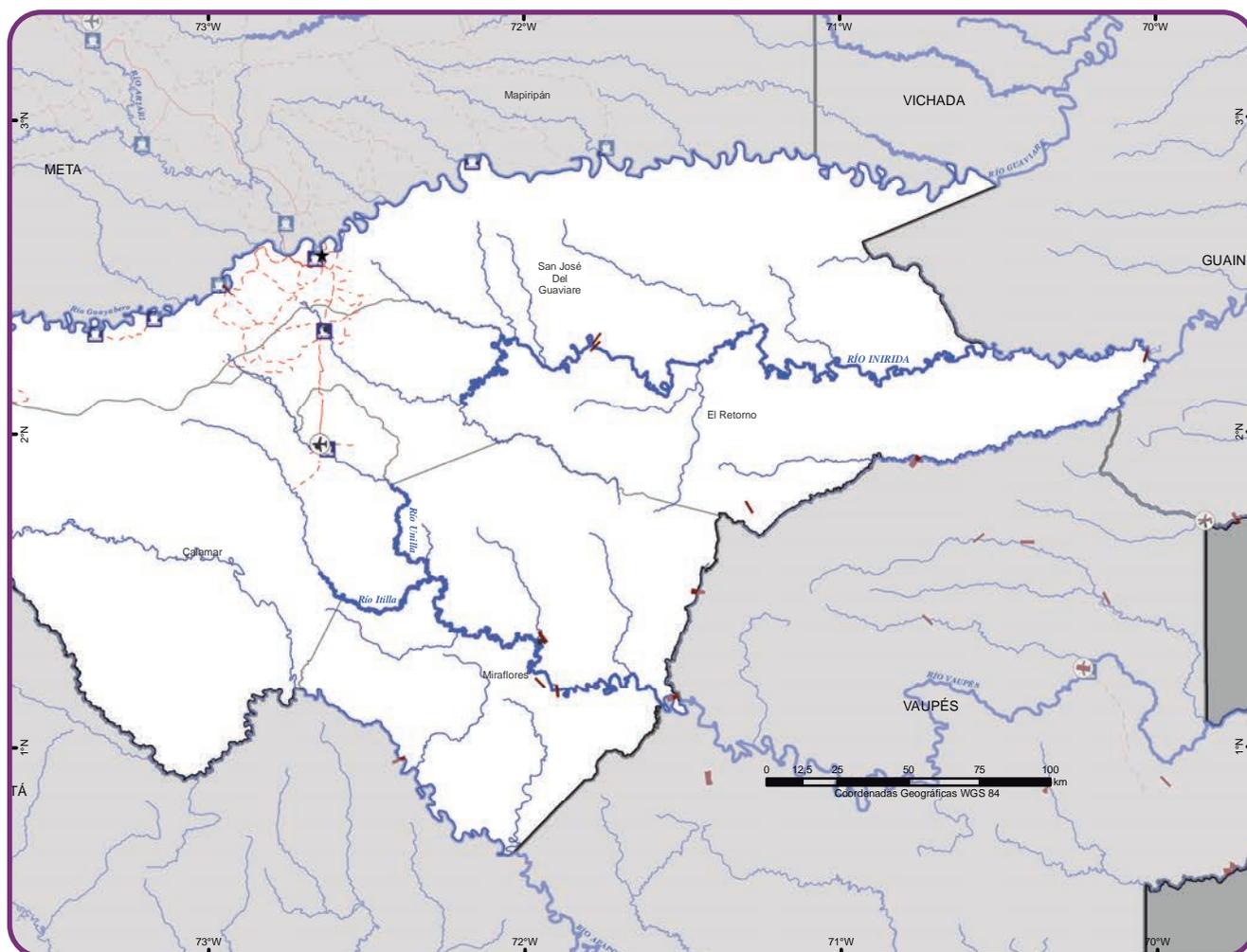
76 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Pág. 64.

muy arcilloso, poco estable y muy susceptible al encharcamiento y a la poca disponibilidad de material de buena calidad para su mantenimiento<sup>77</sup>.

En el mapa 8 se evidencia la precaria infraestructura vial del Guaviare que solo se ha desarrollado de manera débil al norte del departamento, lo que dificulta la entrada de la oferta social del Estado en los territorios alejados de las vías de comunicación. Por otro lado, ante la precariedad de las vías es difícil el mercadeo de productos cultivados por las distancias tan largas y en

malas condiciones. En ese sentido, solo la rentabilidad alta de un cultivo como la coca puede contrarrestar las debilidades de la infraestructura estatal.

Con respecto a la red fluvial, es de aproximadamente 2.947 km navegables todo el año, en los ríos Guayabero, Guaviare, Unilla, Itilla, Vaupés, Inirida, Caño Grande y Caño Mosco<sup>78</sup>. Ante la precaria infraestructura vial, los ríos son la principal vía de comunicación tanto para la población como para los grupos armados ilegales.



- |                     |                       |                      |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| 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.

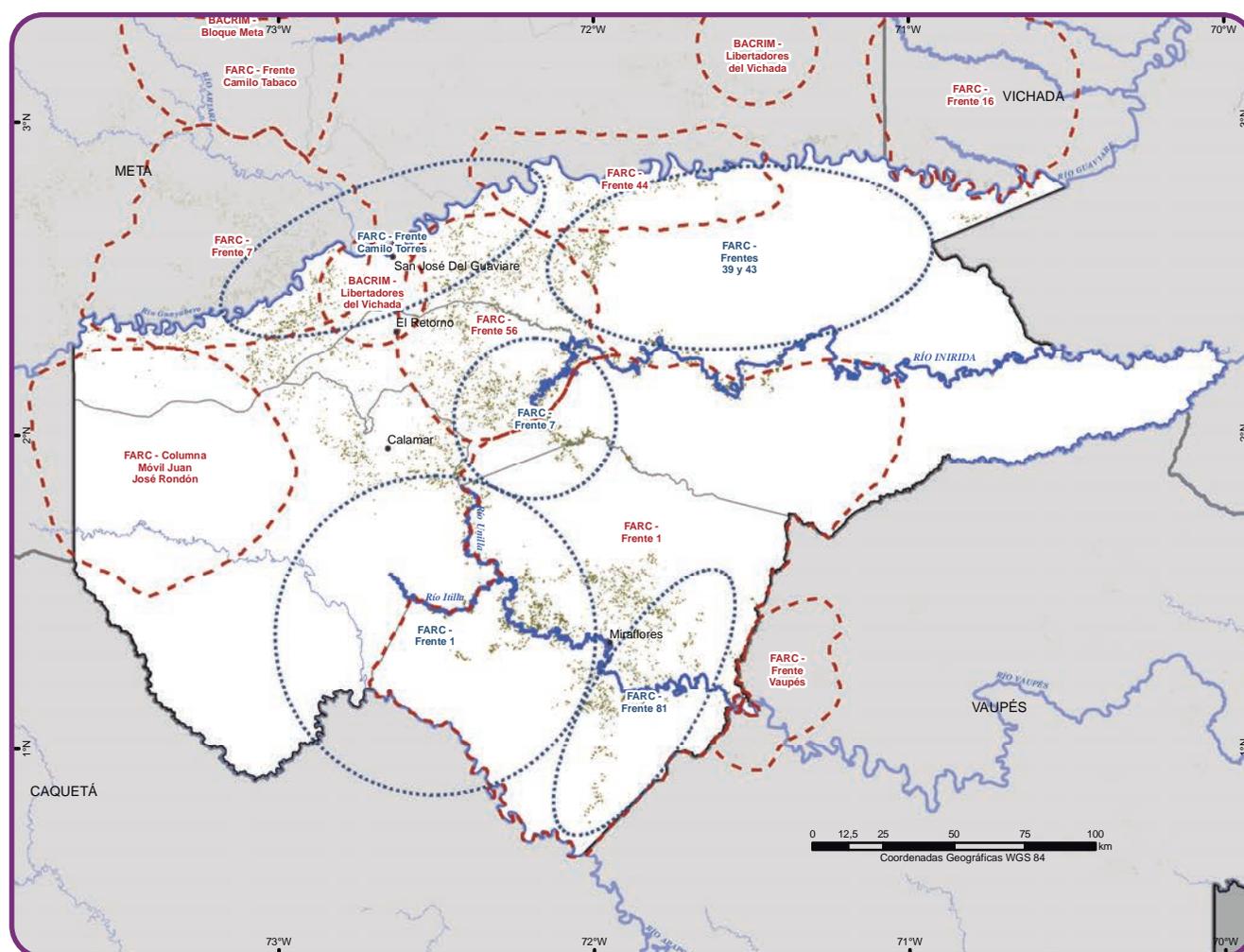
77 Óp. cit., pág. 65.

78 Óp. cit., pág. 68.

En lo que se refiere a su infraestructura aeroportuaria, el departamento de Guaviare cuenta con aeropuerto en los municipios de San José del Guaviare, Calamar y Miraflores. En San José del Guaviare, el aeropuerto cuenta con infraestructura aeroportuaria regular, ayudas de aeronavegación y su pista se encuentra pavimentada. En Calamar, su aeropuerto aún requiere de la construcción de la plataforma, cerramiento perimetral, adecuación de las instalaciones sanitarias y de agua potable. Su pista de aterrizaje fue pavimentada en el año 2006. En Miraflores solo existe una pista de aterrizaje en tierra<sup>79</sup>. En el Departamento existen otras pistas de aterrizaje pequeñas que permiten el acceso a zonas muy distantes, autorizadas por la Aeronáutica Civil, como son la de Tomachipán, la de Morichal, la de Dos Ríos y la de Barranquillita.

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

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



- Zona de influencia grupos armados ilegales (Fuente DIRAN)
- Zona de influencia grupos armados ilegales (Fuente MOE)
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Cabecera municipal
- Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 11. Presencia de Grupos Armados Ilegales

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

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

<sup>79</sup> Óp. Cit., pág. 68.

En esta parte se describe el ingreso y operatividad de cinco actores armados que han jugado un rol determinante en el conflicto armado y la problemática de las drogas que tienen lugar actualmente en el Guaviare: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), El Frente Héroes del Guaviare del Bloque Centauros, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC), el Bloque Libertadores del Vichada, Bloque Meta y Los Rastrojos<sup>80</sup>, cuya presencia aún no se encuentra claramente registrada ni identificada por las autoridades del área.

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

En la década de los años ochenta, las FARC celebraron su Séptima Conferencia (1982) en la región del Guayabero y tomaron, entre otras, la decisión de extender el Bloque Oriental a los departamentos del Guaviare y Meta<sup>81</sup>. En esta conferencia adoptaron el nombre de FARC-EP (Ejército de Pueblo)<sup>82</sup> y acordaron aumentar el número de frentes y combatientes, crear un cerco por la cordillera oriental, que separara al centro del país de la Orinoquía y la Amazonía y fortalecer sus finanzas a través del negocio de la coca y su comercialización hacia los países vecinos<sup>83</sup>. Según la historia del Bloque Oriental, reconstruida por la Fiscalía General de la Nación, en esta conferencia se decidió la conformación de 48 frentes, 650 compañías móviles y llegar a 28 mil hombres en armas, para tomarse el poder<sup>84</sup>.

En coherencia con dichas directrices, el Frente 1 (Armando Ríos) de las FARC, uno de los primeros y más fuertes de esta agrupación guerrillera, fue enviado por órdenes del Secretariado a ejercer dominio sobre todo el territorio del Guaviare, después de haber creado en el Meta nuevos frentes como el Frente 7 (Jacobo Prías), el 26 (Hermógenes Masa), el 27 (Isaías Pardo), el 31 (Pedro Nel Obando), el 39 (Ricaurte Jiménez), el 40 (Jacobo Arenas) y el 44 (Antonio Ricaurte)<sup>85</sup>. El Frente 1 ingresó a San José del Guaviare desde la región del Ariari en el Meta y progresivamente se fue extendiendo por todos los municipios del Guaviare. Esta expansión constituyó a este actor armado ilegal en el de mayor

predominio en la región y su consolidación fue apoyada por el Frente 7, cuyo radio de acción está centrado en los departamentos del Meta, Casanare y Guaviare<sup>86</sup>.

Posteriormente, durante la Octava Conferencia de este grupo guerrillero —que tuvo lugar entre el 11 y el 18 de abril de 1993, en los alrededores de los ríos Unilla e Itilla, en Calamar (Guaviare)<sup>87</sup>— se creó el Estado Mayor del Bloque Oriental, conocido como EMBO y Jorge Briceño (alias 'El Mono Jojoy') fue nombrado su comandante principal<sup>88</sup>. El Bloque Oriental salió fortalecido de esta conferencia y esto se expresó en el aumento de los secuestros extorsivos y políticos, el incremento de retenes ilegales y secuestros masivos ("pescas milagrosas"), la proliferación de acciones bélicas contra la Fuerzas Militares y los organismos paramilitares (que llegaron al Guaviare en 1996), y en el emprendimiento de acciones militares de gran impacto contra la fuerza pública, como fueron la toma de las Delicias (1996) en Puerto Leguizamo (Putumayo) y los ataques adelantados en El Billar (1998), en Cartagena del Chairá (Caquetá); en Miraflores (Guaviare) (1998) y en Mitú (Vaupés) (1998). Estas acciones y golpes militares hicieron parte de las decisiones tomadas por las FARC durante su Octava Conferencia (1993) y en la cual diseñaron una estrategia de regionalización y control territorial<sup>89</sup>. En este contexto se gestaron los diálogos entre las FARC y el Gobierno Nacional en San Vicente del Caguán (1998 -2002) y se creó una zona de despeje militar o Zona de Distensión de 42 mil kilómetros que abarcaban los municipios de Mesetas, Uribe, Vistahermosa y La Macarena en Meta, y San Vicente del Caguán en Caquetá.

Según Presidencia de la República, las FARC aprovecharon la desmilitarización de los municipios de La Macarena y Vista Hermosa en Meta, en el marco de la Zona de Distensión, para fortalecer su dominio social y económico en los cascos urbanos y áreas rurales de Calamar y Miraflores<sup>90</sup>. Esta expansión de las FARC se hizo sentir en hechos como la toma de la estación de Policía de Miraflores en 1998, el sabotaje permanente de las elecciones y en el incremento del control, por parte de este grupo, de las actividades del narcotráfico en la región<sup>91</sup>. Según la Fiscalía, durante el tiempo que duró la llamada Zona de Distensión, las FARC se financiaron con el narcotráfico y también abrieron sus rutas hacia mercados internacionales, como se pudo evidenciar en

80 La presencia de Los Rastrojos en el Guaviare está registrada en el documento: VIII Informe sobre Grupos Narcoparamilitares. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

81 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc> Revisado enero de 2015

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

83 Presidencia de la República de Colombia. (2008). Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003-junio 2008. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx> Revisado enero de 2015

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

85 *Ibid.*, pág. 3.

86 *Ibid.*, pág. 4. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc> Revisado enero de 2015

87 *Ibid.*, pág. 1.

88 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/4460-asi-se-formo-el-bloque-oriental-de-las-farc> Revisado enero de 2015

89 Ferro, J. G. & Uribe, R. G. (2002). El orden de la guerra. Las FARC-EP. Entre la organización y la política. Bogotá: Centro Editorial Javeriana CEJA. Pág. 117.

90 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003- junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

91 *Ibid.*, pág. 3.

la alianza que hizo el narcotraficante Carlos Ariel Charry Guzmán, alias 'El Médico', con los carteles mexicanos como el de Tijuana. Este hombre fue capturado en ese país el 28 de agosto de 2000 y en su poder fue hallado un video donde aparece junto a El Mono Jojoy<sup>92</sup>.

Entre 1998 y 2002, según la Fiscalía, se registró un fuerte escenario de guerra en el país. En esos cinco años, el Bloque Oriental de las FARC fue responsable de 1.089 secuestros y de 1.919 combates con la fuerza pública. Estos hechos generaron constantes tensiones en la mesa de diálogos del Caguán<sup>93</sup>.

En el año 2002, luego de la ruptura de los diálogos del Caguán, las FARC fueron obligadas a internarse en la selva y por presión de las Fuerzas Militares —que habían recibido una fuerte inyección presupuestal con recursos del Plan Colombia— tuvieron que cambiar sus estrategias para el departamento<sup>94</sup>. El período 2002-2010, que se enmarcó en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, fue un período de aguda disputa territorial entre la fuerza pública y las FARC, sobre todo, en las cabeceras municipales de San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores. Durante este período, las FARC redujeron su accionar militar y el nivel de confrontación con el Ejército, ampliaron la siembra de minas antipersonal y activaron en varias localidades artefactos explosivos de bajo poder<sup>95</sup>.

A partir de 2003, a raíz de la fuerte confrontación militar de las FARC en el Guaviare, contra la fuerza pública y los Organismos Paramilitares, el Secretariado de las FARC tomó la decisión, por una parte, de fortalecer la presencia de esta guerrilla en el centro-oriente del departamento con los Frentes 39, 43 y 44 y, por otra parte, de crear dos Frentes: el Frente 81 (Reinaldo Cuellar), que opera en los límites entre Guaviare y el departamento del Caquetá, y el Frente Camilo Torres, predominante en el sur del Meta y norte de Guaviare. En este mismo sector, la "Columna Móvil 'Juan José Rondón'" amplió sus operaciones<sup>96</sup>.

La presencia de las FARC en el Guaviare, en consecuencia, es actualmente la siguiente: el Frente 1, que opera mayoritariamente en el sur del departamento, es tal vez el frente más grande del grupo guerrillero; hacia el centro del departamento, el frente 7 de las FARC, que fue hasta el año 2003 otro de los más grandes, ahora

debilitado; hacia el subsector del Alto Inírida-Guaviare, en los límites con el Meta, los Frentes 39, 43 y 44, con débil presencia. Y, adicionalmente, se encuentran la Columna Móvil "Juan José Rondón", que se desplaza entre Meta y Guaviare, y los Frentes 81 y Camilo Torres, que adelantan operaciones, respectivamente, hacia la sub-región de Miraflores, en los límites con el departamento del Vaupés y hacia el norte del Guaviare y sur del Meta<sup>97</sup>.

## 7.2.2. Grupos paramilitares: el Frente Héroes del Guaviare del Bloque Centauros

Los grupos paramilitares ingresaron en el Guaviare en el año 1997, luego de que grupos de seguridad privada de los narcotraficantes empezaron a reaccionar frente al fuerte control que empezaron a ejercer las FARC en todo el departamento sobre la producción coca y la comercialización de sus derivados (pasta básica y clorhidrato de cocaína)<sup>98</sup>. En 1997, por orden de Carlos Castaño, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) incursionaron en Mapiripán (Meta), que limita con San José del Guaviare, con el fin de apoderarse de esta área, con hechos como las masacres de Mapiripán y la de Puerto Alvira —corregimiento de este municipio—, que dejaron un elevado número de personas muertas y víctimas de desplazamiento forzado<sup>99</sup>.

La Masacre de Mapiripán es histórica, porque la cometieron cerca de 200 hombres fuertemente armados que viajaron desde Urabá en aviones que aterrizaron en la base antinarcóticos de San José del Guaviare. Este hecho evidenció la complicidad con esta masacre, por omisión, de militares y policías<sup>100</sup>. Una vez en la región, este grupo de hombres entró en contacto con el Frente Guaviare, liderado por Luis Hernando Méndez Bedoya, alias 'René' o 'René Cárdenas Galeano'. Los paramilitares llegaron sin ningún tipo de obstáculos a Mapiripán, incomunicaron al pueblo y por un lapso de seis días sometieron violentamente a la población<sup>101</sup>. Llevaron por lo menos 30 personas al matadero con las manos amarradas atrás, las apuñalaron en el vientre y luego botaron sus cuerpos desmembrados al río Guaviare<sup>102</sup>. Este grupo que incursionó en Mapiripán

97 Misión de Observación Electoral. "Monografía Política Electoral Departamento de Guaviare 1997 a 2007". [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/guaviare.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/guaviare.pdf) ; <http://www.semana.com/nacion/articulo/guaviare-entre-atentados-de-las-farc-el-olvidado-del-gobierno/396615-3>

98 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003-junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

99 *Ibíd.*, Pág. 3.

100 Ver: Procuraduría General del Nación. Casación 35-113. Jaime Humberto Ascátegui Ramírez . Disponible en [www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260\\_CSJ-SP-P-35113\(01-11-11\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260_CSJ-SP-P-35113(01-11-11).pdf)

101 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centauros>; ver también: [www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260\\_CSJ-SP-P-35113\(01-11-11\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260_CSJ-SP-P-35113(01-11-11).pdf)

102 [www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260\\_CSJ-SP-P-35113\(01-11-11\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/.../file/.../260_CSJ-SP-P-35113(01-11-11).pdf)

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

93 *Ibíd.*, pág. 7.

94 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003-junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

95 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003-junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

96 <http://www.semana.com/nacion/articulo/guaviare-entre-atentados-de-las-farc-el-olvidado-del-gobierno/396615-3>

quedó posteriormente a órdenes de Miguel Arroyave, considerado el rey de los insumos, a quien le fue vendida la franquicia del 'Bloque Centauros' y bajo cuyo mando se inició la expansión por todos Los Llanos<sup>103</sup>.

El accionar de las AUC se hizo aún más evidente entre 1999 y 2001 con la formación del Frente Héroes del Guaviare, al mando de Pedro Oliveiro Guerrero 'alias Cuchillo', del Bloque Centauros de las AUC, quien emprendió una campaña para apoderarse de las riberas de los ríos Guaviare e Inírida, principalmente en los municipios de San José del Guaviare y El Retorno, aptas para el cultivo, procesamiento y comercialización de la coca, así como para la adquisición de armamentos y municiones<sup>104</sup>.

El organigrama de las AUC presentaba varios bloques adscritos al centaruos, que supuestamente estaban coordinados por un Estado Mayor y una Dirección Política. Uno de ellos, bajo el mando de Miguel Arroyave y Manuel de Jesús Pirabán Garnica, alias 'Pirata', tenía como base el municipio de San Martín. Otro grupo, que actuaba en Guaviare y parte del Meta, estaba bajo el mando de alias 'Cuchillo'. El tercero, bajo el mando de los alias 'Mauricio' y 'El Pollo', cubría otra parte de Meta y Cundinamarca. Una cuarta estructura actuaba en Casanare y otro en los alrededores de Bogotá, en Soacha y en la capital, principalmente en Ciudad Bolívar, los San Andresitos y Corabastos. Igualmente estaba el 'Bloque Tolima' con incidencia en el oriente del departamento<sup>105</sup>.

Estas estructuras no se desmovilizaron como un bloque único, debido a la división que se generó en ellos como consecuencia del asesinato de Miguel Arroyave. Los primeros en hacerlo fueron los denominados leales de Arroyave, que se desmovilizaron el 3 de septiembre de 2005 en el corregimiento Tilodirán del municipio de Yopal, departamento del Casanare. Dejaron las armas 1.134 integrantes y Vicente Castaño figuró como su comandante. Por otro lado, los frentes cuyos comandantes habrían estado vinculados en el homicidio de Arroyave, es decir, Manuel de Jesús Pirabán, alias 'Pirata', y Pedro Oliverio Guerrero Castillo, alias 'Cuchillo', lo hicieron el 11 de abril de 2006 en la Inspección de Policía de Casibare, municipio de Puerto Lleras, departamento del Meta. Eran en total 1.765 hombres que entregaron 1.024 armas<sup>106</sup>.

103 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centauros>  
104 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centauros>  
105 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centauros>  
106 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centauros>

### 7.2.3. Las bandas criminales

#### El Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac)

Las raíces del Erpac se remontan a una fecha anterior a la ceremonia de desmovilización del Bloque Héroes de Guaviare, Frente paramilitar cuyo líder histórico fue el mencionado "Cuchillo". Según la Fundación Arco Iris (2012), en marzo de 2006, un mes antes de la desmovilización del Bloque Centauros, "Cuchillo" compró alrededor de 200 armas para conformar su propio grupo de combatientes<sup>107</sup>.

Ese grupo de combatientes se asentó en una finca, en el corregimiento de La Cooperativa, en Mapiripán, municipio que ya era sinónimo del terror paramilitar. La Cooperativa se convirtió en la base de operaciones del Erpac<sup>108</sup>. En septiembre de 2006, el grupo de 'Cuchillo' llevó a cabo su primer ataque militar contra una finca en Guamal, Meta, donde al parecer buscaba al jefe paramilitar H.H.<sup>109</sup> Poco después "Cuchillo" acumuló suficiente poder de fuego como para entrar en guerra abierta contra el grupo armado "Los Macacos"<sup>110</sup>. En esta fase, "Cuchillo" logró aliarse con el propio Ejército, que le prestó su colaboración atacando a "los Macacos" y suministrándole información de inteligencia, pudiendo así evadir su propia captura<sup>111</sup>. Esta organización fue financiada por Daniel "El Loco" Barrera, y tuvo el control sobre numerosos laboratorios en el oriente del Meta y en Vichada; además, sobre las rutas del narcotráfico en Guaviare y según algunos informes, también en Arauca y Guainía<sup>112</sup>.

Esta organización se desmovilizó luego de ser perseguida por las Fuerzas Militares y su máximo jefe, Pedro Oliverio Guerrero alias 'Cuchillo' —conocido por las autoridades como "el asesino de asesinos"—, muriera en diciembre de 2010 en un operativo policial en el departamento de Guaviare<sup>113</sup>. Tras la muerte de 'Cuchillo', asumió como jefe José Eberto López Montero, alias 'Caracho', quien, según las autoridades, había dejado más de 1.200 asesinatos en tres departamentos. Esta banda entregó 500 fusiles, más de 80.000 cartuchos y 400 granadas<sup>114</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Otras bandas criminales en el Guaviare: Libertadores del Vichada y Bloque Meta

En 2012 apareció una tercera generación de paramilitares conformada por dos bandas comandadas por exintegrantes del Erpac. La primera de ellas, conocida como "Libertadores del Vichada", está al mando de Martín Farfán Díaz alias 'Pijarvey', quien era el segundo al mando de alias 'Cuchillo' y estuvo preso en la cárcel de Cómbita desde 2009<sup>115</sup>. Tras ser liberado en enero de 2012, tomó el mando de cerca de 180 combatientes encargados de controlar el corredor estratégico para el tráfico y comercialización de drogas entre Villavicencio, Granada, Restrepo, Acacías, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín y Mapiripán. Estos cargamentos salen hacia Brasil, Venezuela y el Caribe<sup>116</sup>.

La segunda de estas bandas es el Bloque Meta que contaba, para comienzos de 2013, con máximo 50 hombres que hacían presencia en Puerto Concordia, Puerto Rico, San Martín, Puerto Lleras, Granada, Villavicencio, Vistahermosa, Guamal y Mapiripán<sup>117</sup>. Según fuentes de prensa, para 2013, este grupo se ha ido debilitando tras perder a varios de sus altos mandos, entre los que se encuentran alias 'Monstrico', 'Flaco Fredy' y 'Calamisco'. Según la Policía del Meta, no se descarta que las mutaciones de las bandas conduzcan a que 'Pijarvey' se convierta en jefe de los reductos del Bloque Meta<sup>118</sup>.

Según la Defensoría del Pueblo, "el principal interés de estos grupos armados ilegales posdesmovilización, es el de controlar las rutas del narcotráfico, así como el tráfico de armas y material de intendencia que se realiza a través del río Meta, desde la frontera venezolana. Adicionalmente, aprovechar las ventajas que traería la implementación de grandes proyectos de desarrollo agropecuario en la altillanura (canalización del río Meta, adecuación de tierras de influencia de la cuenca de este río, inversión privada, entre otras) y de explotación de hidrocarburos, que tendría un particular impacto en la valorización de las tierras y de la producción agropecuaria, factores económicos de gran interés para obtener importantes rentas para el actor armado que logre imponer su dominio territorial<sup>119</sup>".

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

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

117 FIP, et ál. 2013. Pág. 3.

118 FIP, et ál. 2013. Pág. 4.

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

## 7.3. PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL GUAVIARE

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República, se instauró la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que tuvo entre sus principales objetivos recuperar el control estatal del territorio. Para lograr tal propósito, se implementó el Plan Patriota que, a través de la llamada Operación "JM", buscó, desde 2003, recuperar el control militar del sur del país, con particular énfasis en los departamentos de Caquetá y Guaviare, puntos neurálgicos para combatir y desarticular a la guerrilla de las FARC<sup>120</sup>. En este escenario, el Guaviare se convirtió en uno de los principales centros de operaciones de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, compuesta por miembros de la Armada, el Ejército y Fuerza Aérea, y se establecieron allí la Brigada Móvil n.º 7, con sede en Calamar y la Brigada Móvil n.º 10, con sede en Miraflores. En ese mismo año, las estaciones de Policía de Calamar y San José del Guaviare fueron reinauguradas<sup>121</sup>.

En 2004, se creó la Fuerza de Tarea Conjunta "Omega" (FUTCO), con sede en Larandia, compuesta por miembros de la Armada, el Ejército y Fuerza Aérea, con el objetivo de recuperar el control sobre las zonas rurales de difícil acceso y combatir a los bloques Oriental y Sur de las FARC en los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare<sup>122</sup> y en junio de 2005, fue creada también la Brigada Móvil n.º 13. En 2013, la FUTCO contaba con 16 mil hombres distribuidos en los tres departamentos que tiene bajo su jurisdicción<sup>123</sup>.

De otro lado, desde febrero de 2012, el departamento de Guaviare hace parte de una de las diez regiones priorizadas por el plan de guerra "Espada de Honor" de las Fuerzas Armadas<sup>124</sup>. Se trata de una "estrategia de vocación ofensiva y focalizada con acompañamiento interinstitucional", que tiene el propósito de golpear y desarticular a las FARC y al ELN, activando una serie de Fuerzas de Tarea Conjunta que funcionan bajo el esfuerzo coordinado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En este plan de guerra, el Batallón de Infantería n.º 19 General José Joaquín París Ricaurte ha jugado un rol fundamental<sup>125</sup>. Esta estrategia militar está enfocada en la concentración geográfica

120 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003- junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

121 Presidencia de la República de Colombia. 2008. Diagnóstico del Departamento de Guaviare 2003-junio 2008. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

122 <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/caqueta.pdf>

123 FIP, et ál. 2014. Óp cit. Pág. 46.

124 <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=370855>

125 Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas (UARIV) (2013). Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985 a 2012.

del esfuerzo que corresponde a las diez áreas base donde las guerrillas se han refugiado y desde donde están generando la mayor parte de sus actividades armadas<sup>126</sup>.

En octubre de 2013, el Gobierno nacional puso en marcha una medida adicional para reforzar los resultados obtenidos por dicho plan, denominada Plan Espada de Honor II. En ese marco, también en octubre de 2013, se activó el Comando Conjunto n.º 3 del Suroriente con sede en Larandia, con jurisdicción en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Vaupés y más de 50.000 hombres para continuar debilitando las estructuras de los bloques Oriental y Sur de las FARC. Este proceso de recuperación territorial del Guaviare provocó un repliegue de las FARC hacia la selva y los cascos urbanos se convirtieron en escenario de disputa entre las FARC, los grupos paramilitares y la fuerza pública.

## 7.4. 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 cuenca

del Guaviare, que reúne a los dos departamentos del Meta y del Guaviare (ver Tabla "Indicadores de Violencia Departamento de Guaviare"). Esto corresponde a los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán, en Meta, y San José del Guaviare. En esta zona los determinantes del conflicto han estado relacionados con las FARC y en particular las Minas Antipersonal y los combates con la fuerza pública, a lo que hay que agregarle las disputas entre las facciones que sucedieron al denominado Erpac, los Bloques Meta y Libertadores del Vichada<sup>127</sup>.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas también 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>128</sup>. Como se evidencia, en el cuadro a continuación, los municipios de Guaviare están en alto para 2013, lo que indica no solo la persistencia de los actores armados sobre el territorio sino las vulnerabilidades socioeconómicas, institucionales y comunitarias de la población.<sup>129</sup> Se evidencia especial vulnerabilidad en la población indígena que habita en las zonas protegidas pertenecientes a las comunidades Nükak Makú y Guayaberos<sup>130</sup>.

Departamento	Municipio	IRV 2013	Categoría 2013
Guaviare	San José del Guaviare	0.825	Alto
Guaviare	Calamar	0.765	Alto
Guaviare	El Retorno	0.662	Alto
Guaviare	Miraflores	0.826	Alto

Tabla 10. Índice de Riesgo de Victimización (IRV) en Guaviare

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas

Indicadores de violencia departamento de Guaviare								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Homicidios	129	117	123	115	116	99	44	45
Masacres	0	4	0	0	0	4	0	0
Secuestros	11	4	0	0	2	2	2	0
Desplazamientos forzados	6680	5568	5869	7019	3827	2831	2322	2333
Casos de terrorismo	12	3	5	12	12	3	3	9
Acciones subversivas	6	4	8	6	12	0	3	6

Tabla 11. Indicadores de violencia en el departamento de Guaviare

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas

Fuentes:

Observatorio Dijin-Policía Nacional. Delitos de Impacto 2005-2012 (Homicidios, masacres, casos de terrorismo)

Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República (Secuestros, acciones subversivas)

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

126 FIP, et ál. 2014. Óp cit. Pág. 47.

127 UARIV. 2013. Óp cit. Pág. 64.

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

129 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)

130 Autos 004de 2009 y 382 de 2010.

No obstante, según el Plan de Desarrollo Departamental del Guaviare, el desplazamiento forzado en el departamento no solo tiene su origen en la presencia de las acciones de grupos armados. Se señalan otras dos causas: por una parte, las extralimitaciones de la fuerza pública e incluso su sola presencia, que genera riesgos para la población<sup>131</sup>. Y por otra parte, se señala como causa del desplazamiento forzado la política antidrogas de aspersión aérea, que, según el Plan en referencia, se encuentra desligada de procesos generadores de desarrollo social y económico sostenibles y genera, con sus efectos ambientales, riesgos en la seguridad alimentaria de la población<sup>132</sup>.

La disputa territorial en el Guaviare para el período 2002-2012 afectó de manera sensible a la población. Para el año 2002 fueron desplazadas de su territorio 6.897 personas y para los años 2003 y 2004 quedaron en condición de desplazamiento forzado 8.339 y 6.497 personas respectivamente<sup>133</sup>. Como se puede observar en la Tabla de Desplazamiento Forzado, el número de personas expulsadas de sus territorios ha sido preocupante. Entre los años 2002 y 2012 se registraron 60.103 personas desplazadas. Aunque la tendencia se redujo un poco para el periodo 2010-2012, la crisis humanitaria aún persiste y esto ha provocado una gran preocupación para las autoridades departamentales.

Desplazamiento (personas expulsadas)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Guaviare	6680	5568	5869	7019	3827	2831	2322	2333	1921
Total nacional	396248	396978	431305	391960	224635	185366	241490	238179	221785

Tabla 12. Desplazamiento (personas expulsadas en Guaviare)  
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

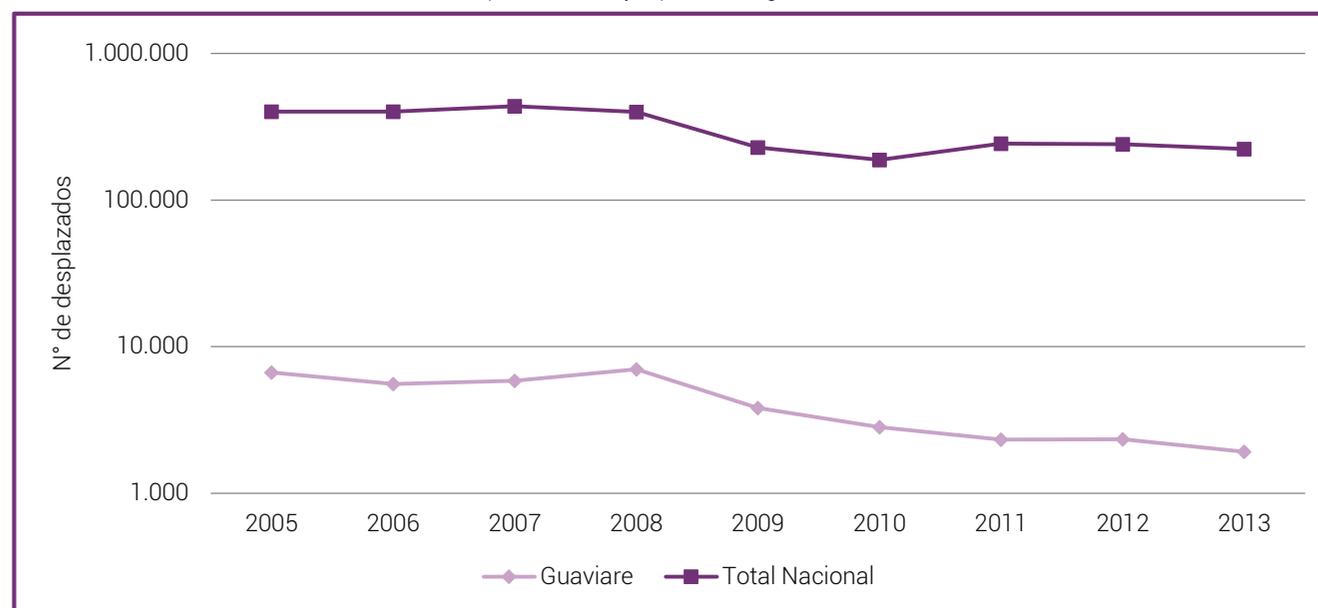


Gráfico 15. Desplazamiento (expulsión de personas)  
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Los sistemas de monitoreo e información de Derechos Humanos del departamento señalan que Guaviare es principalmente expulsor. Las zonas de expulsión de población son las siguientes: en el municipio de San José del Guaviare se señalan Tomachipán, la zona conocida como la Trocha Ganadera, El Capricho, La Carpa (veredas Caño Dorado y Turpial) y la zona de rivera del río en Puerto Concordia y Mampiripán. En Miraflores, la zona de mayor expulsión ha sido los resguardos Barranquillita, Palmas 1, Caño Giriza, Lagos de Paso, Lagos del Dorado. En el municipio de El Retorno, los mayores índices de expulsión están en Caño Mico, La Paz, Caño Bonito, San Miguel, Patio Bonito, Palmera 2, Caño Limón, Cubay, Puerto Flores y La Morichera.

Y en el municipio de Calamar, por su parte, son Puerto Zancudo hacia abajo, vereda La Argelia, La Cristalina, Patio Bonito, Agua Bonita Alta, Las Damas, La Ceiba y El Triunfo. Estas personas que son expulsadas de sus territorios se desplazan principalmente a San José del Guaviare, y fuera del departamento, en su orden, hacia Bogotá, el departamento del Meta y Cundinamarca<sup>134</sup>.

El mayor receptor de la población en el departamento es el municipio de San José del Guaviare, donde se concentra el 91%, generando la mayor problemática para su atención, especialmente por servicios básicos, empleo y vivienda<sup>135</sup>. Según la Gobernación del Guaviare, el desplazamiento forzado en el departamento ha

131 Óp. cit., pág. 32.  
132 Óp. cit., pág. 32.

133 UARIV. 2013. Óp. cit., pág. 65.  
134 Óp. cit., pág. 33.  
135 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella", pág. 57.

generado los siguientes efectos sociales, económicos y culturales:

- Genera problemas de inseguridad alimentaria.
- Reduce el poder adquisitivo, lo que desmejora la calidad de vida.
- Bajo desarrollo económico.
- Afecta la continuidad de los programas sociales.
- Ocasiona fraccionamiento familiar que conlleva al mal trato, descomposición social y violencia. También repercute en drogadicción, inicio temprano de relaciones sexuales, embarazos en adolescentes, embarazos no deseados, problemas de salud mental como intentos de suicidio.
- Pérdida de valores y pertenencia.
- Aumento de la demanda de los servicios y programas en la zona urbana o en las aéreas de concentración generada por el desplazamiento forzado<sup>136</sup>.

Frente a las consecuencias del desplazamiento forzado, anotan Ibáñez y Querubín (2004), "el desplazamiento impone costos sustantivos sobre las familias afectadas debido a la dificultad para recuperar pérdidas materiales e intangibles. Por un lado, los activos físicos, como la tierra, son abandonados en la mayoría de los casos, ya que los hogares no cuentan con tiempo suficiente para venderlos antes de la migración y pocas veces poseen títulos de propiedad. De otro lado, los miembros del hogar, capacitados por lo general para trabajar en labores agrícolas, pierden el capital humano específico a su oficio. Tercero, el acceso a servicios sociales, como salud y educación, en el sitio de origen no se podrá recuperar necesariamente una vez se adapten al sitio receptor. Esto puede significar la pérdida de los costos fijos necesarios para acceder a los servicios sociales y, más grave aún, la interrupción de la educación de los niños y jóvenes desplazados. Por último, las secuelas del síndrome postraumático por enfrentar situaciones de violencia y la carencia de su capital social puede tener graves implicaciones psicológicas"<sup>137</sup>.

136 Óp. Cit., pág. 58.

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

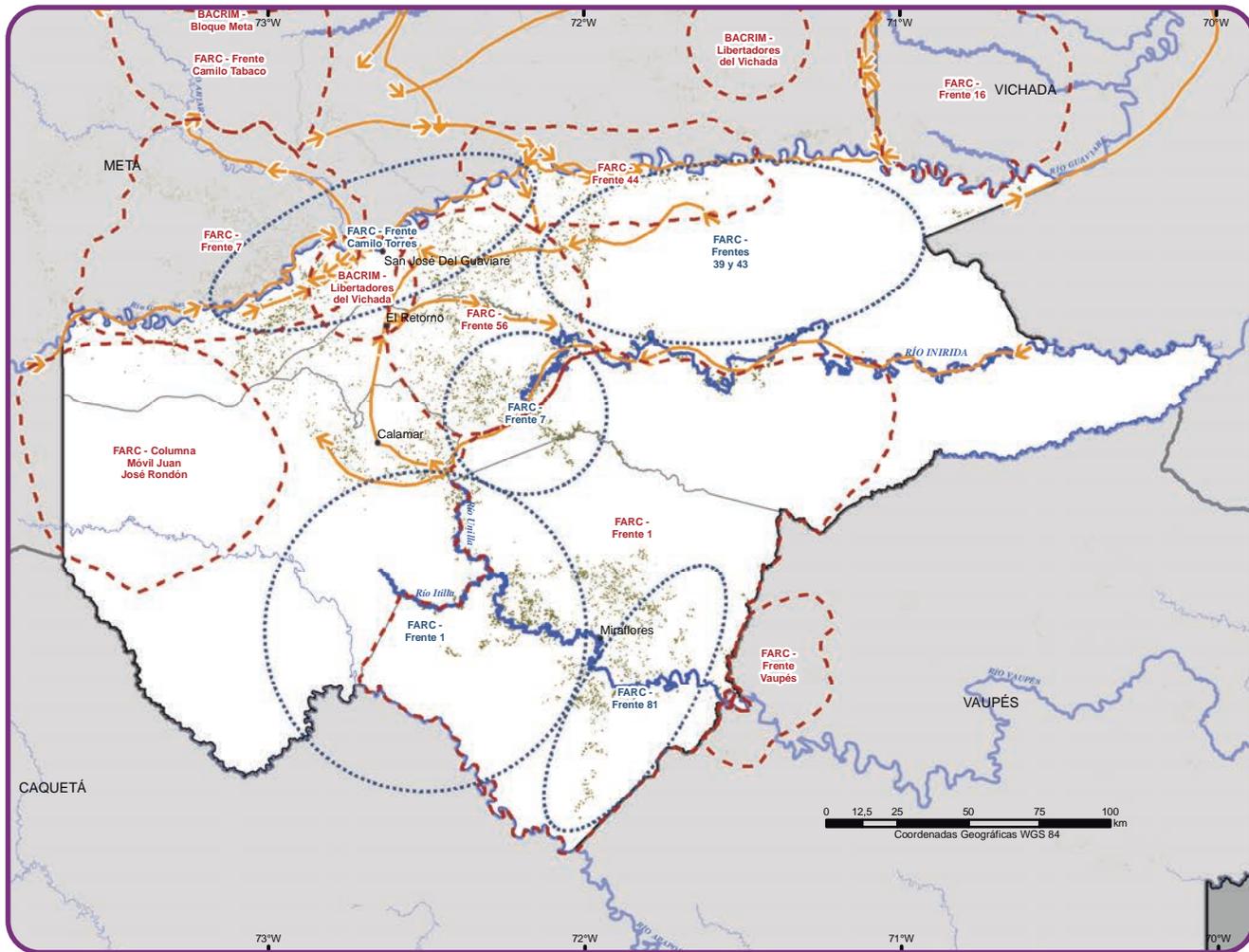
## 7.5. PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS

El departamento de Guaviare, según información recopilada en la región, presenta diversas rutas de comercialización y tráfico de drogas ilícitas, armas e insumos químicos para la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína. La ruta que de Calamar conduce a Puerto Arturo y de este a Granada, Villavicencio y Bogotá ha sido usada regularmente desde finales de los años setenta. Entre Calamar y San José del Guaviare existen, igualmente, vías importantes como La Ganadera, La Guarapera, Nuevo Tolima, El Macano y San Lucas que son usadas por los narcotraficantes y los actores armados ilegales para transportar las sustancias alucinógenas. Sin embargo, frente a los múltiples controles de la fuerza pública en estas carreteras, los agentes del narcotráfico han identificado otros corredores estratégicos entre Villavicencio, Granada, Restrepo, Acacias, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín y Mapiripán para sacar la droga del Guaviare.

Como se observa en el mapa de "Presencia de Actores Armados Ilegales y rutas de tráfico", otro corredor importante para los narcotraficantes son los ríos Guaviare e Inírida y algunos de sus principales afluentes. Por estos ríos transportan la droga a los departamentos de Arauca y Vichada y desde allí sacan sus cargamentos hacia Brasil, Venezuela y el Caribe.

Los aeropuertos de Calamar y Miraflores y las pistas de Tomachipán, Morichal, Dos Ríos y Barranquillita, debido al bajo control policial existente, son utilizados para el microtráfico de los derivados de la hoja de coca (pasta base y clorhidrato de cocaína). Estos aeropuertos y pistas permiten sacar la droga de regiones distantes de los centros poblados e integrarla a los corredores donde se transportan mayores cantidades de drogas que van al exterior o es transportada hacia los centros poblados del Meta, Cundinamarca y Bogotá.

Es muy importante precisar que estas rutas que se han mencionado son usadas en doble vía. No solo sirven para sacar la droga producida en la región, sino también para ingresar armas e insumos químicos al departamento.



- ➔ Drogas, sustancias químicas, armas
- - - Zona de influencia grupos armados ilegales (Fuente DIRAN)
- ⋯ Zona de influencia grupos armados ilegales (Fuente MOE)
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Cabecera municipal
- Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

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

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

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

# 8

## Dimensión económica

**E**n el análisis de la relación entre las variables económicas y la producción ilícita hay muchos elementos en juego, tal como se observa en el análisis estructural para estas dimensiones en el gráfico 16. Por una parte, las condiciones de la economía departamental, expresadas en la dinámica de desarrollo sectorial (DesarrSect, en el cuadrante superior derecho), constituyen el escenario en el cual se generan las condiciones de vulnerabilidad para el establecimiento de economías ilegales, pero al mismo tiempo la expansión de los fenómenos de ilegalidad tiene efectos importantes sobre las posibilidades de desarrollo sectorial, particularmente en el ámbito rural, donde estas actividades están ligadas a la presencia de actores armados ilegales que limitan el acceso

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

Por otra parte, la distancia a los centros de comercialización constituye desde este análisis la variable más potente, junto con la variable asociada de costos de comercialización de la producción, teniendo ambas un bajo grado de dependencia. Por lo que su situación es un escenario dado, debe considerarse como fijo a corto plazo. Estas variables se expresan en la relación de rentabilidad entre la producción ilícita y la lícita, dando condiciones diferenciales que aportan a la vulnerabilidad de las regiones frente a la producción ilícita.

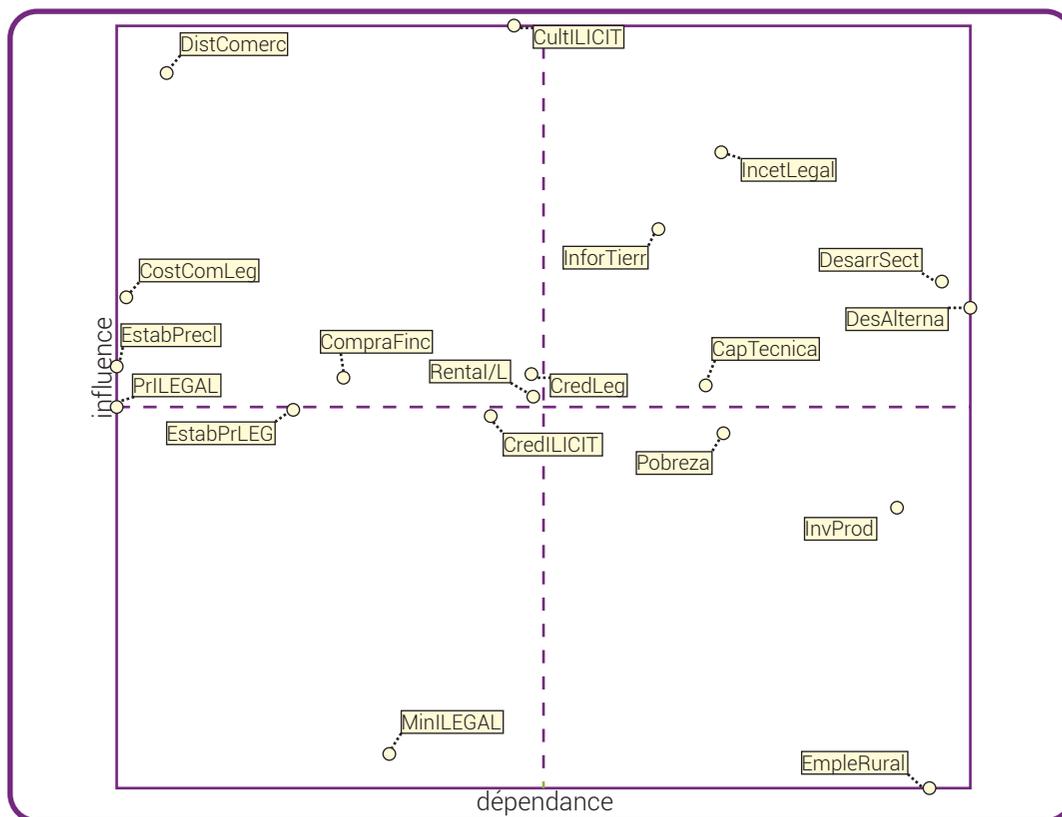


Gráfico 16. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita

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 parte, 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 y 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 GUAVIARE

El departamento de Guaviare tiene su origen en procesos de colonización que se remontan a principios del siglo XIX. Según el Plan de Desarrollo Departamental, esto ha definido las formas de intervención y uso del medio y ha generado un cúmulo de conflictos socioeconómicos, políticos y ambientales (economía basada, en un buen porcentaje, en cultivos ilícitos, presión creciente, frágil ecosistema, débil presencia institucional y violencia armada)<sup>138</sup>.

Los indicadores macroeconómicos demuestran la poca participación del departamento de Guaviare en el PIB Nacional; la relación no alcanza el 0,1%, de lo que se infieren los bajos niveles de producción a nivel local y el deterioro casi sostenido de la economía durante los últimos 10 años, que reporta un crecimiento promedio de 2,10%, razón de desigualdad con el crecimiento promedio nacional durante ese mismo periodo del 4,10%.<sup>139</sup> Si bien es cierto que la economía del territorio del Guaviare está inmersa en el conflicto armado por la dominación espacial del ciclo productivo y de transformación de la hoja de coca, el sistema productivo agropecuario muestra adelantos en torno a avances estructurales de desarrollo de las apuestas productivas definidas en el Plan Regional de competitividad y productividad, especialmente en cultivos permanentes de caucho y cacao; cultivos intermedios de plátano y

138 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Pág. 127.

139 Óp. cit., pág. 127.

caña; cultivos transitorios de yuca, maíz, frijol y arroz para un total de 15.000 ha cultivadas. De igual forma, la Ganadería es soporte de la economía del departamento de Guaviare. En la actualidad, cuenta con 225.000 cabezas de ganado en un área de 430.000 hectáreas<sup>140</sup>.

Según la Secretaría de Agricultura, el uso actual del suelo se destina básicamente hacia la producción agropecuaria tales como la ganadería, agricultura y pesca. La predominancia en la explotación pecuaria la tiene la ganadería bovina dimensionada de acuerdo con la extensión y expansión del área en praderas. La producción de ganadería bovina se fundamenta en un sistema de manejo extensivo principalmente para la cría y ceba<sup>141</sup>. No obstante, de acuerdo con lo establecido en el plan de ordenamiento territorial y ambiental del departamento de Guaviare, mediante un proceso de evaluación de tierras para la zonificación de la aptitud del uso del suelo, la vocación de la región está determinada para el uso fundamentalmente forestal<sup>142</sup>.

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

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

Dada esta aclaración, en este gráfico se puede observar que en el año 2009 en el departamento de Guaviare el 65.7% de los predios son de mediana propiedad y el 2.8% de los predios son predios de gran propiedad. Sin embargo, pese a que estos datos, comparados con el año 2000, solo reportan una diferencia de 14.5% en los predios de mediana propiedad y de 2,5 en los predios de gran propiedad, la realidad puede ser diferente dado el alto nivel de población que ha sido expulsada de sus predios y sobre los cuales no tenían título de propiedad sino su posesión.

Reyes<sup>143</sup> afirma que en jurisdicción de San José del Guaviare en las vegas del Río Guaviare, a mediados de los noventa, se evidenciaba compra de tierras adquiridas con dineros del narcotráfico acumuladas por cultivadores ricos de coca, a quienes se les distinguía de los pequeños cultivadores. Actualmente,

140 Óp. cit., pág. 127.

141 Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente. 2013. Evaluaciones Agropecuarias EVA 2013. Gobernación del Guaviare. Pág. 9.

142 Óp. cit., pág. 9.

143 REYES, A., Compra de tierras por narcotraficantes. En: THOUMI, F. Drogas ilícitas en Colombia. Bogotá: Editorial Ariel Ciencia Política. 1997.

según algunos testimonios recogidos en el trabajo de campo, la compra de tierras por narcotraficantes, como mecanismo para lavar dinero ilícito y la apropiación indebida de ésta por testaferros de los narcotraficantes o comerciantes inescrupulosos, ha generado un

significativo proceso especulativo de la tierra, que dificulta de manera significativa un posible proceso de restitución de tierras a la población desplazada del Guaviare, que entre los años 2002 y 2012 suman un total de 60.103 personas desplazadas.

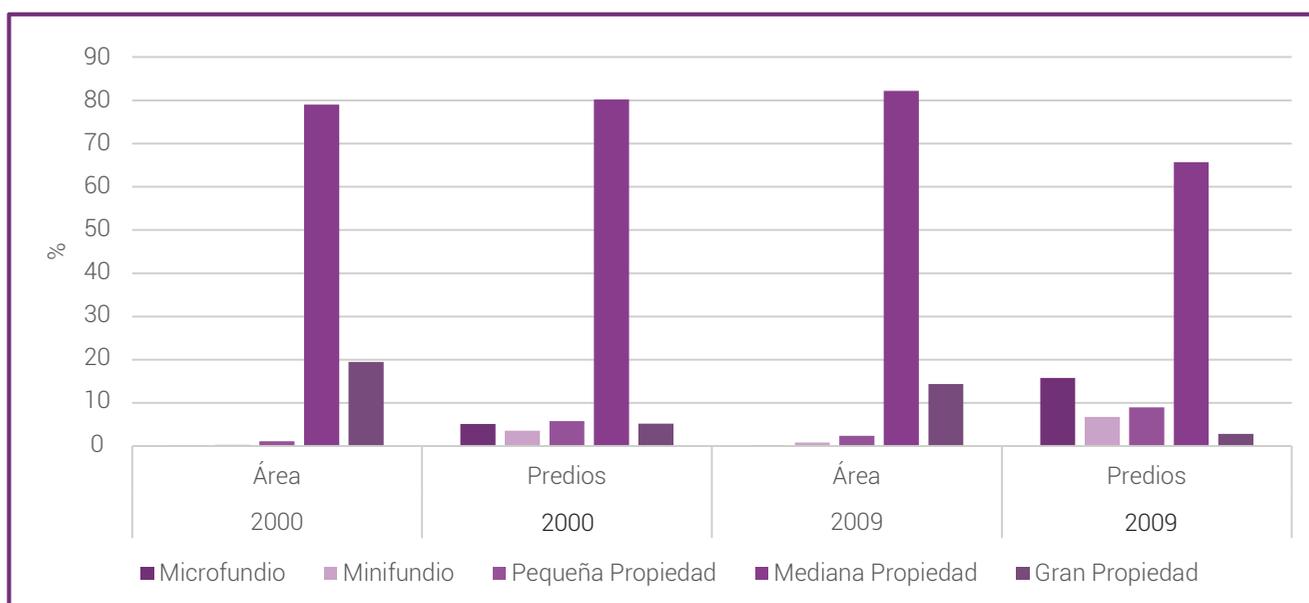


Gráfico 17. Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad (2000 y 2009)  
Fuente: IGAC, 2012. Atlas de la Propiedad Rural en Colombia.

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

El departamento de Guaviare, según el DANE (2012), registra 39.89% de Necesidades Básicas Insatisfechas,

con 12.11 puntos porcentuales por encima del porcentaje nacional (27.78%), lo cual lo sitúa como un departamento con un alto nivel de pobreza, siendo la falta de oportunidades una de las principales preocupaciones de los habitantes. Esto se hace más evidente en la capital, San José del Guaviare, con un NBI de 42.40%.

Municipios	NBI Total %
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	42,40
CALAMAR	28,52
EL RETORNO	ND*
MIRAFLORES	44,39

\*ND: No disponible. Se asignó el máximo valor de NBI por no contar con información suficiente para su estimación

Tabla 13. NBI por municipios En el departamento Guaviare  
Fuente: DANE 2012

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

En el departamento de Guaviare se han observado 6.839, 3.851 y 4.725 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente<sup>144</sup>. En la tabla 13 se muestra la cantidad de hectáreas sembradas en estos años con algunos productos principales que registra las Evaluaciones Agropecuarias en el departamento. Para los productos que son transitorios se toma en cuenta la

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

144 Monitoreo de cultivos de coca 2013.

Cultivos Permanentes y Frutales			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Plátano	4.540	6.748	5.073
Caucho	1.145	1.982	1.227
Caña	500	1.011	714
Cacao	559	1.232	685
Piña	16	109	130
Cítricos	0	3	0
Frutales exóticos	0	154	0
Café	0	42	0

Cultivos Transitorios			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Maíz	1.695	120	3362
Arroz	260	270	2.214

Tabla 14. Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Guaviare  
Fuente: Evaluaciones agropecuarias. Secretaría de Agricultura. Gobernación de Guaviare. 2012

La gráfica 18 muestra la razón de productos lícitos sobre ilícito en los años 2011, 2012 y 2013 en los productos permanentes y la línea en negro horizontal muestra el valor de uno<sup>145</sup>. Para el departamento de Guaviare la razón de los diversos cultivos permanentes es mayor en el 2012 que en el 2013, esto implica que a pesar de que para el 2013 disminuyó la cantidad de coca observada, también disminuyó la cantidad de área sembrada en los diversos cultivos permanentes en menor proporción con relación a lo observado en el 2012 para los productos permanentes.

Podemos observar que la razón es superior a uno solamente con el plátano en los años de 2012 y 2013. Para el 2012 por cada hectárea de coca se sembró 75% más de hectárea de plátano y para el 2013 por cada hectárea de coca se sembró tan solo un 7% más de hectárea de plátano. Los demás productos muestran una razón menor a uno en estos años, por lo tanto se observó más hectáreas de coca que área sembrada con respecto a cada cultivo.

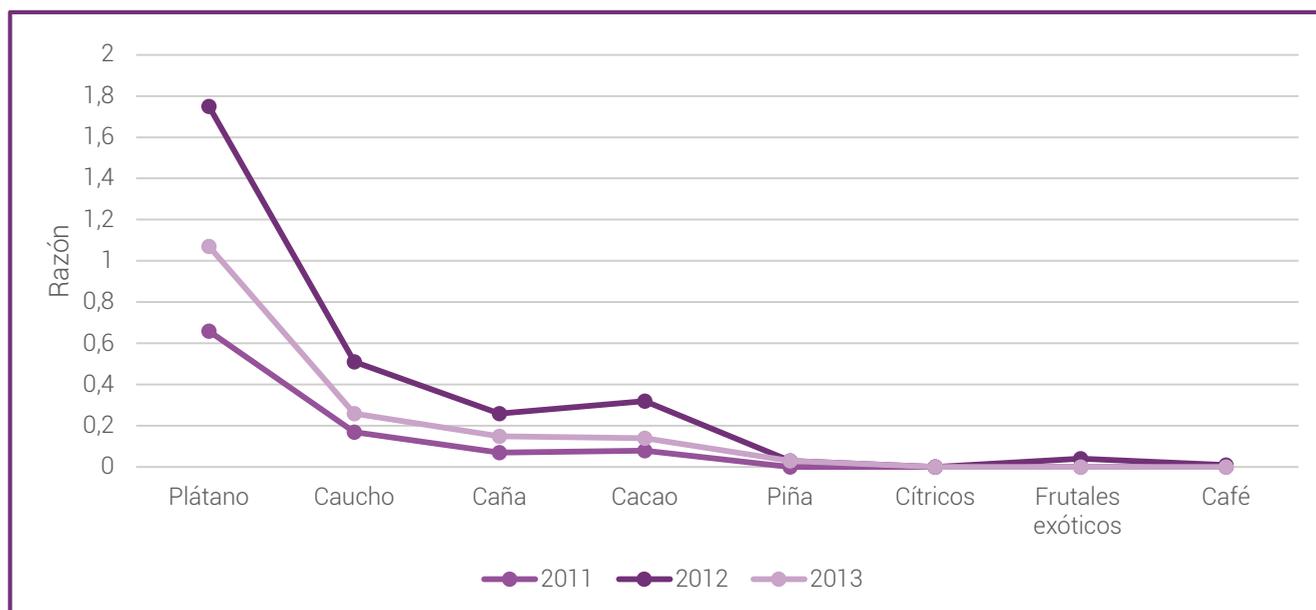


Gráfico 18. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes en el departamento sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013

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

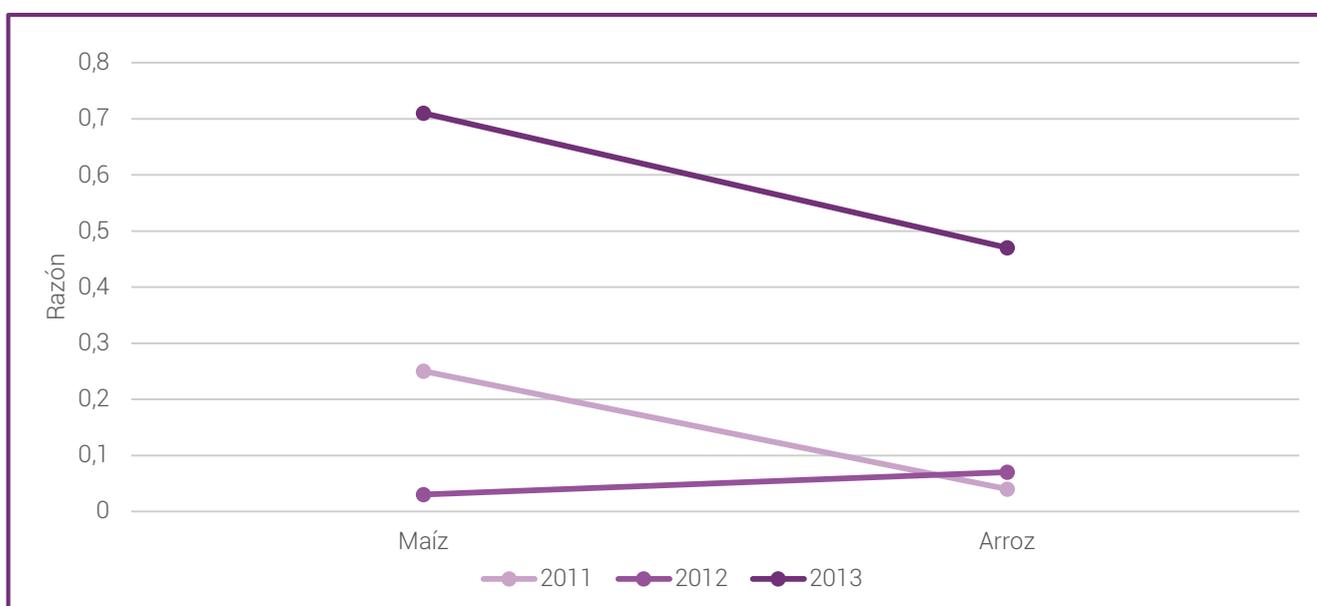


Gráfico 19. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada en los años 2011, 2012 y 2013

En los productos transitorios que se cultivan en el departamento el maíz y el arroz son los que más predominan en la producción. El gráfico 17 muestra la razón en estos dos productos y es notorio que en unos cultivos la razón es menor a uno, lo que implica que durante los tres años se ha observado más hectáreas

de coca que hectáreas sembradas de estos productos; no obstante, la razón es superior en el 2013 que en el 2012 o 2011, lo que implica un leve crecimiento relativo principalmente del maíz con relación a la disminución de la cantidad de coca en el 2013.

Cultivos Permanentes y Frutales			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Plátano	0,66	1,75	1,07
Caucho	0,17	0,51	0,26
Caña	0,07	0,26	0,15
Cacao	0,08	0,32	0,14
Piña	0,00	0,03	0,03
Cítricos	0,00	0,00	0,00
Frutales Exóticos	0,00	0,04	0,00
Café	0,00	0,01	0,00
Cultivos Permanentes y Frutales			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Maíz	0,25	0,03	0,71
Arroz	0,04	0,07	0,47

Tabla 15. Cuadro con las razones de los gráficos 16 y 17  
Fuente: Evaluaciones agropecuarias. Secretaría de Agricultura. Gobernación de Guaviare. 2012

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

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) ha incidido en mayor o menor medida en la disminución/aumento en los flujos de comercialización y por ende en el comportamiento de los precios en las regiones.

Desde el 2005, el Gobierno de Colombia y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) vienen consolidando un sistema de información de precios de la droga por medio de la recolección y sistematización de los registros obtenidos mediante entrevistas directas a los cultivadores en la fase de producción y a la información obtenida por los servicios de inteligencia en diferentes ciudades del país. Así las cosas, los datos de precios han sido recopilados en zonas de cultivo y en sitios de influencia de comercialización tras la labor de personas vinculadas a programas de UNODC, la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)<sup>146</sup>.

El Sistema de Información de Precios de Drogas se nutre con observaciones recolectadas en las diferentes zonas de cultivo capturadas por UNODC, así como registros administrativos suministrados por la Policía Nacional, coordinados a través del Centro Internacional de Estudios contra el Narcotráfico (CIENA), perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN). En primer lugar, UNODC, a través de sus enlaces en programas de monitoreo y desarrollo alternativo, recopila información de precios en zonas de cultivo cuya ubicación y fuentes entrevistadas han sido seleccionadas estratégicamente por su importancia en el mercado y por la oportunidad de la recolección de la información. En segundo lugar, el CIENA, perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN), proporciona los registros de precios obtenidos a través del reporte de los Comandos de Policía en las diferentes ciudades<sup>147</sup>. Es importante mencionar que desde el año 2012, no se cuenta con información proporcionada por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

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:

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

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

- Por sus características de clandestinidad, se presentan limitaciones en la consecución de fuentes que proporcionen información en las principales zonas de influencia del fenómeno; los datos se recogen de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes, por lo que no responden a un criterio muestral definido y, en tal sentido, deben considerarse como indicativos.
- Se presentan dificultades en estandarización de variables asociadas a las características del producto, tales como unidad de medida, presentación, sitio de comercialización y eslabón 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 que el producto se comercializa ni la influencia de las variables de coyuntura de los territorios.
- Desde mediados de 2011, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

A continuación se presentan las principales tendencias en los precios de los derivados cocaínicos en el departamento de Guaviare, reportados en el Sistema de Precios de Drogas. Es de resaltar que en productos como heroína solo se cuenta con registros correspondientes al año 2006 con un nivel de \$18.000.000/kg. A partir de esta fecha, no se cuenta con información sobre este producto, por lo cual se presume que no se comercializa en este departamento.

### 8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta de drogas en el departamento del Guaviare corresponde a productos relacionados con hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína; es decir, se cuenta con el encadenamiento completo de producción y comercialización en el territorio. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en el Guaviare ha disminuido de 58 t en el año 2009 a 25 t en el año 2013. Si bien puede existir una comercialización de productos como hoja de coca fresca, pasta básica de cocaína y base de cocaína, provenientes de la producción generada en el departamento, su contribución al total nacional ha disminuido de 11,9% en el año 2009 a 8,5% en el 2013.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca (fresca)	\$/Kg	-	950	1.350	1.300	2.250	1.600	1.750	1.750	1.450
Pasta Básica de cocaína	\$/Kg	2.183.300	2.108.300	2.022.900	1.943.300	2.020.500	2.020.000	1.982.800	1.945.800	2.086.100
Base de cocaína	\$/Kg	-	2.380.000	2.100.000	2.650.000	2.650.000	2.600.000	2.639.400	-	2.646.700
Clorhidrato de cocaína	\$/Kg	-	3.933.300	5.100.000	4.703.600	4.500.000	6.500.000	4.500.000	4.757.100	4.662.500

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

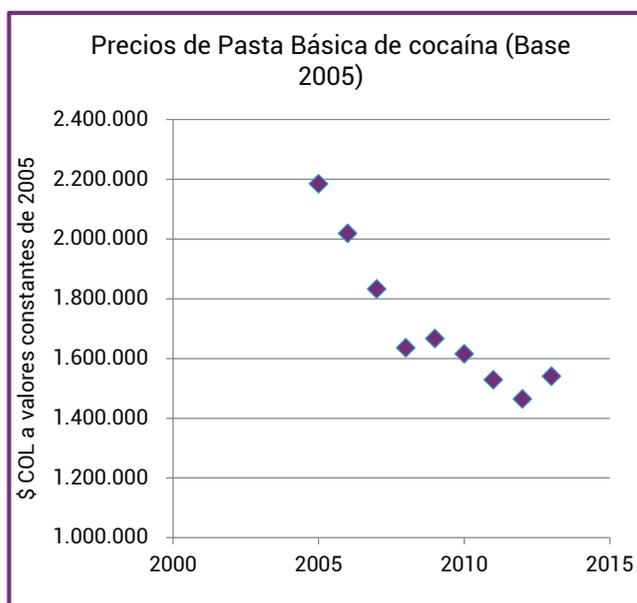
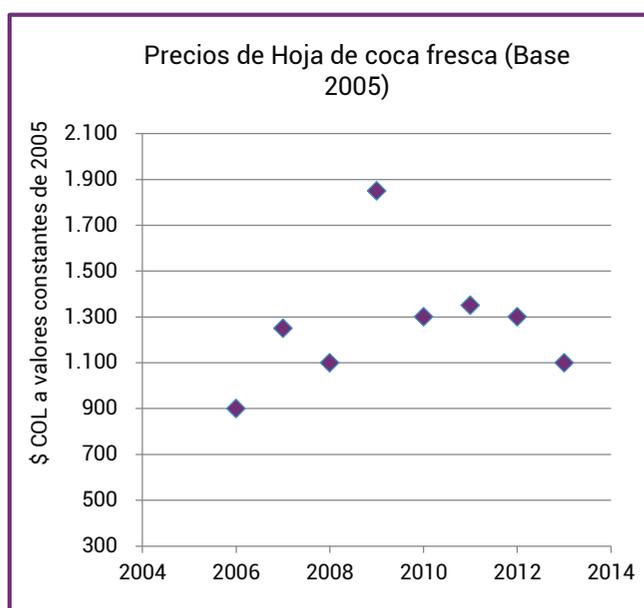
Entre el 2006 y 2013, los precios nominales de hoja de coca fresca han presentado fluctuaciones: de \$950 en el año 2006 en tendencia creciente, pasando por su punto más alto en 2009 (de \$2.250) y disminuyendo a partir de ese año a \$1.450 en 2013, lo cual representa un crecimiento acumulado del 78% en este periodo. Los precios reportados en el departamento se caracterizan por ser inferiores (en promedio el 35% más bajos) a los pactados en otras regiones cocaleras. Es de resaltar que solo el 14% de los cultivadores venden la hoja de coca fresca, siendo un factor diferenciador frente a las tendencias nacionales, en donde el 63% de los cultivadores comercializan directamente la hoja sin ningún nivel de transformación.

En el periodo 2006-2013, los precios de pasta básica de cocaína en el departamento registraron una disminución acumulada del 4%, con niveles entre \$ 1.943.300/kg a \$2.183.350/kg, siendo el producto que más se comercializa en la región por parte de los cultivadores (86% de los cultivadores vende pasta básica de cocaína producida en finca), con precios levemente superiores a los registrados en el país, entre \$1.844.300/kg y \$ 2.154.200/kg. Los precios nominales de base de cocaína en el periodo han crecido en promedio el 14%, oscilando entre \$2.100.000/kg y \$2.650.000/kg.

Los precios promedio nacional de base de cocaína se estiman entre \$ 2.509.500/kg y \$2.824.700/kg, siendo inferiores a los registrados en el departamento.

Entre 2005 y 2013, el precio de clorhidrato de cocaína en el departamento se ha incrementado en cerca del 35%; se ha comercializado entre \$3.933.300/kg y \$6.500.000/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 del año 2009 en hoja de coca fresca y clorhidrato de cocaína, 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 obtenidos en años anteriores. Cabe resaltar que en el escenario de precios impuestos por los compradores, los ingresos afectados corresponderían a los primeros eslabones de la cadena y no al tráfico en donde la relación entre riesgo vs. utilidad es directa.



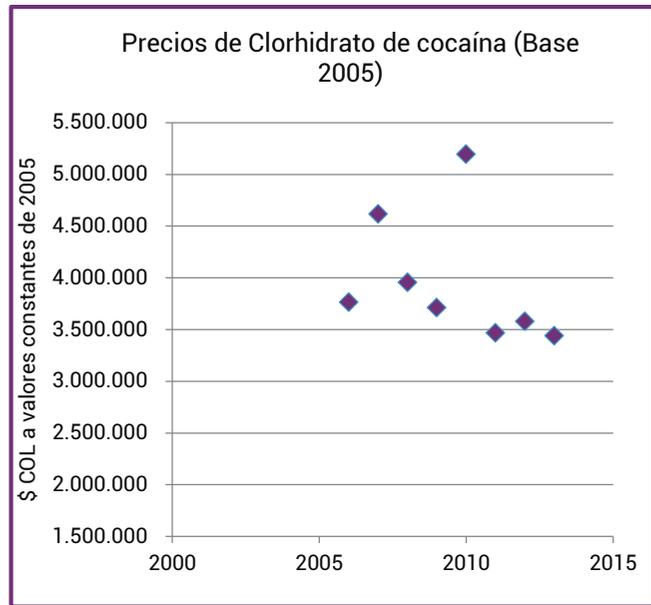
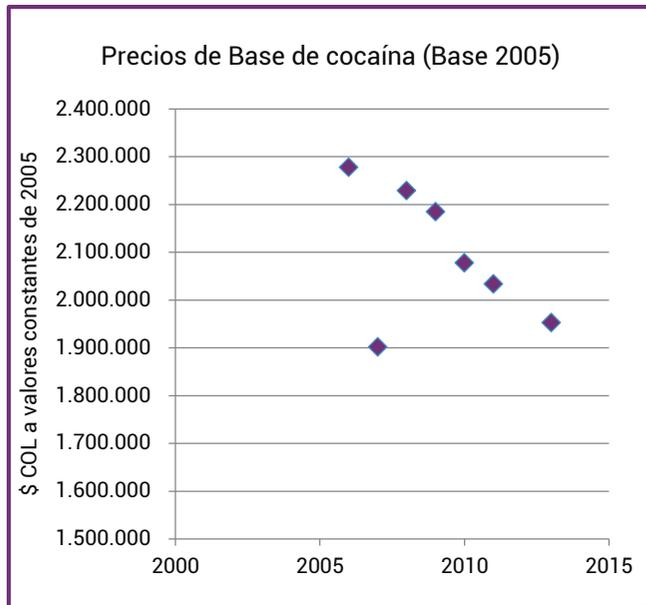


Gráfico 20. Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Guaviare a valores constantes de 2005

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

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

# 9

## Dimensión social

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

zonas de frontera agrícola. Esta situación encuentra un punto de discusión al examinar la dinámica particular en el Caquetá, 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.

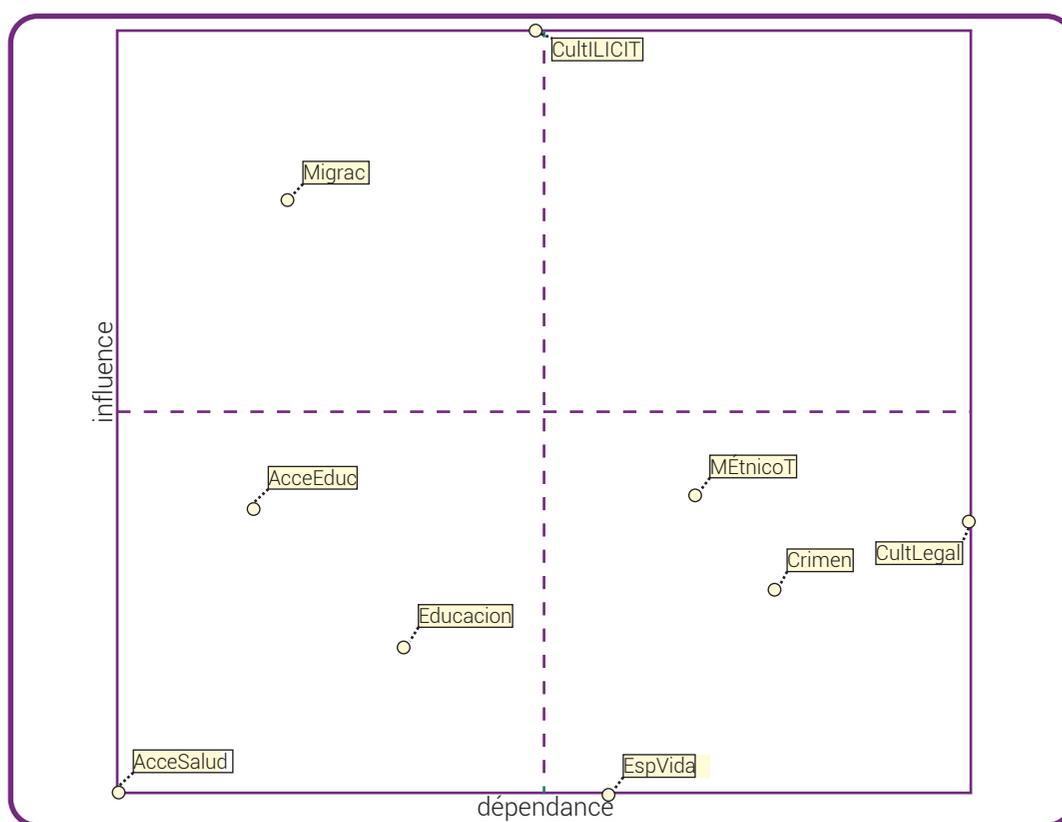


Gráfico 21. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal

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 fundamental e impulsor del desarrollo a mediano y largo plazo, en

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

Las variables críticas del sistema son los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnicoT), la criminalidad (Crimen) y la cultura de la legalidad (CultLegal). En el caso del Caquetá, estas juegan un papel determinante y constituyen un punto obligado de atención, dado que allí las comunidades indígenas están afectadas por la coca y los altos índices de violencia, y los crímenes asociados a la producción de coca han deteriorado sensiblemente las normas de convivencia y han legitimado prácticas productivas ilegales.

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

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

El departamento de Guaviare registró un considerable crecimiento poblacional en la década de los 80 por la alta migración generada por el cultivo de coca. El conflicto armado y la disminución del crecimiento poblacional originado por el peso de los cultivos ilícitos de las últimas dos décadas han convertido al Guaviare, especialmente al municipio San José del Guaviare, en un departamento tanto expulsor como receptor de población en condición de desplazamiento por el conflicto armado.

Según el Dane, a partir del censo de 2005, en el Guaviare se registraron 10.981 emigrantes frente a 3.110 inmigrantes, siendo el saldo neto migratorio de -7.871.

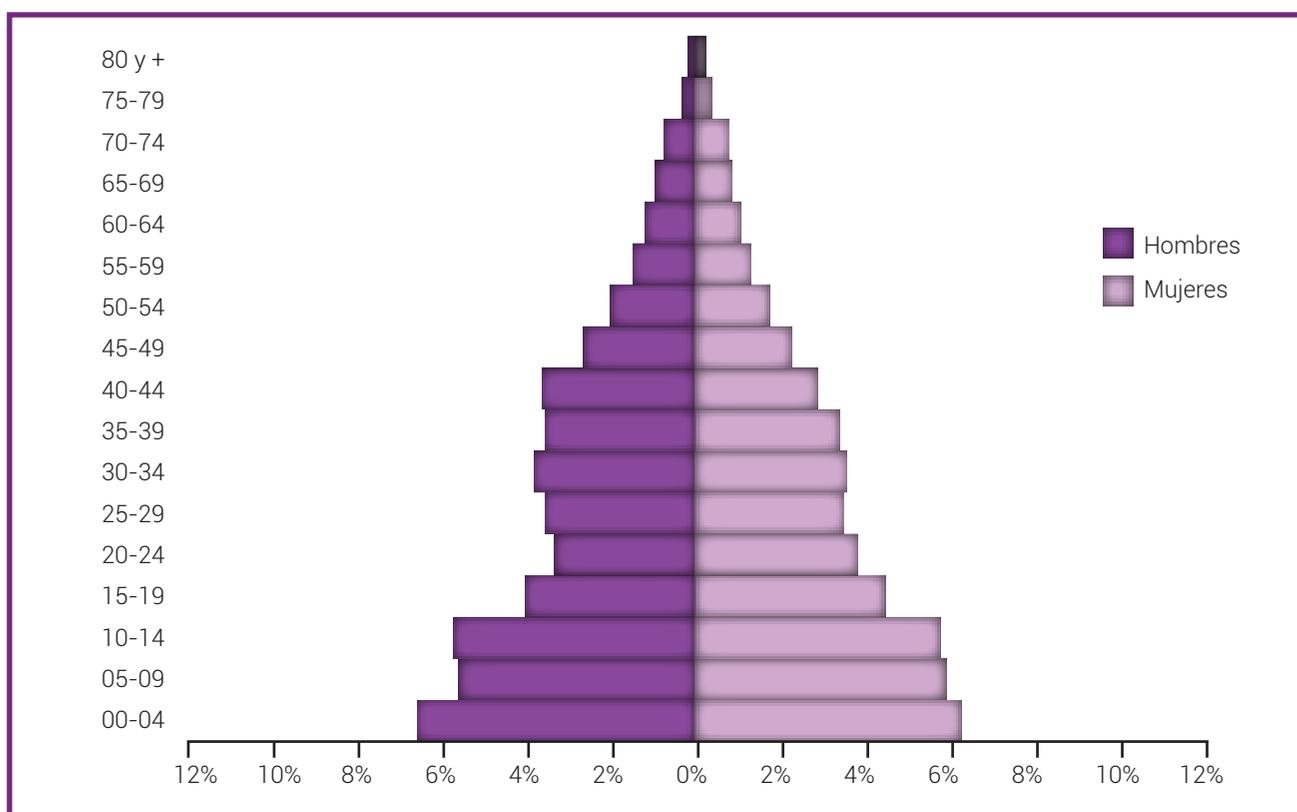
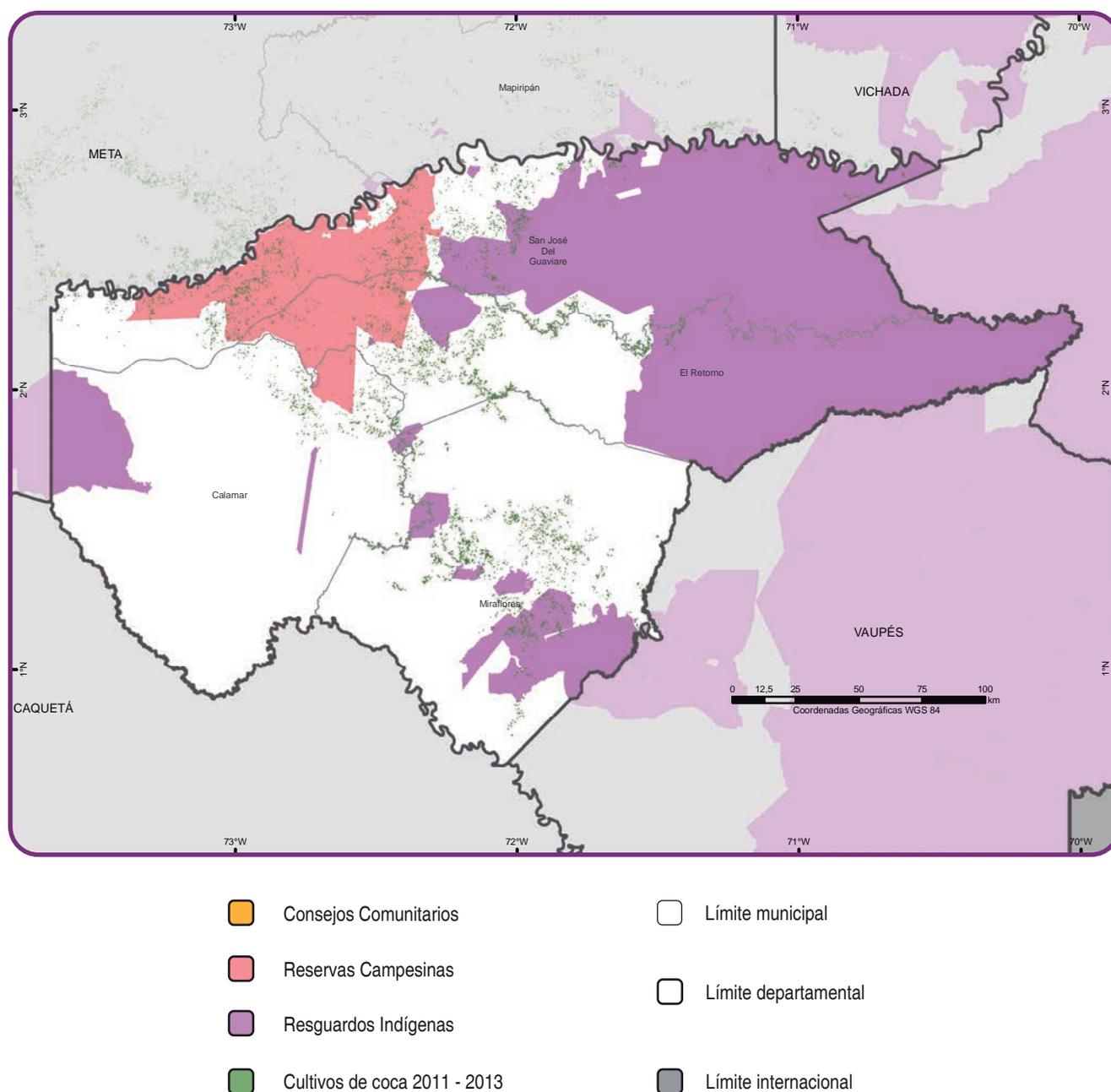


Gráfico 22. Estructura de la población por sexo y grupos de edad  
Fuente: Dane, 2005

Según la pirámide poblacional del Censo de 2005, en el departamento de Guaviare se presenta una importante disminución de la población económicamente activa (15-49 años), especialmente en la población masculina. Esto se relaciona con el desplazamiento forzado que genera la salida de importantes contingentes poblacionales en esa franja etárea, así como el impacto

que tiene el asesinato por parte de grupos armados ilegales de hombres cabeza de hogar, pues el departamento presenta altas tasas de homicidio, siendo las agresiones (homicidio) y sus secuelas, la principal causa de muerte (según el Dane, de 244 muertes de hombres en el departamento, 156 se debieron por causas violentas).

## 9.2. FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO



Mapa 13. 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.

### 9.2.1 Población Indígena del Guaviare

Según el Censo 2005 del DANE, el departamento de Guaviare tiene una población indígena de 2.117 personas; sin embargo, la Gobernación del Guaviare plantea que la población indígena del departamento asciende a

6.210 personas. Esta cifra la obtuvo la Gobernación a partir de un censo que levantó en el año 2010 en cada una de las capitanías de los resguardos indígenas del departamento<sup>148</sup>. Esta población se divide en cinco familias lingüísticas: los Tukano Oriental, los Guahíbo, los Makú-Puinave, los Arawak y los Caribe (ver tabla).

<sup>148</sup> Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Pág. 100.

FAMILIA LINGÜÍSTICA	GRUPO ÉTNICO
TUKANO	PIRATAPUYO
ORIENTAL	DESANO
	SIRIANO
	TUKANO
	WUANANO
	CARAPANA
	CUBEO
GUAHIBO	JIW
	SIKUANI
ARAWAK	CURRIPACO
MAKÚ-PUINAVE	NÜKAK
	PUINAVE
CARIBE	CARIJONA

Tabla 17. Grupos étnicos Guaviare

Esta población se encuentra asentada, fundamentalmente, en los ejes de los principales ríos de la región. Los Tukano Oriental tienen sus principales asentamientos en los ejes de los ríos Unilla, Utila y Vaupés. En el eje del río Guaviare los Tukano Oriental tienen tres comunidades (Panure, El Refugio y la Fuga) y en Caño Grande, que es tributario del Inírida, se encuentra la comunidad Tukano de Asunción. Los Guahíbo (Sikuani y Jiw) se han asentado sobre el eje del río Guaviare, pero ahora están viviendo una dinámica de movilidad forzada, como consecuencia del conflicto armado e, incluso, existen algunos miembros de esta comunidad que se encuentran en una crítica situación

humanitaria en San José del Guaviare. Los Arawak (Curripacos) se encuentran dispersos en los ejes de los ríos Guaviare, Guayabero e Inírida; los Makú-Puinave (Nükak y Puinave) han tenido su asentamiento en el interfluvio Guaviare-Inírida e Inírida-Papunaua y el eje río Inírida respectivamente; sin embargo, están enfrentando el mismo problema de movilidad forzada que enfrentan los Jiw, como consecuencia del conflicto armado y se observa a algunos de sus miembros en condición de indigencia en las calles de San José del Guaviare. Y el pequeño grupo de caribes (Carijonas) que se encuentra ubicado en un caserío bañado por las aguas del Vaupés, al sur-oriente del departamento<sup>149</sup>.

### 9.2.2. Resguardos Indígenas con coca en el Guaviare

Resguardo	Suma de coca 2012	Suma de coca 2013
Arara, Bacatí, Caruru y Miraflores	10,0	9,8
Barranco Ceiba y Laguna Araguato	16,4	29,2
Barranco Colorado	9,2	12,7
Barrancón	3,2	-
Barranquillita	13,8	21,3
Caño Negro		-
Centro de Miraflores	2,2	-
Charco Caimán	4,6	7,7
Corocoro	6,9	-
El Refugio	0,6	-
La Asunción	4,1	0,6
La Fuga	17,8	11,4

149 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Pág. 108. Salgado Ruiz, H. (1996). Caracterización Cultural del Guaviare. Instituto SINCHI. Documento de Trabajo. San José del Guaviare.

La Yuquera	58,3	53,2
Lagos del Dorado, Lagos del Paso y El Remanso	179,1	285,1
Macuare	7,0	11,7
Morichal viejo, Santa Rosa, Cerro Cucuy, Santa Cruz, Caño Danta, Otros	127,5	155,8
Nukak-Maku	217,3	454,2
Puerto Nare	22,7	21,4
Puerto Viejo y Puerto Esperanza	9,6	4,6
Tucán de Caño Giriza y Puerto La Palma	23,3	23,3
Vuelta del Alivio	16,8	19,2
Yavilla II	67,9	78,7
Total	815,3	1.200,1

Tabla 18. Cultivos de coca en Colombia en Territorios Indígenas 2012-2013

Como se observa en la tabla anterior, de 34 resguardos indígenas existentes en el departamento de Guaviare (ver Tabla Resguardos Indígenas del Guaviare)<sup>150</sup>, 22 de ellos presentan plantaciones de coca en sus territorios. Para el año 2012 se reportó un total de 815,3 hectáreas y para el 2013 un total de 1.200 hectáreas, lo que significa un incremento en el número de hectáreas de 32%.

### 9.2.3. Situación humanitaria de los Pueblos Nükak y Jiw

La Corte Constitucional en el Auto 173 de 2012 planteó que los pueblos indígenas Jiw y Nükak, asentados en los departamentos de Meta y Guaviare están en grave peligro de ser exterminados física y culturalmente, a causa del conflicto armado interno y la omisión de las autoridades en brindarles una adecuada y oportuna protección. Dice la Corte que, según se desprende de los diversos informes y pruebas referidos en el auto, las comunidades Jiw o Guayabero y Nükak se han visto profundamente afectadas por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado y, en consecuencia, han sido despojadas del territorio propio, y buscan reubicarse en zonas donde puedan continuar lo que ellos llaman 'modo de vida buena' o cosmovisión<sup>151</sup>.

Dice la Corte en dicho Auto que en muchas ocasiones a estas comunidades se les imponen medidas de control territorial y poblacional, control de corredores de movilidad, se les obliga a prestar su fuerza de trabajo en cultivos ilícitos, se les prohíbe la realización de actividades tradicionales; se los recluta forzosamente, amenaza y asesina, por parte de los actores del conflicto, los colonos y grupos armados en general, sometiéndolos a otra de las expresiones de la crisis humanitaria producto de la confrontación armada: el

confinamiento. Este último tiene efectos negativos de mayor impacto en la población indígena, pues con estas acciones se afectan gravemente sus pautas culturales tradicionales, sus relaciones socioeconómicas y con su entorno, lo cual pone en peligro la existencia misma de las comunidades y personas que las integran. Panorama que se torna aún más difícil tratándose de pueblos de tradición nómada y semi-nómada<sup>152</sup>.

A través del mismo Auto 173 se ordenó al Ministerio de Defensa Nacional la devolución del área del territorio colectivo que actualmente ocupa la Escuela de Fuerzas Especiales e Infantería de Marina, en un periodo no mayor a seis (6) meses, en atención a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, y a los principios de precaución, distinción y necesidad militar, y demás normas de DIH que hacen parte del ordenamiento nacional (artículo 93.1 de la Carta), a las normas legales vigentes y la jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia. En dicha área se identificaron 19 construcciones superpuestas con el territorio del resguardo, de las cuales 7 son permanentes: piscina, torre de observación, alojamiento y tanque elevado, planta de acueducto, escuela, dos salones de clase y dos pistas de comandos. La seguridad nacional no se verá comprometida con la reubicación de ninguna de estas construcciones, dicen la Corte, pero su permanencia sí compromete la existencia misma del pueblo indígena Jiw asentado en el resguardo de Barrancón<sup>153</sup>.

Con respecto a la crisis humanitaria que enfrentan los pueblos Nükak y Jiw, la Corte aclara que en el Auto 173 no se ordena el retiro de dos (2) bases militares ubicadas en los departamentos de Meta y Guaviare, sino la devolución de 6 hectáreas de territorio colectivo ocupadas actualmente en la forma descrita, en el departamento de Guaviare. Al Ministerio de Defensa le fueron adjudicadas 250 hectáreas en la zona, mediante

150 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Pág. 100-101.

151 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a038-13.htm>

152 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a038-13.htm>

153 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a038-13.htm>

Resolución 571 del 31 de mayo de 1988, expedida por el anterior Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), que puede ocupar, sin poner en riesgo, esas comunidades indígenas<sup>154</sup>.

MUNICIPIO	COMUNIDAD	RES-GUARDO	ASENTAMIENTO	RESOLUCIÓN INCORA	HAS	FAMILIAS	PERSONAS	ETNIA
San José del Guaviare	La María	X		21-07/29/1998	478	11	52	Jiw
San José del Guaviare	Panuré	X		81-04/14/1993	303	37	279	Tucano, Piratap
San José del Guaviare	El Refugio	X		05-04/11/1998	366	21	148	Desano, Tucano
San José del Guaviare	Barrancón	X		68-08/16/1998	2.500	87	363	Jiw
San José del Guaviare	La Fuga	X		47-10/10/1997	8.360	31	142	Desano, Tucano
San José del Guaviare	Caño Negro	X		17-4/21/1982	1.833	16	140	Sikuano, Cubeo
San José del Guaviare	Mocuare		X					Jiw
San José del Guaviare	Cachivera de Nare	X		16-06/29/2000	317	12	60	Sikuani, Siriano
San José del Guaviare	Barranco Colorado	X		40-10/17/1995	9.327	33	200	Jiw
San José del Guaviare	Corocoro	X		105-12/12/1988	33.500	36	154	Curripacos, Cubeos
San José del Guaviare	Barranco Ceiba-Arawato	X		49-07/21/1983	24.940	50	245	Jiw
SJG	Nukak-Makú	X		136-23/11/1993	632.160	112	549	Nukak
Retorno	Nukak-Makú	X		056-18/12/1997	322.320			Nukak
Retorno	La Asunción	X		73-12/16/1996	702	19	105	Guananos, Tucanos
Retorno	Cerro Cocuy, Santa Rosa, Morichal Viejo, Santa Cruz, Caño Danita	X	X	45-11/30/1998	670.000	43	256	Curripacos
						110	713	Puinave, Cubeo
						22	118	Puinabe
						36	175	Puinave
						12	162	Curripac, Puinaves
Miraflores	Centro Miraflores	X		87-20/12/2006	545	55	261	Piratapuyos, Tucano
Miraflores	Puerto Monforth	X	X	-		25	146	Tucano
Miraflores	Puerto Viejo, Puerto Esperanza	X		47-11/30/1998	9.100	18	92	Desano, Cubeo
						20	86	
Miraflores	Vuelta del Alivio	X		46-11/30/1998	38.750	21	103	Wanano, Carapana
Miraflores	Puerto Nare	X		22-4/10/2003	23.367	38	230	Carijona
Miraflores	Arara – Bacati	X		80-14/04/1993	264.870	22	117	Cubeo, Wanano
Miraflores	Lagos de Jamaicuru					21	130	Tucano, Desano
Miraflores	Tucán Caño Giriza y Puerto La Palma	X		13-30/06/2005		31	157	Tucano, Desano
					5.877	11	64	Tucano, Desano
Miraflores	Yavilla II	X		07-05/11/1998	30.000	18	105	Cubeo
Miraflores	Barranquillita	X		26-07/19/1994	22.265	38	191	Tucano, Cubeo
Miraflores	Lagos del Dorado, Lagos del Paso y El Remanso	X		76-04/14/1993	43.980	99	477	Tucano
Calamar	La Yuquera	X		27-07/19/1994	7.708	12	70	Desano, Tucano
Calamar	El Itilla	X		18-10/12/2002	8.719	15	90	Desano, Cubeo
Totales						1.132	6.210	

Tabla 19. Resguardos Indígenas del Guaviare<sup>155</sup>

154 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a038-13.htm>

155 Gobernación del Guaviare. 2011. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. "Así, marcamos huella". Págs. 100-101.

# 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 Guaviare afecta los procesos de impulso al desarrollo para la superación de la problemática de producción ilegal. Las variables clave dentro del análisis de la relación entre la dimensión política e institucional y la producción ilegal se relacionan, en este caso, con fenómenos ilegales realizados por agentes del crimen organizado

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

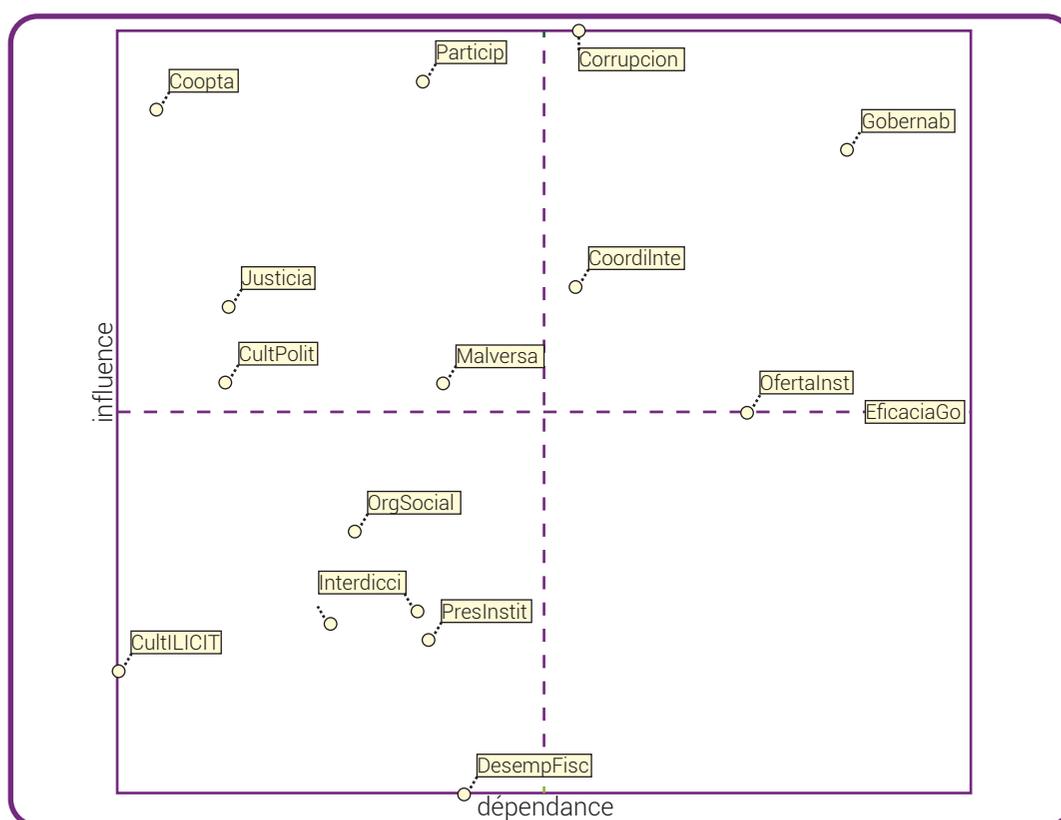


Gráfico 23. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio

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

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

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

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

Vale la pena mencionar que bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia se han construido los planes departamentales a partir de caracterizaciones regionales en concurso con las instituciones locales. Esto ha permitido crear escenarios de generación de conocimiento basados en evidencia por parte de los actores claves del proceso en cada región. Para el caso de Guaviare se evidencia que el plan de drogas, por iniciativa departamental, incorporó los aspectos de reducción del consumo de sustancias psicoactivas en un plan inicialmente concebido como un plan de reducción de la oferta de drogas (producción, procesamiento, transporte y distribución de drogas)<sup>156</sup>.

Se evidencia el trabajo en conjunto en el marco del Comité Departamental con la participación de 18 entidades para la construcción departamental de drogas de Guaviare.

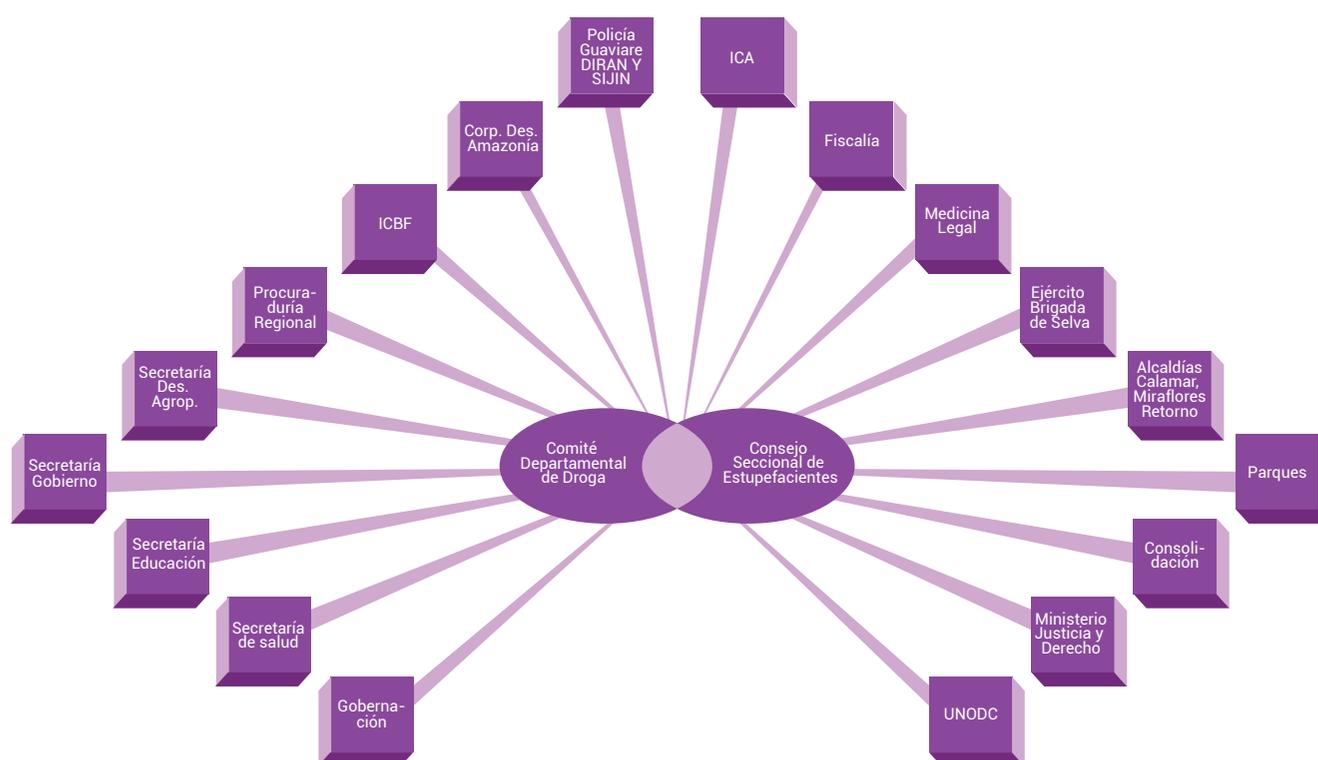


Figura 1. Entidades participantes en el departamento de Guaviare.

156 Comité Departamental de Drogas, Plan Departamental de Drogas "Convencer Haciendo 2014-2021". Gobernación del Guaviare con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y UNODC. P. 3.

Las entidades que han participado en el proceso son:

- Gobernación del Guaviare
- Secretaría de Salud del Guaviare
- Secretaría de Educación Departamental
- Secretaría de Gobierno del Guaviare
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- Procuraduría Regional del Guaviare
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Corporación para el Desarrollo de la Amazonía
- Departamento de Policía Guaviare (DIRAN y SIJIN)
- Instituto Colombiano de Agropecuario
- Fiscalía General de la Nacional - Seccional Guaviare
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Brigada de Selva Ejército de Colombia
- Alcaldías de Calamar, Miraflores, El Retorno y San José del Guaviare
- Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Estas entidades estuvieron involucradas en los escenarios de discusión del problema y como fruto de esa interacción se priorizaron los temas más críticos que enfrenta el departamento en materia de drogas en el Plan Departamental<sup>157</sup>. Dichos problemas se clasifican en seis objetivos, como se evidencia a continuación:

Objetivo 1. Reducir la producción de cultivos ilícitos y las drogas derivadas en el Departamento de Guaviare, mitigando los impactos ambientales y sociales.

Objetivo 2. Intensificar en forma sostenida el control al tráfico y distribución de drogas ilícitas.

Objetivo 3. Fortalecer los mecanismos de reducción a la comercialización de drogas ilícitas.

Objetivo 4. Capacidad departamental para desarrollar programas de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción del uso y abuso de drogas en el marco de la normatividad actual.

Objetivo 5. Desestímulo al inicio del consumo de sustancias legales (alcohol y cigarrillo, fármacos) e ilegales y/o al abandono de la conducta dependiente.

Objetivo 6. Fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sector salud para la atención y rehabilitación primaria.

El tema institucional se señala en el tercer objetivo concentrado en temas de prevención. Sin embargo, la coordinación interinstitucional es constante a la hora

<sup>157</sup> Ibid., p. 37.

de diseñar las estrategias para cumplir los retos que prevé el Plan Departamental. Dentro de los objetivos que mayor articulación o fortalecimiento institucional requieren, están los siguientes:

En el objetivo No. 1. Reducir la producción de cultivos ilícitos y las drogas derivadas en el departamento de Guaviare, mitigando los impactos ambientales y sociales. Ocho de las estrategias se refieren a temas de articulación o mejoramiento institucional. Como responsables se señalan las instancias de coordinación departamental del Comité Departamental de Droga y el Consejo Seccional, distinguiendo las responsabilidades individuales de cada institución. Vale la pena anotar que las estrategias se plantean en términos de Fortalecer, Implementar y Generar acciones de coordinación que se espera sean acogidos en el marco de las Instancias. Desafortunadamente, las actas de estas instancias no se convierten en herramientas de obligatoriedad que constituyan acciones concretas por parte de las instituciones que hacen parte de las instancias.

En el Objetivo No. 2. Intensificar en forma sostenida el control al tráfico y distribución de drogas ilícitas, el plan prevé estrategias para:

- Fortalecer e incrementar las actividades de control en puestos terrestres, fluviales y aéreos.
- Fortalecer y aumentar las actividades de control al tráfico de drogas ilícitas.
- Aumentar la efectividad de las acciones para el desmantelamiento de redes de narcotráfico.
- Incrementar el control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos de droga ilícita.

Sobre este objetivo, las entidades llamadas al cumplimiento de estas actividades son principalmente las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Sin embargo, las actividades acá planteadas no constituyen un orden para las fuerzas 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 los responsables de materializarla a nivel territorial.

En el Objetivo No. 3. Fortalecer los mecanismos de reducción a la comercialización de drogas ilícitas, se presenta como un tema crucial de la articulación institucional, Adelantar coordinadamente allanamiento, capturas e incautaciones. Sobre este tema, se ha expresado por parte de los funcionarios, en varias de las regiones caracterizadas, la solicitud para generar un protocolo de acción. Los retos para el cumplimiento efectivo de estas actividades por parte de la fuerza

pública y la Fiscalía son la falta de capacidad humana, logística y técnica en la medida en que no hay sitios en dónde disponer los materiales objeto de estos procedimientos ni los medios tecnológicos para hacer las revisiones de manera ágil y eficiente. Uno de los temas que se ha evidenciado como crítico es la falta de protocolos de disposición de sustancias químicas incautadas que pueden generar impactos ambientales irreversibles.

Sobre los aspectos de orden normativo, se conoce que a la fecha hay alrededor de doscientas resoluciones que regulan el tema de prohibición de sustancias que son susceptibles de utilizarse como precursores, de las cuales algunas tienen control especial. Sin embargo, ante la falta de conocimiento de dicha normatividad no se hace un control efectivo. Frente a esto, el Ministerio de Justicia ha estado trabajando en una única resolución que compile toda la normatividad en la materia para facilitar la aplicación del marco legal y de las zonas donde se deben adelantar controles especiales. Así mismo, se está estructurando el sistema de información para el control de sustancias que facilite el trámite y agilice los tiempos para la expedición de licencias<sup>158</sup>.

## 10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL

Como se observó, los retos institucionales del departamento se centran en la falta de coordinación interinstitucional en el territorio y entre la nación y el departamento. Sin embargo, el departamento de Guaviare tiene otro reto institucional y es la falta de conocimiento de los roles de cada entidad en materia de drogas. Frente a este problema el DNP aplicó una metodología de análisis denominada Sistema de Entrega que permite analizar los actores de una política "identificando cómo son las relaciones entre los diferentes actores involucrados y cuáles son los principales obstáculos que se presentan para que la implementación de la política esté en la senda deseada hacia el objetivo planteado"<sup>159</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 eso crea cuellos de botella para la coordinación que a veces ni siquiera son considerados como parte del

<sup>158</sup> En la medida que se han bajado algunos toques para controlar mejor algunas sustancias, el número de solicitud de permisos han incrementado y rebasado la capacidad del Ministerio para atender de forma oportuna. Por ello vienen trabajando en la elaboración del sistema que busca agilizar, hacer más efectiva las labores de coordinación y conocer en tiempo real qué, quién y dónde y cuándo está autorizado. Ministerio de Justicia. Charla de experto técnico Comité Departamental de Droga, Florencia, Caquetá.

<sup>159</sup> Dirección Nacional de Planeación. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Bogotá, 2014.

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

Al respecto, el Instituto SINCHI reconoce las limitaciones del enfoque territorial sobre el tema de drogas ilícitas de la siguiente manera:

Vale la pena advertir que en este documento (Agenda 21 Guaviare) no se priorizaron temas álgidos para la región como el conflicto armado, el cultivo de la coca y las fumigaciones, porque son de tratamiento exclusivo del orden presidencial y, por tanto, al departamento no se le deja capacidad de acción o maniobra sobre los mismos. (Subrayado fuera de texto)<sup>160</sup>.

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

### 10.2.1 Fiscalía General de la Nación.

Cuenta con la Fiscalía Seccional del Guaviare, que tiene asignados seis fiscales, dos de ellos especializados; así mismo, cuenta con el Cuerpo Técnico de Investigaciones. La Fiscalía hace parte de las instancias del Comité de Drogas y del Consejo Seccional e hizo parte de la elaboración del Plan de Drogas Convencer Haciendo 2014-2021. Se evidencian como retos de la Fiscalía del Guaviare, en materia de drogas, en concurso con las otras entidades responsables, el fortalecimiento de actividades contra el tráfico, la mayor efectividad de las acciones para el desmantelamiento de las redes de narcotráfico, incrementar el control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos y mejorar la coordinación para allanamientos, capturas e incautaciones.

### 10.2.2 Presencia de la fuerza pública en el departamento

En el departamento hace presencia el Ejército, la Infantería de Marina y la Policía, quienes por parte de la fuerza pública tienen un rol fundamental en las acciones contra las drogas en el componente de oferta.

<sup>160</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI. Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare. Colombia, diciembre de 2007.

### 10.2.3 Armada Nacional

En el departamento de Guaviare se encuentra el Batallón Fluvial de Infantería n.º 32 con base en Barrancón, Guaviare. Este batallón está adscrito a la Brigada Fluvial de Infantería n.º 3 que tiene base en Puerto Leguizamó<sup>161</sup>.

### 10.2.4 Ejército Nacional

Se encuentra la Brigada XXII con sede en San José del Guaviare, adscrita a la IV División.<sup>162</sup> Está integrada por dos batallones de infantería un batallón de selva, un Batallón de entrenamiento y un Batallón de contraguerrillas, distribuidos en la jurisdicción, así:

- Batallón de Infantería Aerotransportado n.º 19 Gr. Joaquín París con sede en San José del Guaviare.
- Batallón de Infantería n.º 24 Gr. Luis Carlos Camacho Leyva, con sede en Calamar, Guaviare.
- Batallón de Selva n.º 51 Gr. José María Ortega con sede en Miraflores, Guaviare.
- Batallón de ASPC n.º 22 "Tc. Benedicto Triana", con sede en San José del Guaviare.
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento n.º 22 "José Ignacio Álvarez Salazar" con sede en El Retorno, Guaviare.
- Batallón de Combate Terrestre n.º 32 "Libertadores de la Uribe" con sede en Carurú, Vaupés.

Adicionalmente, en el marco del Plan Espada de Honor II se creó la Fuerza de Tarea Troya para desarrollar operaciones en contra de las bandas criminales.<sup>163</sup> Por otro lado, en Guaviare también se desarrollan operaciones en el marco de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega que tiene como principal objetivo el Bloque Oriental de las FARC<sup>164</sup>.

### 10.2.5 Policía

La Policía Departamental de Guaviare hace parte de la Regional de Policía n.º 7 que comprende los departamentos de Casanare, Meta, Guainía, Vichada, Vaupés, Guaviare y la Policía Metropolitana de Villavicencio. Al interior del departamento, la Policía cuenta con un Comando operativo de seguridad

ciudadana<sup>165</sup> que está desplegado en el territorio así:

- Estación de Policía San José del Guaviare
- Estación de Policía el Retorno
- Estación de Policía Miraflores
- Estación de Policía Calamar
- Estación de Policía Puerto Concordia
- Estación de Policía Mapiripán

En el departamento se encuentra la Compañía Antinarcóticos de Operaciones de San José del Guaviare adscrita a la regional 7<sup>166</sup> desde la que se han planeado y ejecutado operaciones exitosas contra el narcotráfico como la dada de baja de alias "Cuchillo" en el marco de la operación "Diamante". La Dirección es la responsable de la disminución del 16% del área cultivada en el departamento y también de la incautación de precursores, pasta base y clorhidrato de cocaína incautada en el departamento<sup>167</sup>.

### 10.2.6 Gobernabilidad

El departamento se creó después de la Constitución de 1991 y el principal reto ha sido llevar la institucionalidad a zonas donde los colonos ampliaron la frontera agrícola y empezaron a forjar el territorio sin ayuda estatal. El SINCHI señala que el Estado ha ganado espacio a través de la prestación de servicios de salud, educación y energía eléctrica, pero no pasa lo mismo con acueducto, alcantarillado y programas deportivos y culturales para la población<sup>168</sup>.

Desde la década del 80, el Guaviare fue territorio de siembra de cultivos ilícitos y ha seguido teniendo cultivos que en 2002 tuvieron un pico de 27,381 hectáreas sembradas. Aunque en el último censo se reportaron 4,725 ha, el territorio se ha desarrollado con la cultura de la ilegalidad asociada al dinero proveniente de la droga que encarece los bienes y servicios legales y la falta de acompañamiento del Estado a través de la prestación de servicios. Por ejemplo, en épocas de lluvia, la precariedad de las vías secundarias y terciarias empeora y hace inviable la comercialización de productos diferentes a la coca<sup>169</sup>.

161 Cuerpo de Infantería de Marina Colombia. Recuperado el 25 de diciembre de 2014. Disponible en:

<http://www.marinebadges.com/collection/colombia>

162 Ejército Nacional de Colombia. Vigésima Segunda Brigada. Recuperado el 25 de diciembre de 2014. Disponible en <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=240194>

163 Ejército Nacional de Colombia. Se active en el Guaviare la Fuerza de Tarea Troya. Recuperado el 25 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=372317> Consultado el 25 de diciembre de 2014.

164 Ejército Nacional de Colombia, Fuerza de Tarea Conjunta Omega mantiene ofensiva contra el bloque oriental de las FARC. Recuperado el 25 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=372039>

165 Policía Nacional. Resolución n.º 01041 del 16 de abril de 2009. Recuperado el 24 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RAjuGTaiKcJ:www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/resoluciones+&cd=2&hl=es&ct=clnk&client=safari>

166 Policía Nacional. Jurisdicción Regional 7. Recuperado el 24 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Mando\\_Institucional/Comandantes/region-7](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Mando_Institucional/Comandantes/region-7)

167 Los logros de la Base Antinarcóticos de San José del Guaviare. El tiempo. Recuperado el 24 de diciembre de 2014. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9088160>.

168 SINCHI, Construyendo Agenda 21 para el Guaviare. Óp cit., p. 40.

169 Misión de Observación Electoral. Monografía Político electoral departamento de Guaviare 1997 a 2007. Corporación Arco Iris, CERAC y Universidad de los Andes. Bogotá, 2008.

La baja presencia estatal, en particular en las áreas rurales del departamento, ha dado lugar a la cooptación del territorio por parte de los grupos armados que se financian de las drogas ilícitas y ejercen funciones paraestatales en las comunidades. Como lo evidencia la MOE, la vinculación de políticos con la guerrilla y con los paramilitares dio lugar a señalamiento de cooptación de las administraciones regionales<sup>170</sup>. Los casos de corrupción, la cultura de la ilegalidad asociada a los dineros provenientes de la droga y la debilidad institucional en la prestación de servicios públicos han dado lugar a que el departamento enfrente la estigmatización. Sin embargo, los esfuerzos de los funcionarios públicos del nivel territorial y nacional en el marco de las instancias de coordinación permiten que el Guaviare tenga un diagnóstico acertado de su problemática en temas de drogas, el cual se espera que se convierta en acciones concretas y se genere un cambio de políticas que permitan articular mejor la oferta estatal, que se tiene hoy en el departamento y así atacar, de manera certera, la oferta de drogas.

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*, p. 48.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La dinámica multianual de cultivos de coca en el territorio del Guaviare muestra una tendencia ligeramente decreciente desde el 2004, pero esta tendencia parece haber tenido su punto de inflexión en el 2012. En los dos últimos años (2013 y 2014 <sup>171</sup>) se observa un aumento significativo del área cultivada con coca.

En el caso del Guaviare la producción cocalera está fuertemente asociada a la red fluvial. Los ríos Guayabero – Guaviare, el alto Inírida y el alto Vaupés, constituyen los principales ejes de expansión de la producción, colonizando los valles interfluviales de sus múltiples afluentes. Adicionalmente, las rutas fluviales constituyen los principales canales de tráfico de productos e insumos para el narcotráfico, tanto hacia el centro del país por las rutas del Meta, como hacia Brasil y Venezuela por el Oriente.

Una de las zonas más afectadas actualmente la constituye el resguardo indígena Nukak, debido a que la colonización cocalera por los ejes fluviales está avanzando hacia el interior del resguardo. De igual manera, se mantiene la fuerte afectación por coca de los resguardos indígenas localizados en el municipio de Miraflores.

Existe un muy alto nivel de incidencia de diferentes bloques de las Farc, organización que opera como principal agente para estatal en el territorio del departamento. La presencia de la reciente reagrupación criminal Libertadores del Vichada en cercanías a San José del Guaviare constituye un riesgo importante en el caso de que se produzca un proceso de desmovilización de las Farc, ya que esta organización podría entrar a sustituir parcial o totalmente a las Farc en lo relativo al tráfico de drogas y el control armado del territorio, poniendo en riesgo tanto las posibilidades de reducción de la producción como de la situación de derechos humanos en el departamento.

Los programas y acciones de desarrollo alternativo se han concentrado en una zona en los municipios de San José del Guaviare y Calamar, pero no han podido acceder hasta ahora a los núcleos históricos de producción cocalera del departamento. También en este caso la presencia de las Farc constituye el principal limitante para la intervención institucional, por lo que un

<sup>171</sup> El censo de producción de cultivos de coca registró 5.568 hectáreas en 2014, lo que constituye un aumento del 19,7% respecto del 2013.

proceso de desmovilización podría alterar radicalmente las condiciones para la acción del Estado en los principales núcleos productores de coca. Ahora bien, una parte importante de la zona de producción cocalera se encuentra en la Reserva Forestal Amazónica, y presenta además condiciones de aislamiento que establecen limitaciones para la viabilidad económica de muchas líneas productivas tradicionales.

Con base en los elementos anteriores, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer la política departamental de acción sobre drogas en el Guaviare: Aumentar la presencia y acción de la Armada Nacional de manera significativa en las principales vías fluviales asociadas a la producción y el tráfico de coca, con especial énfasis en acciones de interdicción y de reducción de cultivos hasta su límite de acción territorial. El aumento en la presión en estos corredores podría tener como resultado la relocalización o concentración de los cultivos ilícitos en las zonas interfluviales, pero afectaría la viabilidad económica de la producción y el tráfico.

Iniciar una acción policial y militar para la desactivación de la agrupación criminal Libertadores del Vichada, entendiendo que mientras persista el fuerte incentivo económico del narcotráfico dicha organización podrá mudar de nombres y dirigentes durante un período prolongado. Mientras persiste el conflicto armado dicha agrupación mantendrá sus relaciones comerciales con las Farc, pero en el caso de una posible desmovilización es altamente probable que aspire a fortalecer su estructura militar y económica, constituyendo un riesgo para la construcción de una paz duradera en el departamento.

Iniciar de manera urgente un proceso de concertación con las comunidades indígenas del departamento cuyos territorios se encuentran afectados por producción ilícita, con el fin de apoyar el diseño y puesta en marcha de políticas étnicas sobre drogas, y de surtir los procesos de consulta previa que permitan la realización de acciones de control de la producción de manera más intensiva.

En el caso de la ZRC (Zona de Reserva Campesina) del Guaviare, definir una estrategia de integración al desarrollo y un plan de ordenamiento y regularización de la propiedad que facilite tanto la reducción actual de la producción ilícita, como la integración de población desmovilizada que se derive de un posible acuerdo de finalización definitiva del conflicto armado. Así mismo, se sugiere identificar estrategias de integración

económica que integren componentes cooperativos por medio de asociaciones y otras organizaciones campesinas.

Considerar la expansión de los programas de desarrollo alternativo en los municipios de San José, El Retorno y Calamar, en la medida en que las condiciones de seguridad permitan su desarrollo, con énfasis en la producción de ganado mayor y otras líneas que permitan afrontar las limitaciones de conectividad vial. En el caso de Miraflores, identificar mecanismos que faciliten la relocalización de parte de la población dedicada a la producción ilícita en zonas donde sea viable la producción desde las perspectivas ambiental y económica; junto con lo anterior, considerar el mejoramiento de una de las pistas de aterrizaje actualmente en uso, y definir alternativas de producción agrosilvopastoril centradas en productos propios del entorno ambiental selvático que puedan ser objeto de comercio internacional, junto con un programa de apoyo para su comercialización.



# 11

## Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Guaviare

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

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

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

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

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

y de los hallazgos de las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves en el territorio y gestión de información de las instituciones competentes y de los operadores in situ. También se analizaron los datos de Guaviare que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013<sup>172</sup> y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de Población Escolar 2011<sup>173</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

acciones directas tanto frente al consumo, como a sus factores causales.

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

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

### Consumo de sustancias psicoactivas población general

En el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013, la región de la Amazonía y Orinoquía es una de las particiones geográficas<sup>174</sup> a partir de las cuales se diseñó el tamaño muestral. Para esta región se incluyeron datos de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada con un total de 925 encuestas que representan el 2,1% del total de las encuestas aplicadas en todo el país.

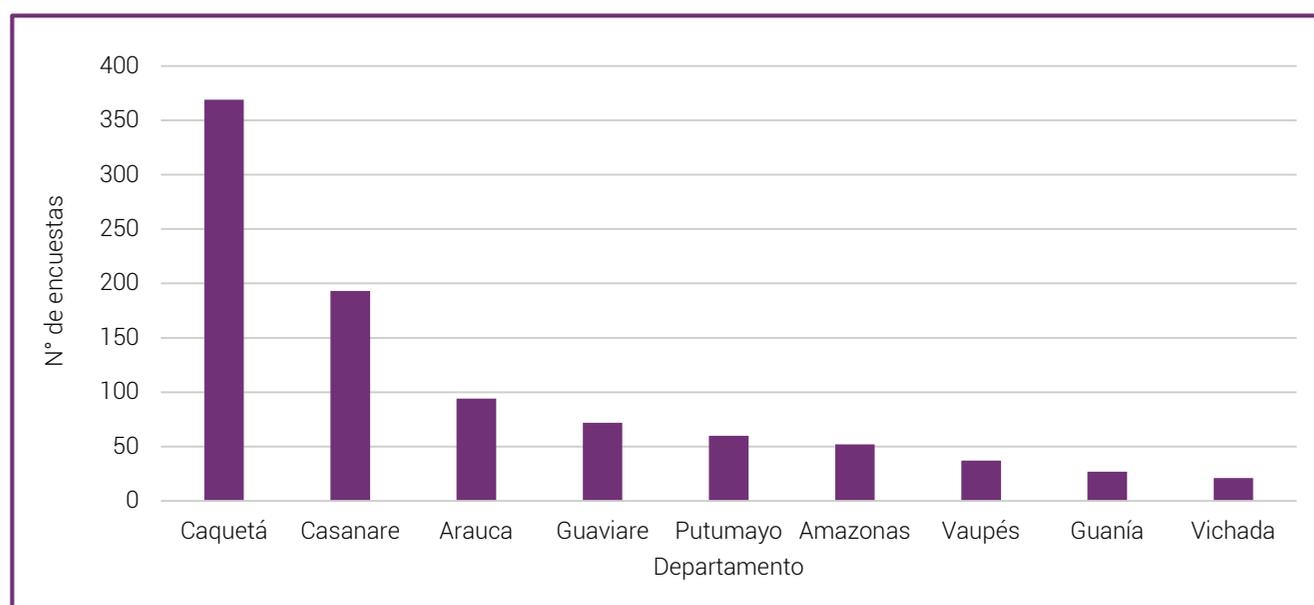


Gráfico 24. Número de encuestas por departamento para la región de la Orinoquía y Amazonía  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

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

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Guaviare una muestra de 72 personas, habitantes del municipio de San José del Guaviare que representan a de 34.902 personas.

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos. Las desagregaciones por sexo, edad y otras variables son posibles para el país, región o para algunas de las particiones geográficas con más población. Las demás estimaciones se

pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación<sup>175</sup>.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 89% han consumido alcohol alguna vez en la vida, 58,8% bebidas energizantes, 44,7% cigarrillo y tranquilizantes 0,8%. El 13,8% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita, en cualquier momento de su vida, de las cuales el mayor consumo lo presentó marihuana con el 11,5%, seguido por hongos 5,6%, bazuco 2,1%, cocaína 2%, éxtasis 1,7%, LSD 1,4% e inhalables 1%.

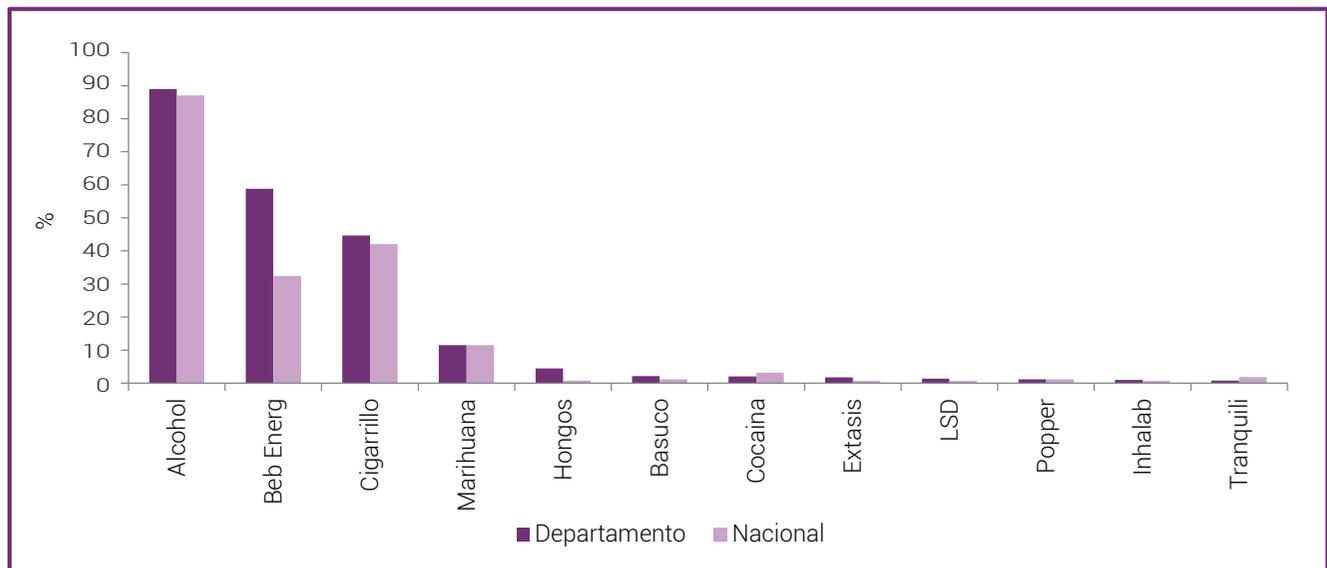


Gráfico 25. Comparativo prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio de consumo de alcohol, cigarrillo y bebidas energizantes presenta una alta dispersión. Las sustancias ilícitas presentan edades de inicio más concentradas.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 17 años, no obstante, 3% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo. Las sustancias alcohol y marihuana presentan la misma edad de inicio 16 años.

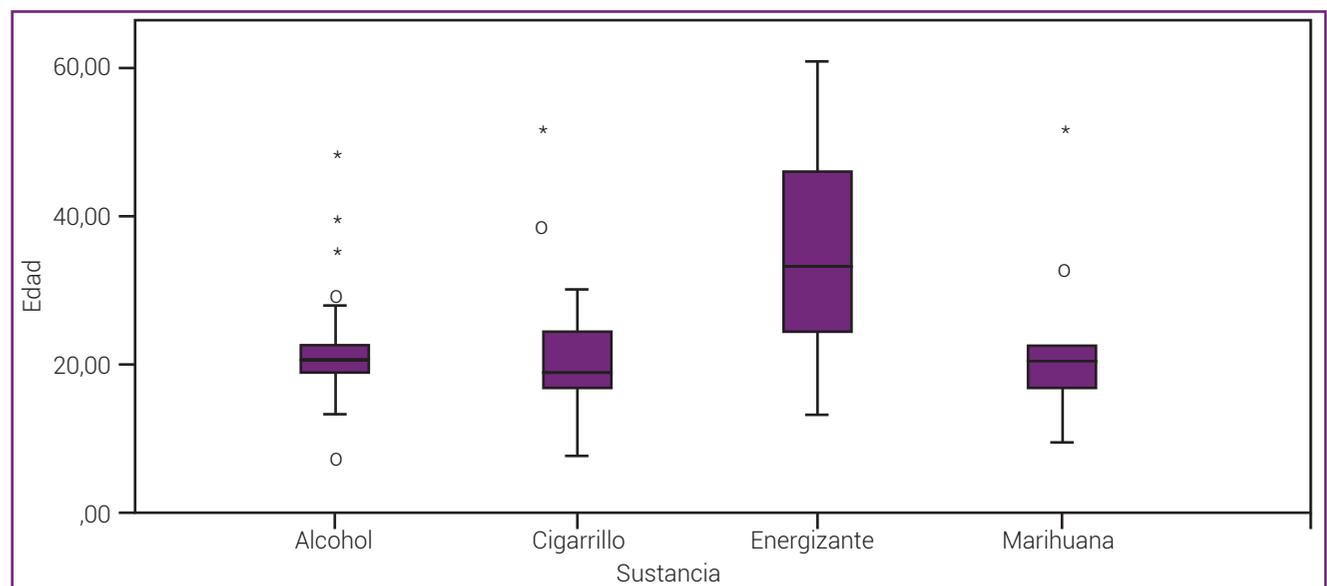


Gráfico 26. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

<sup>175</sup> Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento alrededor del 30%, 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.

En el gráfico 27 se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte para cigarrillo, y alcohol. Para bebidas alcohólicas se evidencia un descenso pasando de aproximadamente 22 años para la cohorte 1957-1961 a 12 años para la cohorte 1997-2001. Con relación al consumo de cigarrillo se evidencia un

descenso pasando de aproximadamente 24 años para la cohorte 1957-1961 a 15 años para la cohorte 1997-2001. Las sustancias cigarrillo y alcohol presentan comportamientos similares en las diferentes cohortes para los promedios de edades de inicio.

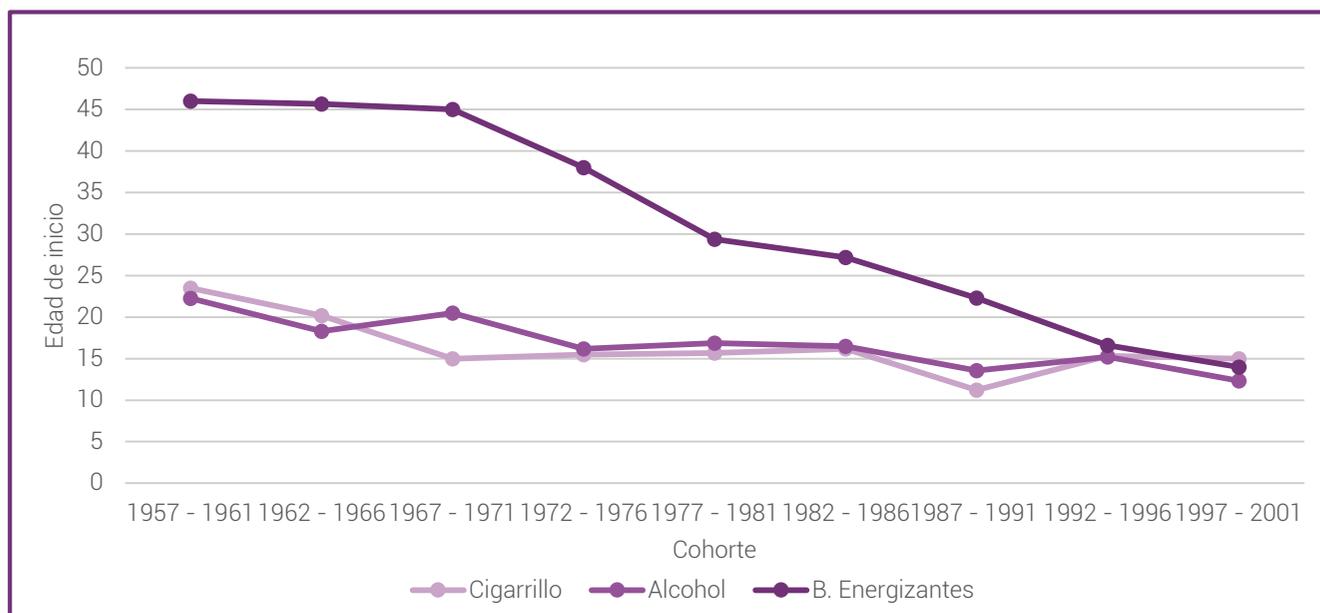


Gráfico 27. Promedio edad de inicio de consumo según cohorte sustancias lícitas  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### A. SPA lícitas

De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol debido a que los datos sobre tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica son muy bajos inferiores al 1,0%.

#### Tabaco

El 44,7% de los encuestados en Guaviare declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con un porcentaje del 64,6% para los hombres y del 30,2% para

las mujeres. En el caso de los hombres, menos de la tercera parte de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reportan consumo actual, el porcentaje de quienes consumieron el último año y el último mes es el mismo 20%. De las mujeres que consumieron tabaco alguna vez en la vida, se presenta una disminución superior a seis veces con relación al consumo reciente de esta sustancia.

El departamento de Guaviare presenta porcentajes inferiores al total nacional para las prevalencias último año y último mes.

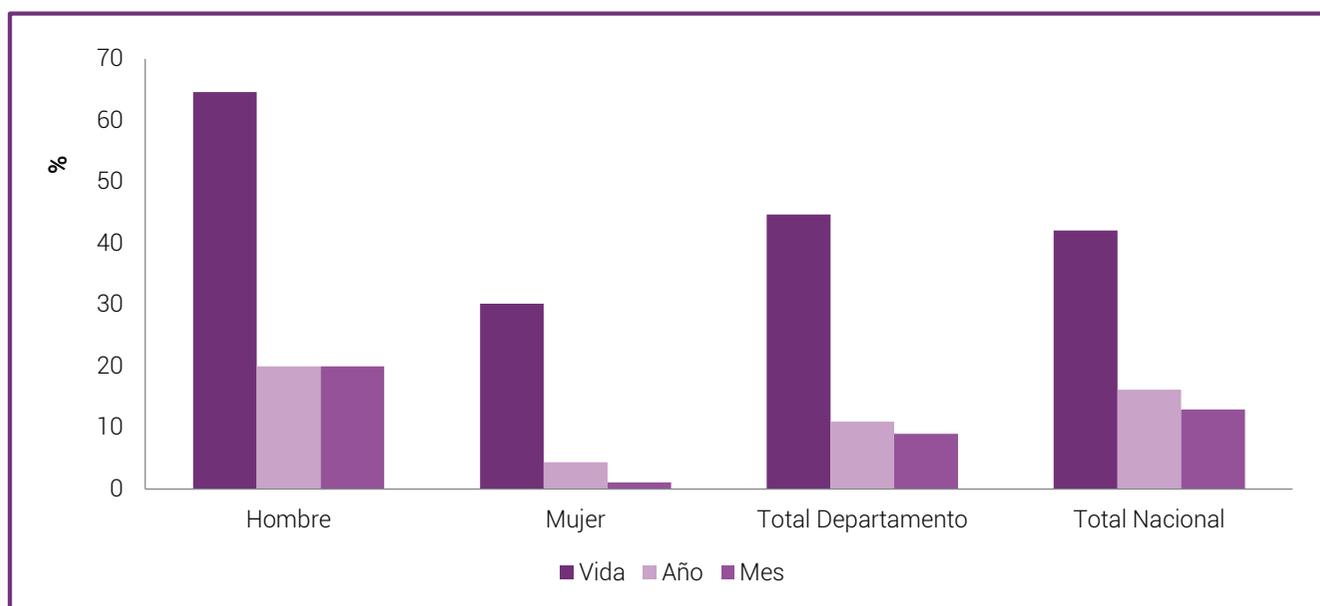


Gráfico 28. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 29 se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad. El consumo actual de tabaco más alto lo presenta el grupo de edad de 35 a 44 años con una prevalencia de 18,7%, superior a siete puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (11,2%). El grupo de edad 12 a 17 años presenta una prevalencia superior en cuatro puntos

porcentuales al dato nacional (4,8%). Se evidencia un comportamiento heterogéneo entre los grupos de edad en el consumo de tabaco, la prevalencia de alguna vez en la vida más alta la presenta el grupo de 25 a 34 años, y la prevalencia de último año y último mes más alta la presenta el grupo de 35 a 44 años.

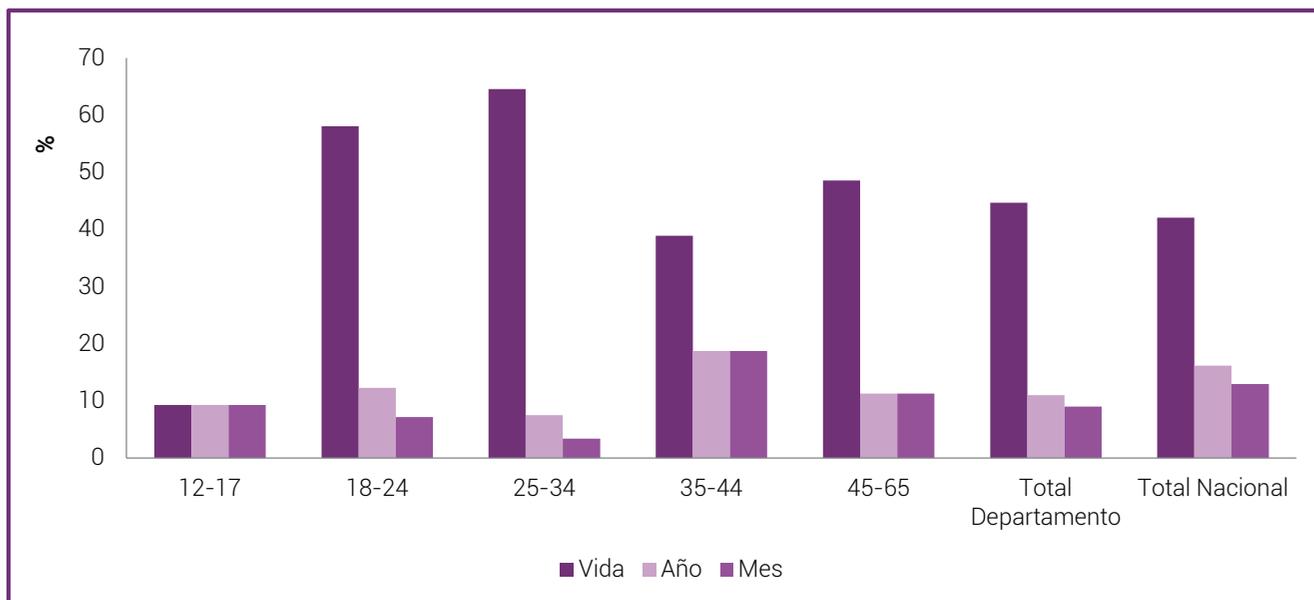


Gráfico 29. Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad

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

La edad de inicio del consumo de tabaco para Guaviare está alrededor de los 15 años, con el mismo valor para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador. En el departamento se presenta consumo de esta sustancia a edad de inicio más temprana que el dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de quienes han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 14 años. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 17 años o antes y en el caso de las mujeres a los 18 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	16,0	15,0	18,0
Mujer	17,0	16,0	13,0	19,0
Total Guaviare	16,0	15,0	14,0	18,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 20. Comparativo de prevalencias de tabaco según grupos de edad

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

### Alcohol

El 89% de los encuestados en Guaviare declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en mujeres del 90,6%, con relación a los hombres de 86,8%. El dato de las mujeres se encuentra por encima de la prevalencia nacional. Respecto a las prevalencias del último año, estas se reducen en 28 puntos porcentuales en el caso de las mujeres y en 25 puntos para los hombres en relación con el dato de toda la vida.

El 29,7% declaró haber tomado alguna bebida alcohólica en los últimos 30 días previos a la encuesta. De las tres prevalencias solo esta se encuentra por debajo del dato nacional.

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

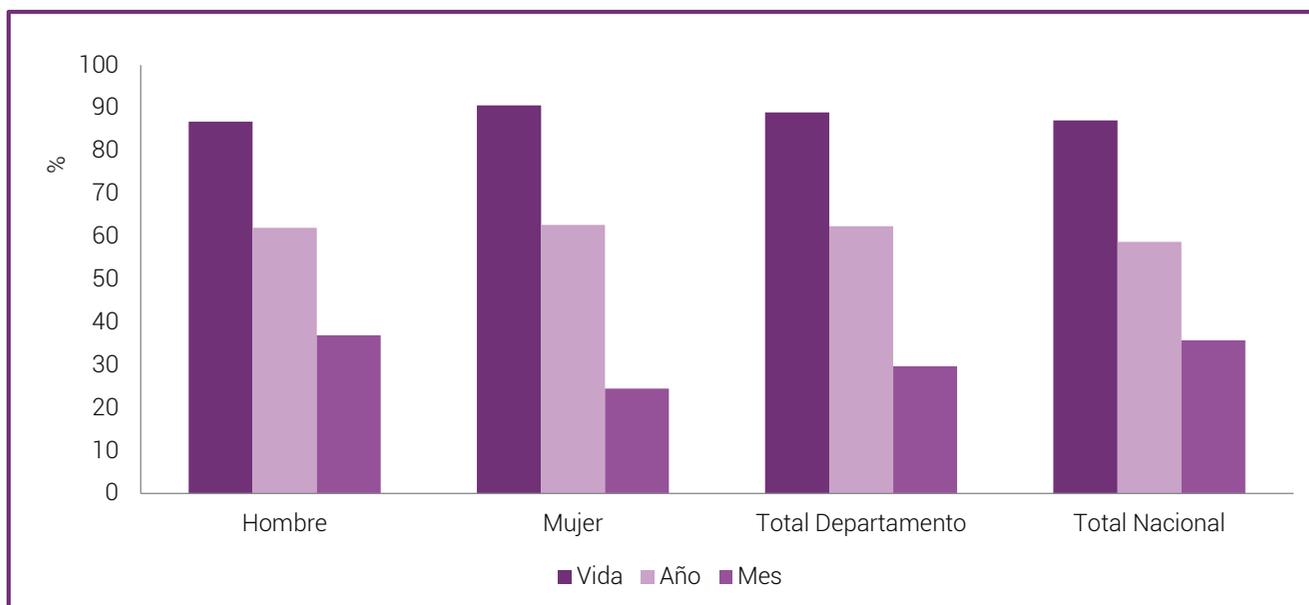


Gráfico 30. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El mayor consumo de alcohol se presenta entre los 18 y 24 años para las tres prevalencias. Este grupo de edad presenta una prevalencia de consumo reciente del 54,6%, superior en más de cinco puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad

(49,3%). Se evidencia un alto consumo en población menor de 24 años, lo que potencialmente podría derivar en el corto plazo en un consumo problemático o dependiente.

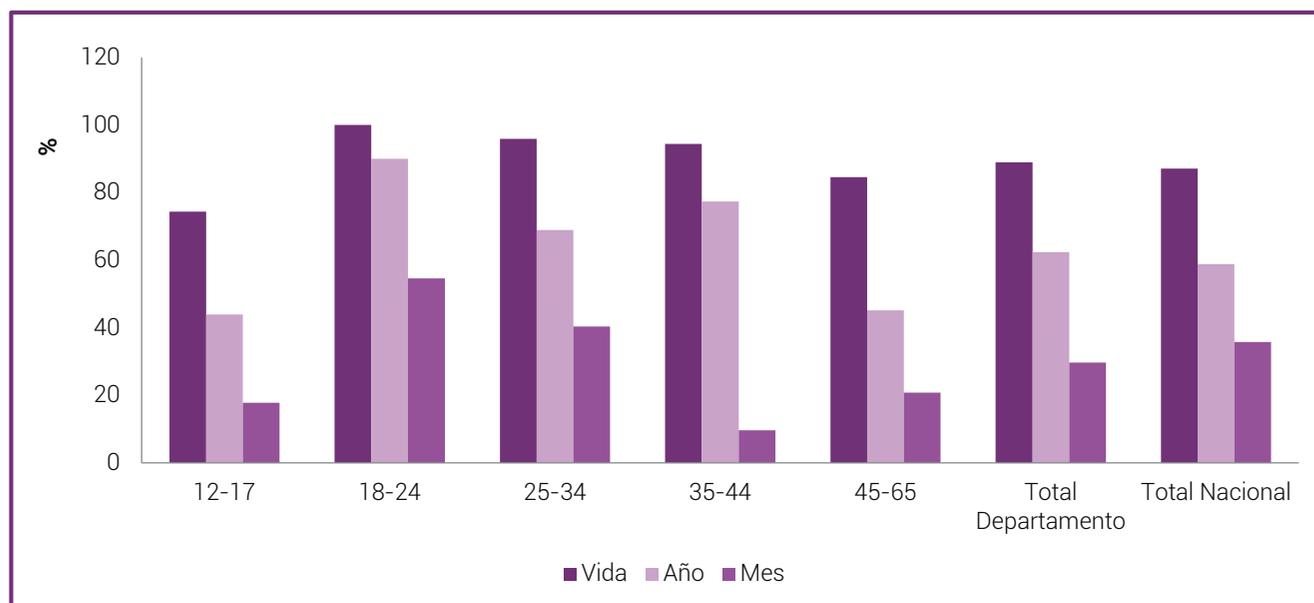


Gráfico 31. Prevalencias de alcohol según grupos de edad  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de alcohol para Guaviare está alrededor de los 16 años, con 16 años para hombres y 17 años para mujeres, considerando la mediana como indicador. En el departamento se presenta consumo de esta sustancia a edad de inicio más temprana 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 14 años, observándose un año de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido alcohol lo hizo por primera vez a los 17 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 18 años o antes, siendo inferiores a los datos nacionales.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	16,0	14,0	17,0
Mujer	17,0	17,0	15,0	18,0
Total departamento	16,3	16,0	14,0	17,0
Total nacional	17,3	17,0	15,0	19,0

Tabla 21. Comparativo de prevalencias de alcohol según grupos de edad

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

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>176</sup> de la Organización Mundial de la Salud. Este cuestionario consta de 10 preguntas con valores de 0 a 4 por lo que la suma total fluctúa entre 0 y 40, esta escala permite identificar el consumo de riesgo o perjudicial.

De acuerdo con esta medición el 10,2% de la población de Guaviare de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol, dato inferior cerca de un punto

porcentual al valor nacional (11,1%). No se registraron personas con comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

Con relación a las cifras del estudio, es importante notar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una menor brecha que en relación al consumo. Mientras que la distancia en el consumo es de 12,4 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 10,3 puntos.

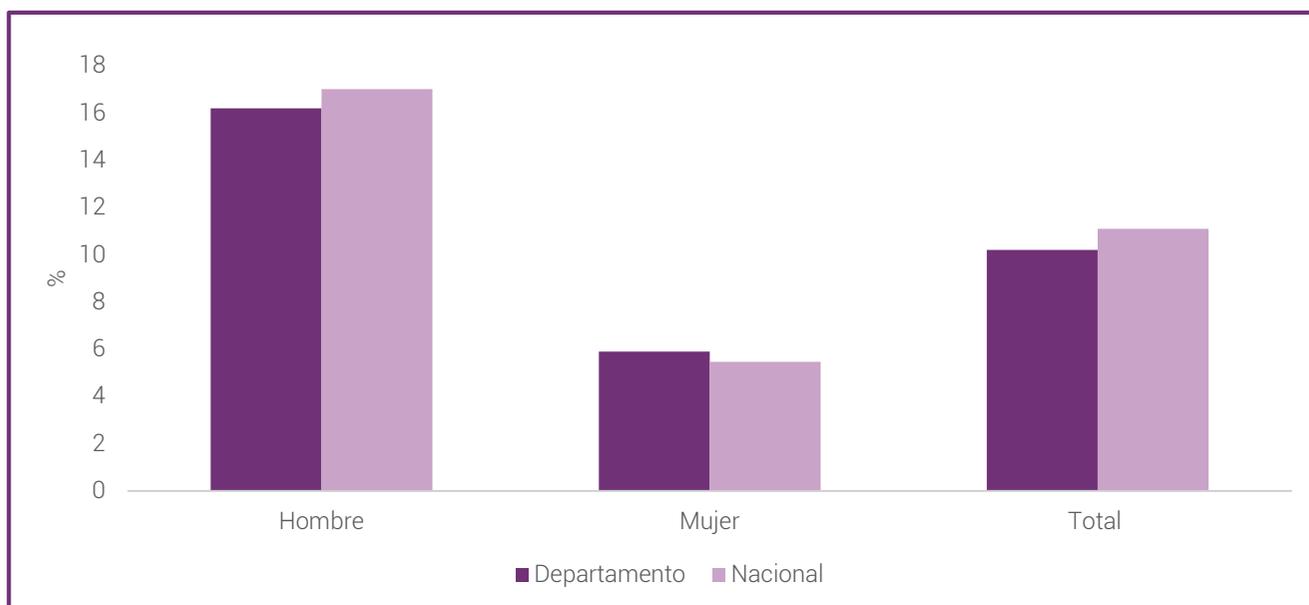


Gráfico 32. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.

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 23,2% superior en 4,4 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (18,8%), en segundo lugar

se encuentra el grupo de edad de 25 a 34 años con el 13,5% inferior en 0,6 puntos porcentuales al valor nacional (14,1%).

176 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.

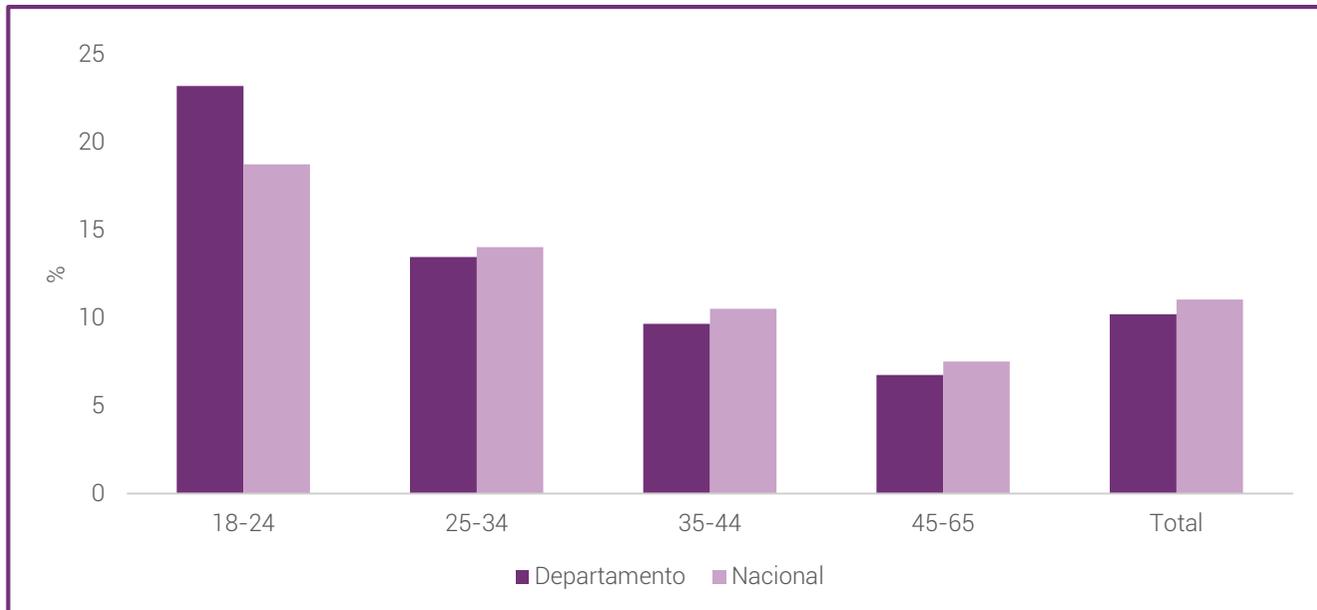


Gráfico 33. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 34 muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del 62,4% de personas que manifestaron haber consumido alcohol durante el último año, el

72,7% lo hizo una vez al mes y el 18,2% de dos a cuatro veces al mes.

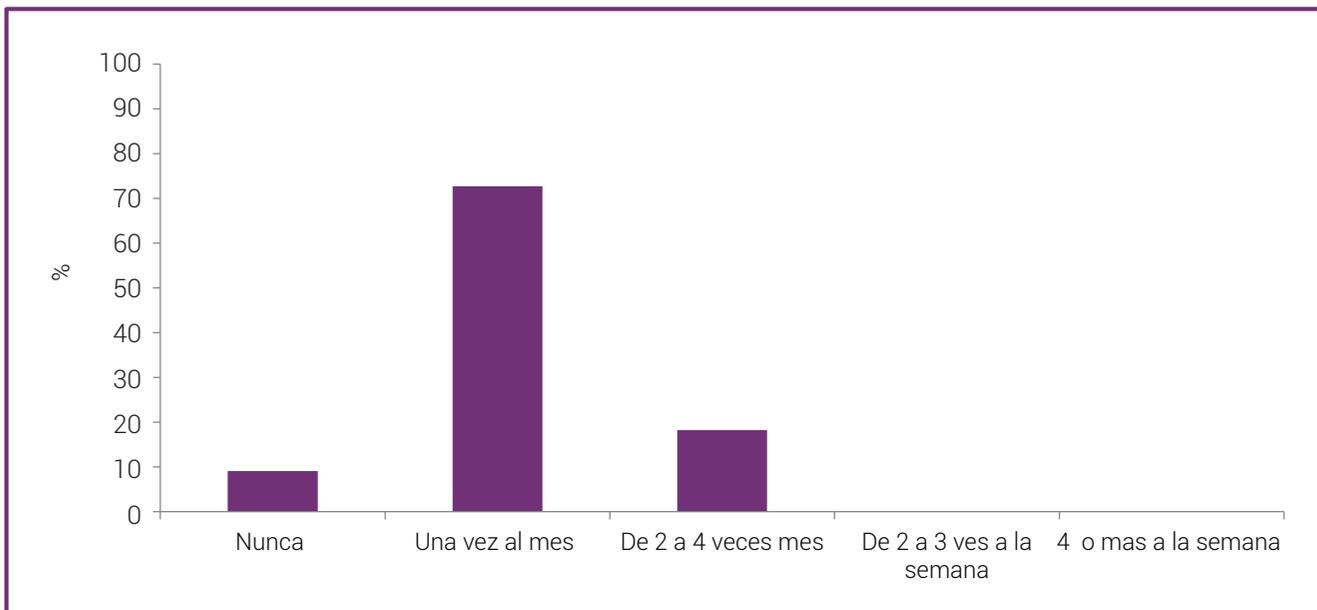


Gráfico 34. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 35 muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 23% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

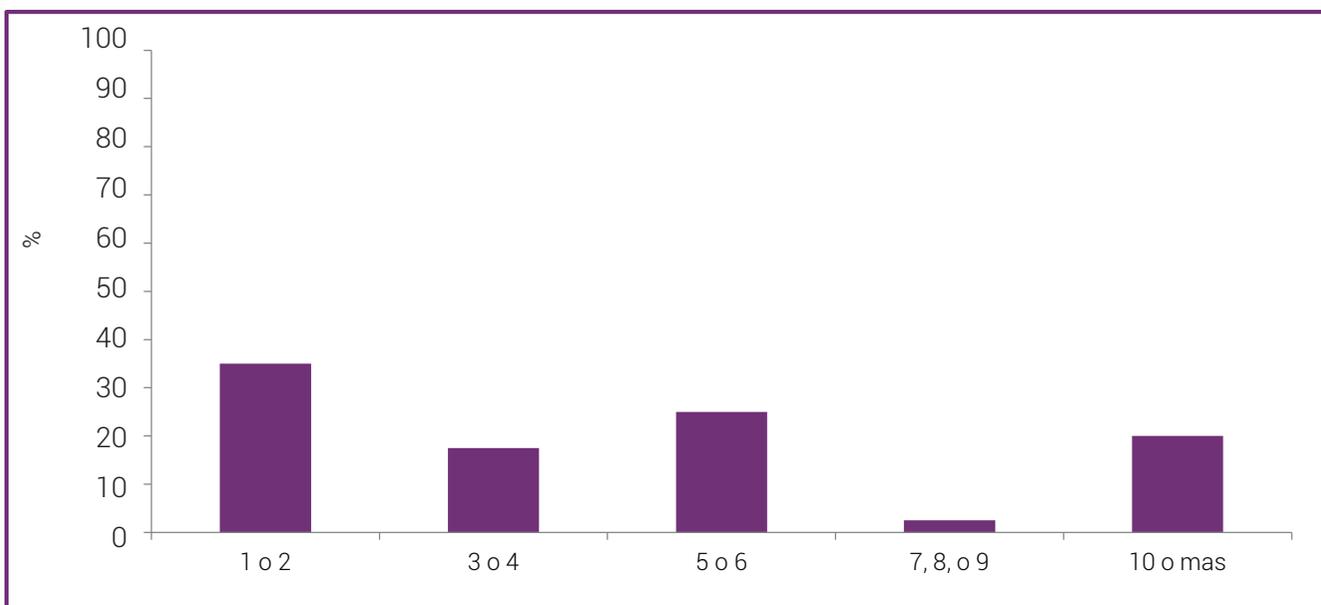


Gráfico 35. Número de tragos de personas con consumo habitual  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 36 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 y aguardiente, especialmente

los fines de semana, seguidas de ron, whisky y vino. No se reportó consumo de chicha, brandy y alcohol industrial.

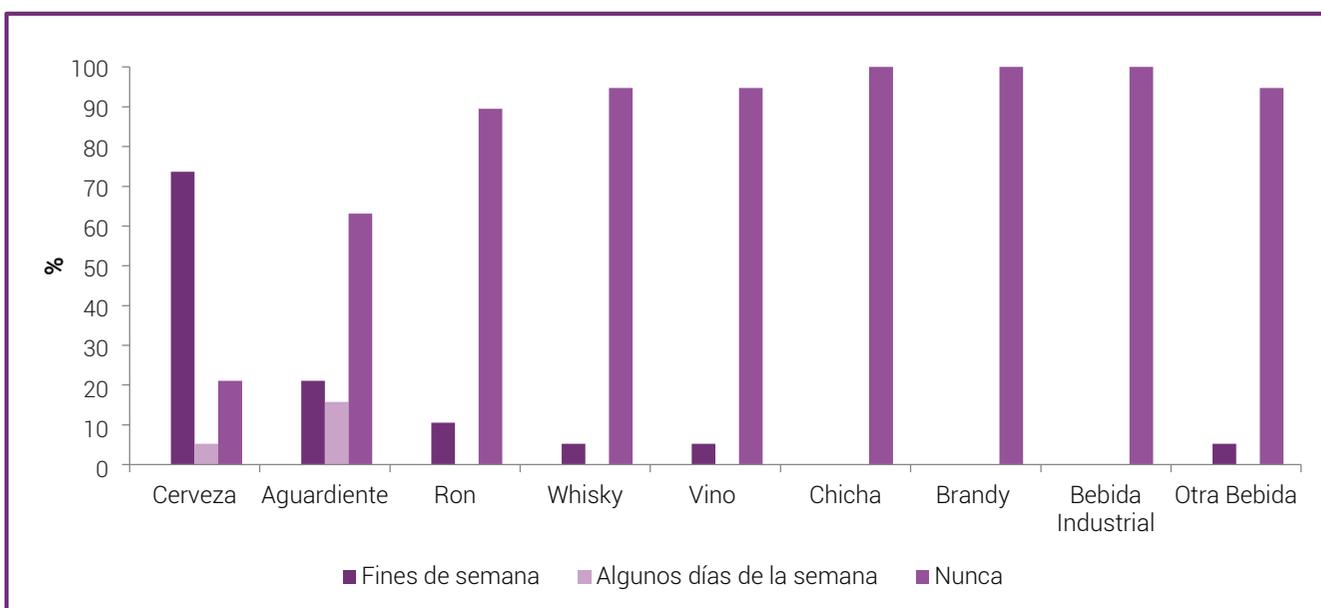


Gráfico 36. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En este apartado se analizarán marihuana y cocaína por ser las de mayor prevalencia a nivel nacional, así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas). (Ver gráfico 23).

### 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>177</sup>.

177 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

El 13,8% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres más de cuatro veces con relación a las mujeres. El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en 2,7%.

Las prevalencias del departamento de último año y último mes son inferiores a los valores nacionales.

de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y Dick.

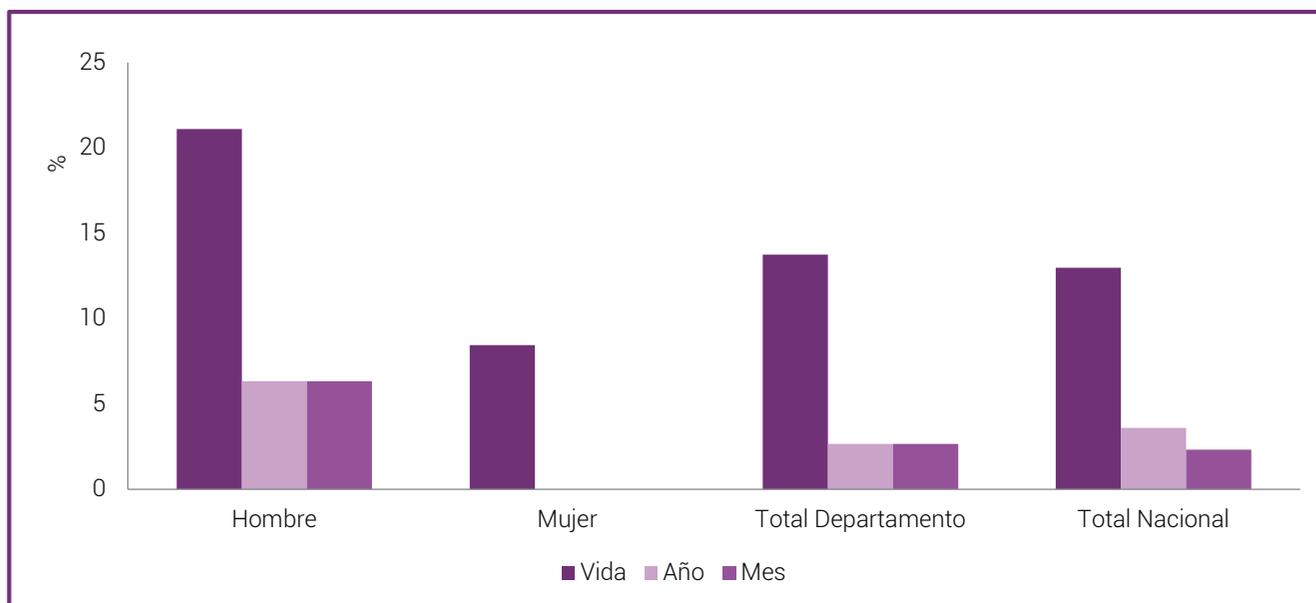


Gráfico 37. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 45 a 65 años con 4,9% superior en más de

cuatro puntos porcentuales al valor nacional de este grupo de edad (0,8%).

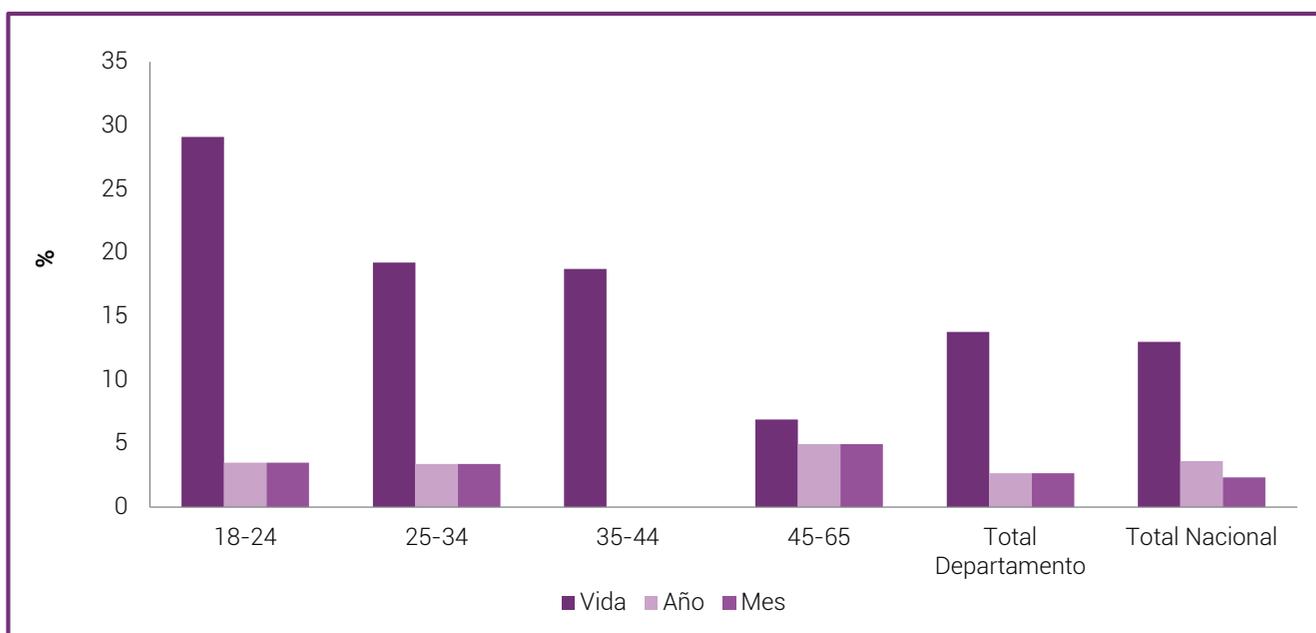


Gráfico 38. Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Marihuana

El 11,5% de los encuestados en Guaviare declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con mayor porcentaje en hombres (20%) con relación a las mujeres 5,4%. El departamento presenta una prevalencia de alguna vez en la vida igual al dato nacional y una

prevalencia de último mes (consumo actual) inferior al dato nacional.

El consumo actual en el departamento es superior del dato de la región Orinoquía y Amazonía (2%) y está fuertemente concentrado en hombres (la encuesta no registra consumo de marihuana en mujeres).

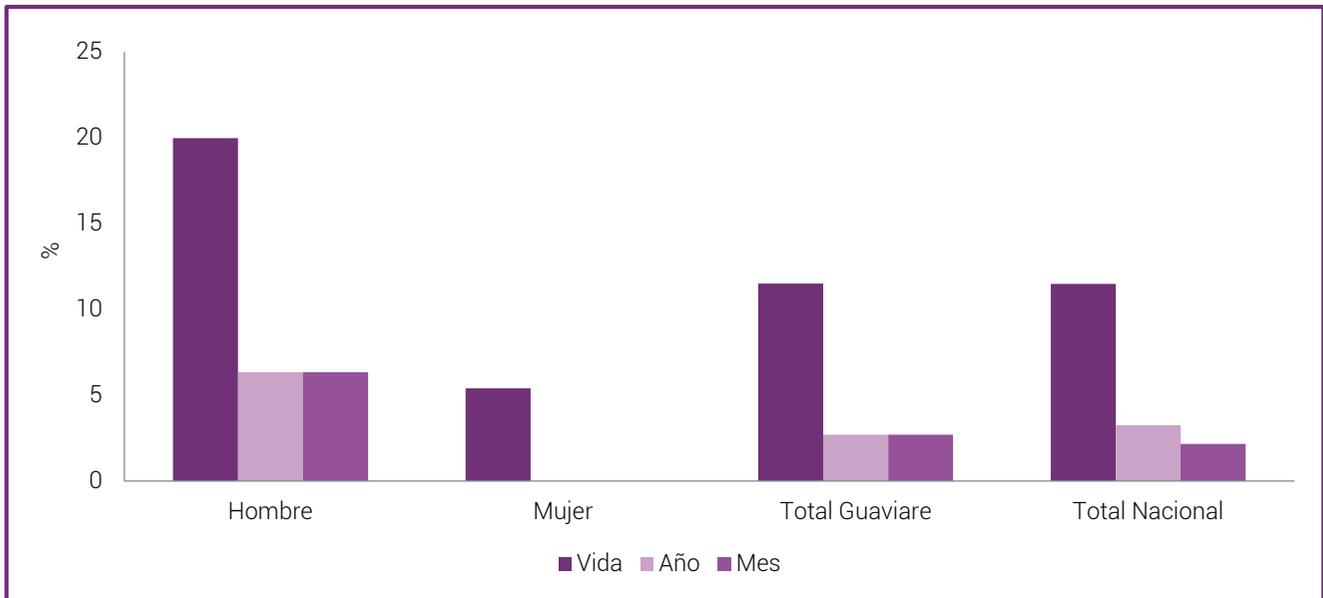


Gráfico 39. Prevalencias de consumo de marihuana según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de marihuana para las tres prevalencias lo presentan los grupos de edad 18 a 24 y 25 a 34 años. El mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años con 3,5% inferior más de cuatro puntos

porcentuales al valor nacional de este grupo de edad (8,2). En segundo lugar se encuentra el grupo de 25 a 34 años con el 3,4% (ver gráfico 40). No se registró consumo de esta sustancia en el grupo de edad 12 a 17 años.

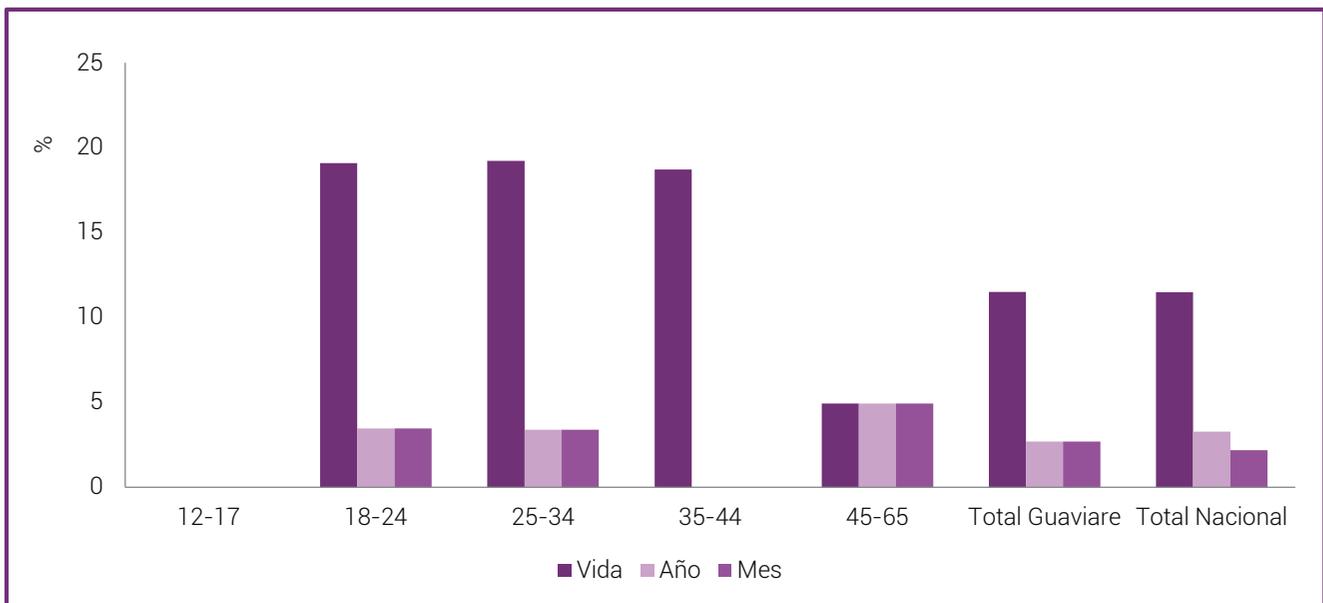


Gráfico 40. Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Guaviare está alrededor de los 16 años, con el mismo valor para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador. Se evidencia una edad de inicio de consumo menor en un año al dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido marihuana alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 13 años, con tres 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 21 años o antes y en el caso de las mujeres a los 17 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	18,0	16,0	13,0	21,0
Mujer	16,0	16,0	16,0	17,0
Total departamento	17,7	16,0	13,0	17,0
Total nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

Tabla 22. Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Se observa que entre las personas que han consumido marihuana en el último año, el 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 2% de las personas encuestadas en Guaviare declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida y el 0,8% declaró haber consumido en el último año, encontrándose por encima del valor de la región Orinoquía y Amazonía (0,6%). El departamento presenta

prevalencias de último año y último mes superior al dato nacional.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de cocaína alguna vez en la vida se presentó en el grupo de edad de 45 a 65 años con una prevalencia de 4,9%. Solo se presentó consumo último año y último mes en los jóvenes de 25 a 34 años.

La edad de inicio del consumo de cocaína para Guaviare está alrededor de los 20 años, considerando la mediana como indicador. En comparación con la edad promedio a nivel nacional el departamento presenta consumo de esta sustancia de manera más tardía.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	20,0	20,0	14,0	25,0
Mujer	-	-	-	-
Total departamento	19,5	20,0	14,0	-
Total nacional	19,7	18,0	16,0	22,0

Tabla 23. Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### C. Comparativo Estudios Nacionales de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008 y 2013

A continuación se presenta el análisis comparativo entre los estudios nacionales de consumo sustancias psicoactivas 2008 y 2013 de las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, último año y último mes, de tabaco, alcohol, marihuana y cocaína, evidenciando las diferencias significativas entre los dos estudios.

La muestra del departamento de Guaviare en el año 2008 fue de 63 entrevistas efectivas, que representan una población de 22.155 personas, para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra de 72 casos

que representan una población de 34.902 personas en edades entre 12 y 65 años. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en San Jose del Guaviare.

En el siguiente gráfico se presenta el comparativo entre los Estudios de Consumo de SPA 2008 y 2013 para los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco. Se evidencia aumento significativos en las prevalencias de último año y último mes. Con relación al consumo actual (prevalencia de último mes) registró un aumento de 4,9 puntos porcentuales, pasando de 4,1% en el 2008 a 9,0% en el 2013, porcentajes inferiores para los dos estudios a los valores nacionales.

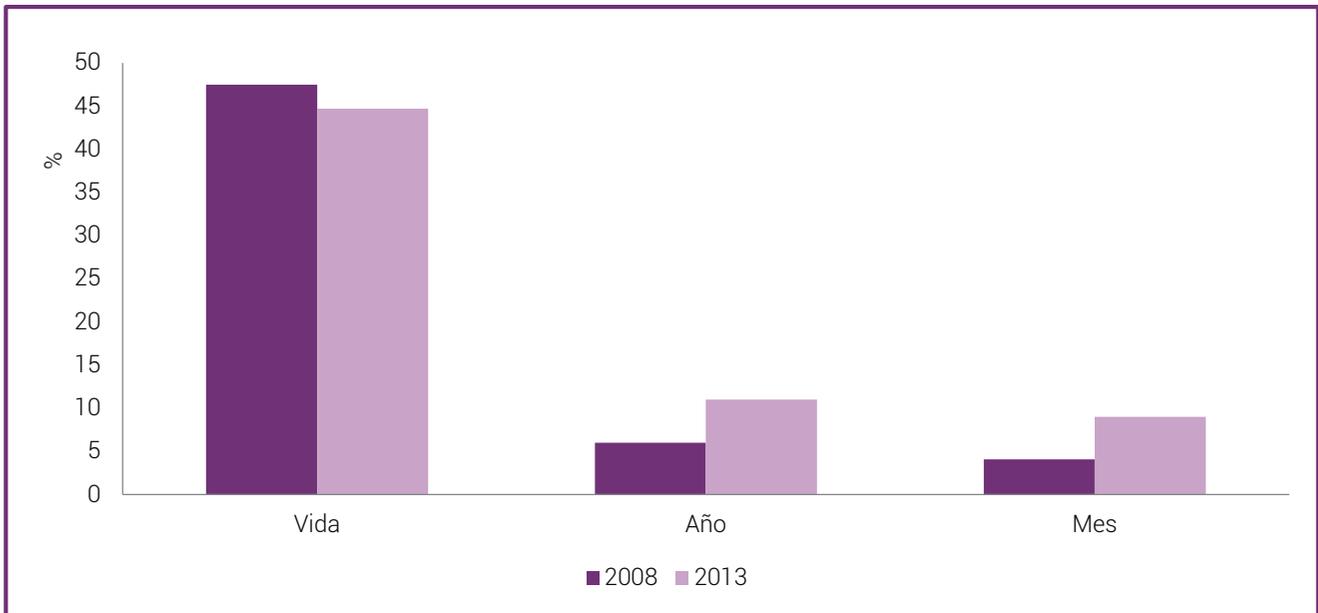


Gráfico 41. Comparativo prevalencia consumo de tabaco, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. Con relación al consumo actual se evidencia una disminución superior

a ocho puntos porcentuales, pasando de 37,8% en el 2008 a 29,7% en el 2013.

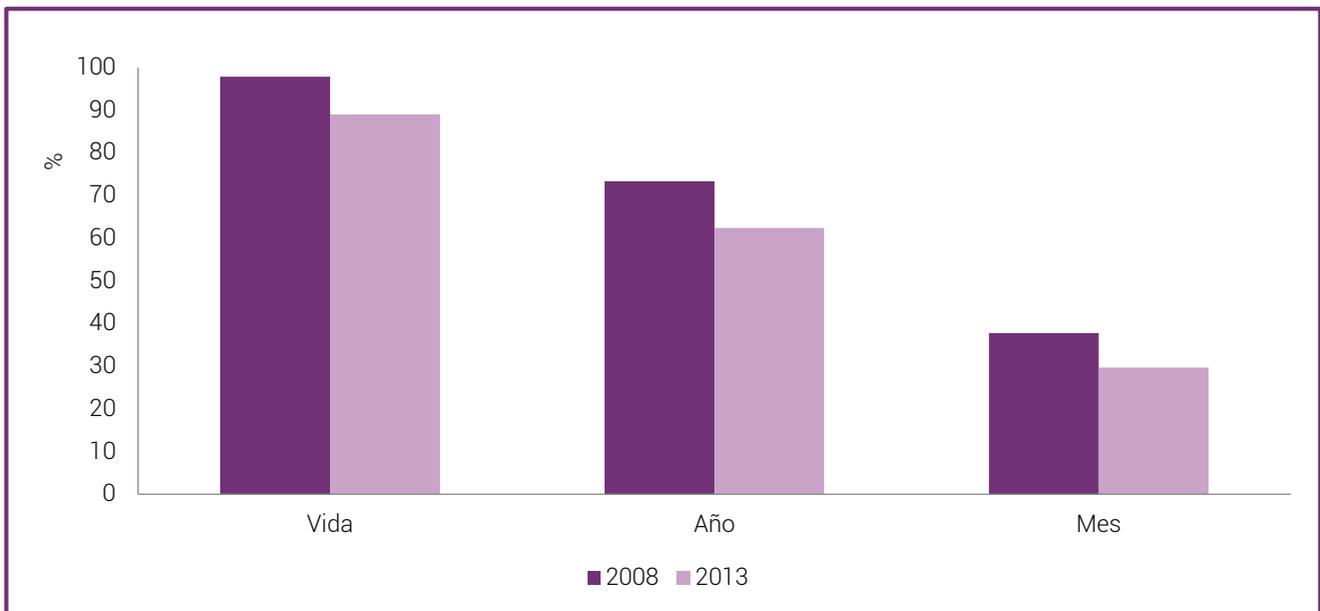


Gráfico 42. Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 43 se hace la comparación de los estudios 2008 y 2013, con relación a los indicadores de consumo de marihuana, es importante destacar que para los tres indicadores se observa un aumento significativo. Con

relación al consumo reciente de esta sustancia en el 2008 no se registró consumo de esta sustancia, en el 2013 se registró consumo de último año del 2,7%.

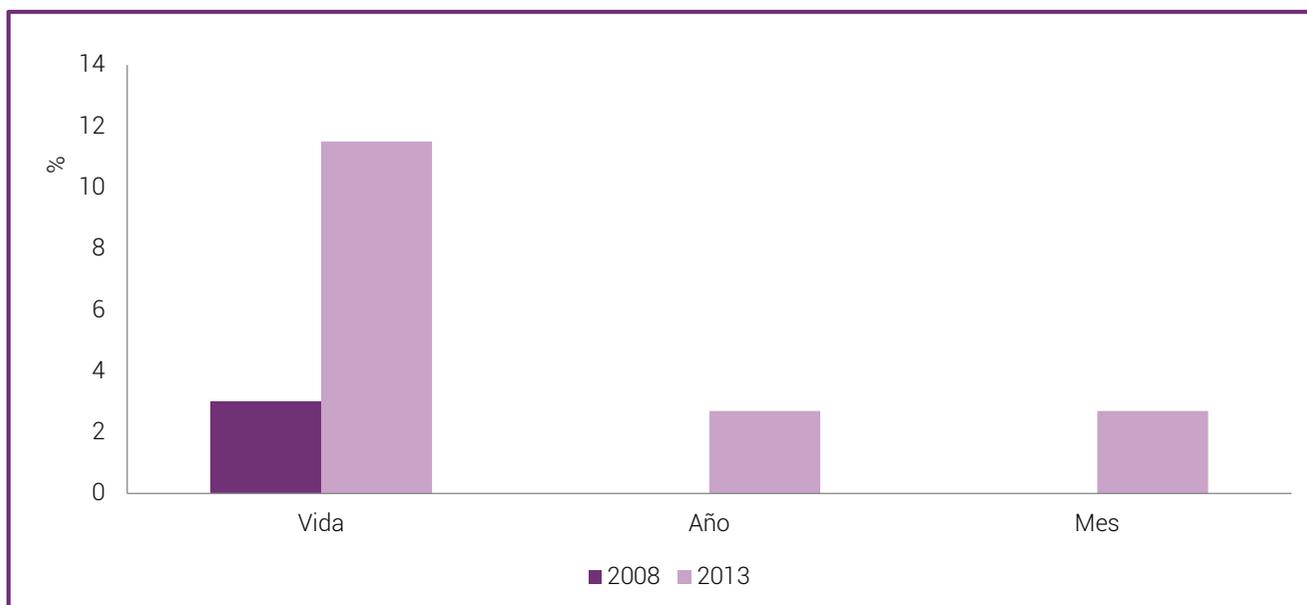


Gráfico 43. Comparativo prevalencia consumo de marihuana, departamento Guaviare estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

### Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar

A partir de los datos del Estudio Nacional de Escolares 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar para el departamento de Guaviare la muestra es de 208 personas con 111 hombres y 97 mujeres, en edades de 12 a 18 años. La totalidad de las encuestas se realizó en San José del Guaviare.

medicamentos estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción médica no se tendrán en cuenta ya que los datos son muy bajos.

#### Tabaco

El 18,8% de los escolares encuestados en Guaviare declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. El 3,8% contestó haber fumado en el último mes. Este departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales en los tres casos.

#### A. SPA lícitas

En el caso de las sustancias lícitas se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol. Los medicamentos tranquilizantes,

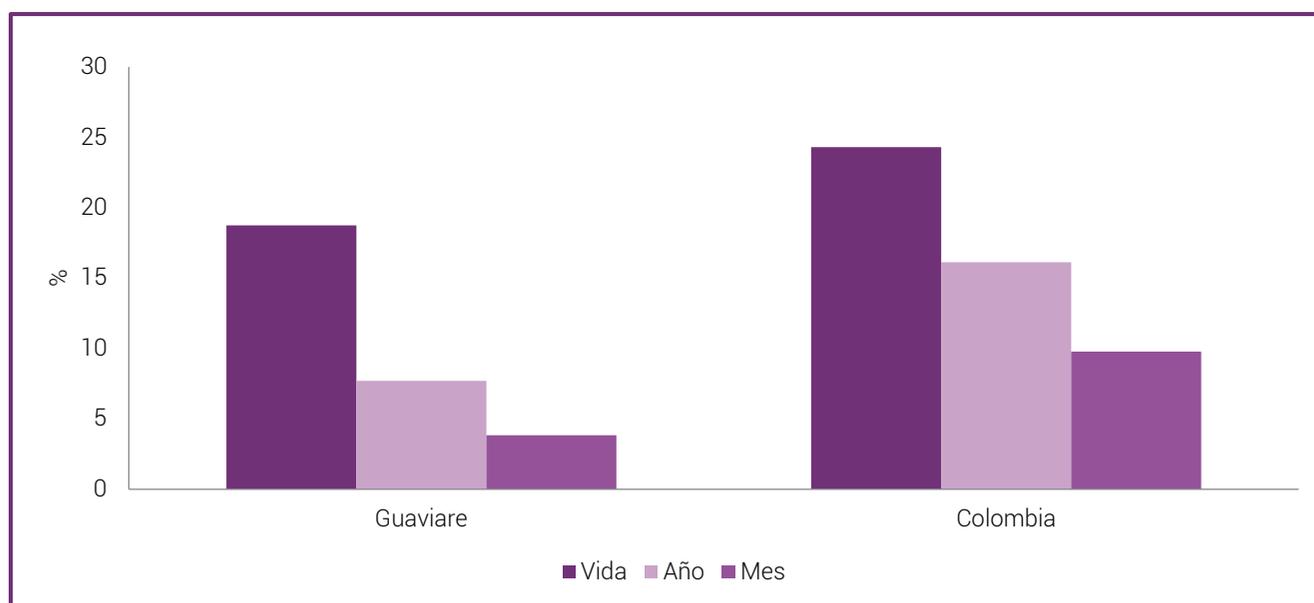


Gráfico 44. Prevalencias de consumo de tabaco en escolares  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios

## Alcohol

El 72,1% de los escolares encuestados en Guaviare declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 39,9% lo hizo durante el último mes

(consumo reciente). Este departamento presenta prevalencias superiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias.

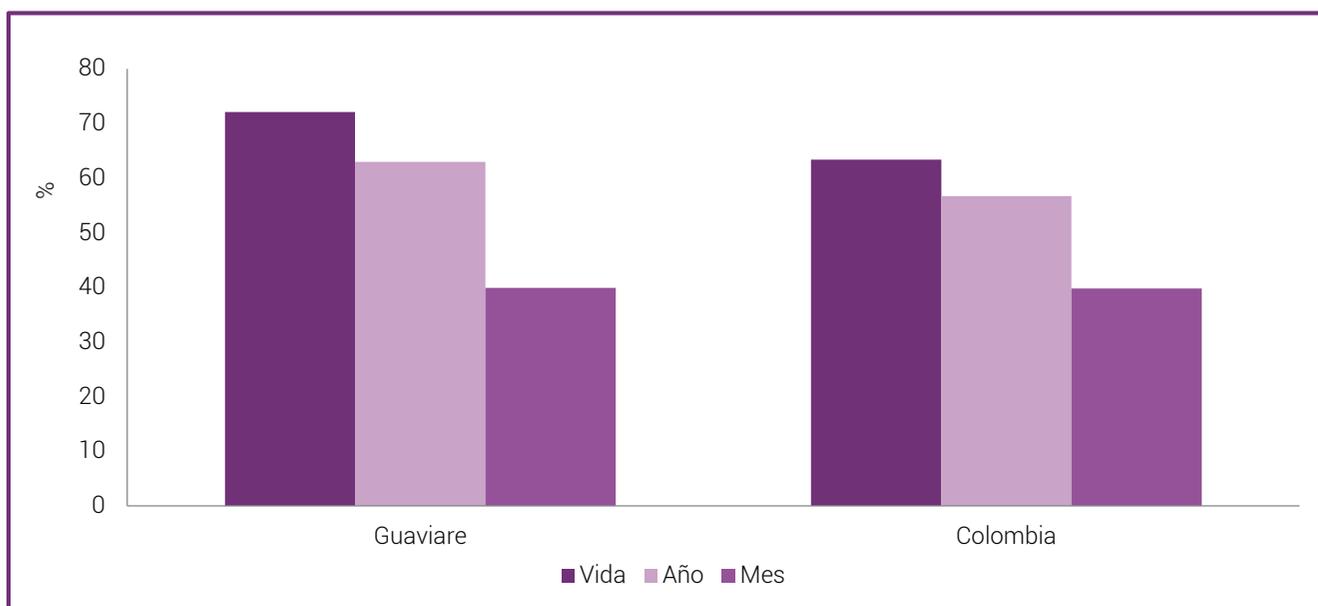


Gráfico 45. Prevalencias de consumo de alcohol en escolares  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios

## B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas, se analizarán marihuana y cocaína. No se tomarán otras sustancias debido a que los datos son muy bajos.

## Marihuana

El 7,2% de los escolares encuestados en Guaviare declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. De estos el 3,8% lo hizo durante el último año. Este departamento presenta una prevalencia de consumo último mes (consumo actual) mayor al indicador nacional.

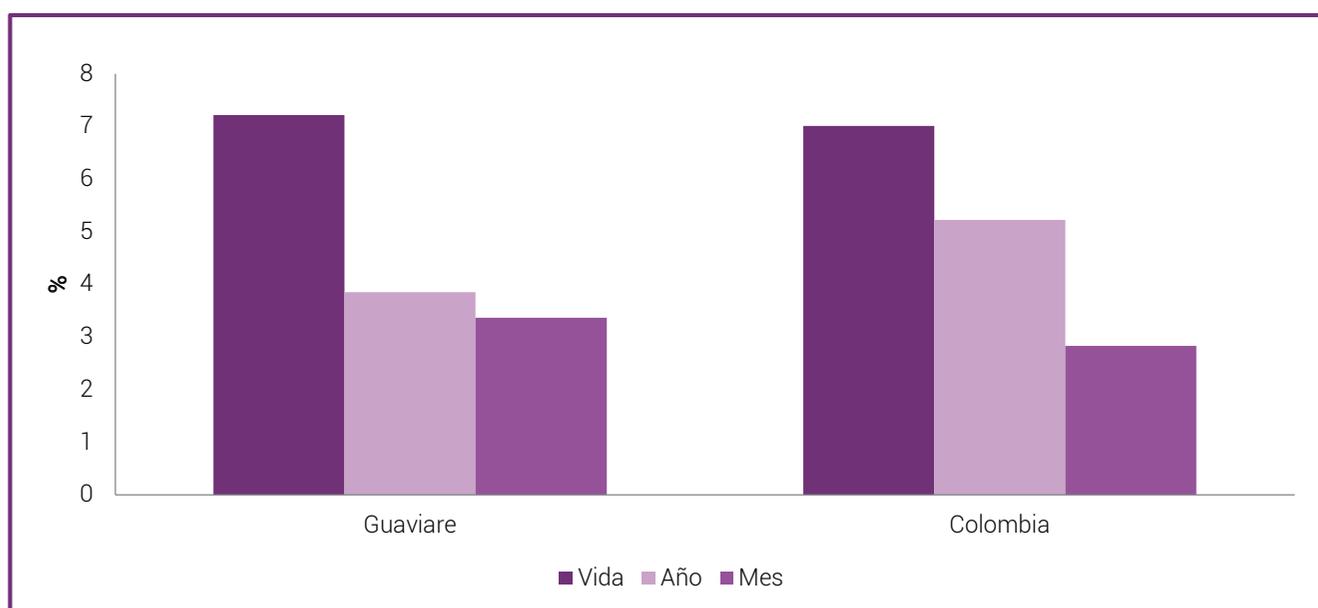


Gráfico 46. Prevalencias de consumo de marihuana en escolares  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios

## Cocaína

El 1,9% de los escolares encuestados en Guaviare declaró haber consumido cocaína alguna vez en la

vida, mientras el 0,5% lo hizo en el último año. Las prevalencias de toda la vida y último año son inferiores a los indicadores nacionales. No se registró consumo en el último mes de esta sustancia.

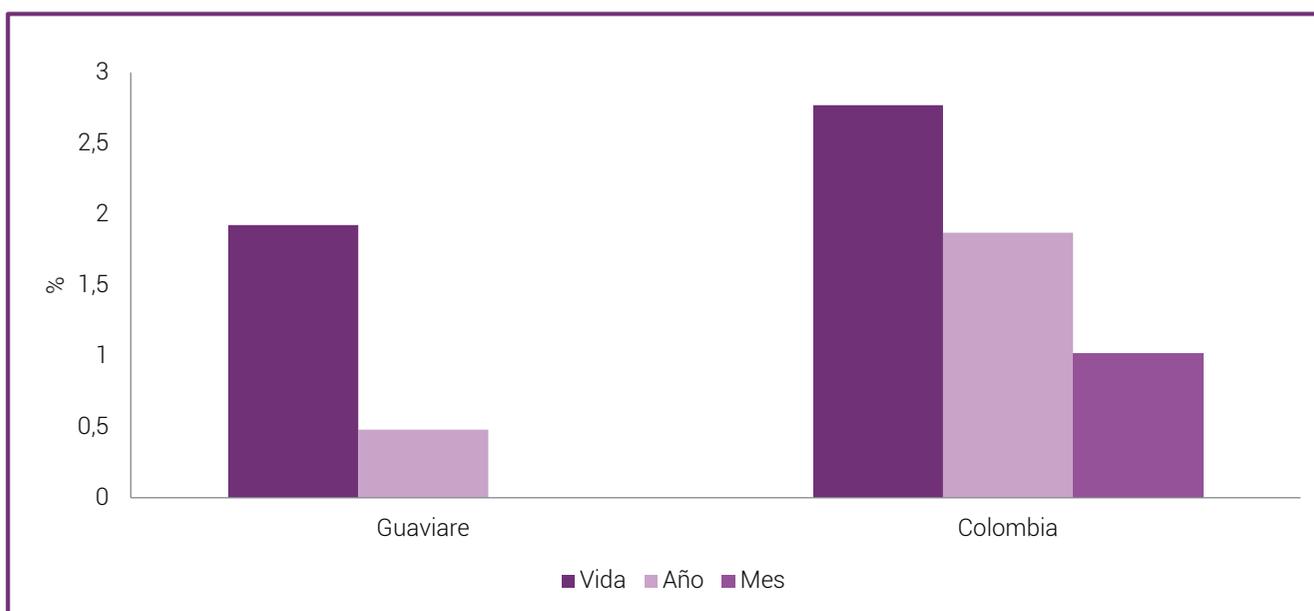


Gráfico 47. Prevalencias de consumo de cocaína en escolares

Fuente: Estudio Nacional de consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios

### 11.1.2 Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS)

Según información sobre trastornos mentales y del comportamiento, concerniente al consumo de psicotrópicos, consignadas en los RIPS, durante el periodo 2011-2014 se registraron 63 ingresos. La mayoría corresponde al consumo de múltiples drogas, el uso de otras sustancias psicoactivas tiene 18 registros, seguido por el consumo de disolventes volátiles con 11 registros. Estas sustancias son productos económicos y fácilmente obtenibles.

Al comparar el anterior dato respecto al valor del estudio nacional, se presenta gran diferencia debido a que los porcentajes de consumo registrados son muy bajos (1%); así mismo, al ordenar los registros de mayor a menor, las sustancias que presentaron algún tipo de consumo en la vida (los inhalables<sup>178</sup>) ocupan el puesto 11, lugar que difiere del segundo lugar en los RIPS. Esta diferencia se debe en parte a que estas sustancias se encuentran entre las principales de abuso entre los

niños y adolescentes en situación de calle<sup>179</sup> que no integran el universo del estudio encuesta nacional de hogares, otra razón puede ser la omisión en la respuesta por parte del encuestado debido a miedo a ser juzgado por este consumo.

En el año 2013, el mayor número de ingresos fue por diagnóstico asociado al consumo de cocaína, trastorno mental y del comportamiento, no especificado con tres registros.

Con relación a los datos de 2014<sup>180</sup>, el mayor registro de diagnósticos de ingreso ha sido por múltiples drogas y al uso de otras sustancias psicoactivas: síndrome de dependencia con seis registros durante este periodo. Durante los años 2011-2013 no se habían presentado registros por este diagnóstico. Si se mantiene la tendencia del primer semestre, el 2014 va a presentar un gran aumento en el registro de diagnósticos relacionados con trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de psicotrópicos.

178 El Estudio Nacional de Consumo 2013 indagó por las sustancias inhalables más tradicionales: pegantes/ Sacol, pinturas, thinner. También se preguntó por separado por el consumo de dick y popper, para mejorar el análisis de estas sustancias, integrando los disolventes.

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

180 La información del año 2014 es con corte al primer semestre del año.

Trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de sustancias psicotrópicos		2011	2012	2013	2014	Total
Alcohol	Síndrome de dependencia	0	0	0	0	0
	Estado de abstinencia	3	1	0	0	4
	Trastorno psicótico	1	0	0	0	1
Opioides	Uso nocivo	0	0	0	3	3
	Síndrome de dependencia	0	0	0	2	2
Cannabinoides	Intoxicación aguda	0	0	1	0	1
	Uso nocivo	0	0	0	0	0
	Estado de abstinencia	0	0	0	0	0
	Trastorno psicótico	1	0	0	0	1
	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	1	0	0	0	1
Sedantes o hipnóticos	Intoxicación aguda	0	5	0	0	5
Cocaína	Intoxicación aguda	0	1	0	0	1
	Síndrome de dependencia	2	0	0	0	2
	Estado de abstinencia	0	0	1	0	1
	Trastorno psicótico residual y de comienzo tardío	0	0	0	1	1
	Otros trastornos mentales y del comportamiento	0	0	0	2	2
	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	0	0	3	0	3
Alucinógenos	Intoxicación aguda	0	0	2	0	2
	Síndrome de dependencia	0	0	1	1	2
	Estado de abstinencia	1	0		1	2
Disolventes volátiles	Intoxicación aguda	6	2	0	0	8
	Estado de abstinencia	0	0	0	0	0
	Trastorno psicótico	0	0	0	1	1
	Trastorno mental y del comportamiento, no especificado	0	2	0	0	2
Múltiples drogas y al uso de otras sustancias psicoactivas	Intoxicación aguda	1	0	2	0	3
	Uso nocivo	0	0	1	0	1
	Síndrome de dependencia	0	0	0	6	6
	Síndrome amnésico	0	1	0	0	1
	Otros trastornos mentales y del comportamiento	1	6	0	0	7
<b>Total</b>		<b>17</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>63</b>

Tabla 24. Comparativo de registros individuales de prestación de servicios por trastornos mentales y del comportamiento debidos al consumo de psicotrópicos, años 2011 - 2014.

Fuente: Secretaría de Salud Departamento Guaviare, periodo 2011-2014, fecha de corte información 2014, junio

## Percepción sobre consumo

A continuación hacemos referencia a la percepción del consumo de SPA por parte de los actores locales entrevistados en el trabajo de campo.

De acuerdo con la información del Estudio de Consumo de 2013, el mayor consumo en el departamento es de sustancias legales —alcohol, energizantes y cigarrillo—. Con relación a alcohol, el departamento presenta prevalencias superiores al dato nacional.

Los diferentes actores que se entrevistaron refieren que el consumo de alcohol es alto en el departamento, además, tiene una alta aceptación social<sup>181</sup> y alto consumo en menores de edad. Expresan que el consumo en estos grupos de edad es aceptado por parte de la comunidad.

De igual manera han identificado un alto consumo de sustancias inhalantes, especialmente bóxer, en menores de 12 años indígenas<sup>182</sup>. La policía de Infancia y Adolescencia de Guaviare durante el año 2014 (con corte al mes de septiembre) han reportado 13 menores indígenas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para restitución de derechos por consumo de esta sustancia y en algunos casos también se encuentran como habitantes de calle.

Esta problemática por parte de menores indígenas ha sido abordada en mesas de trabajo intersectoriales para dar una respuesta integral por parte de las diferentes instituciones.

### 11.1.3 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 caracterizarán las acciones de política son: 1) La existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) La

existencia de políticas públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) La cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) Las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación y 5) La articulación interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. Así mismo, se incluyó en este eje la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

A manera de conclusión, se incluyen al final del documento las recomendaciones, lecciones aprendidas y dificultades identificadas en el trabajo de campo. El objetivo de este apartado no es hacer una evaluación de política, sino identificar puntos críticos que faciliten la priorización de acciones de política.

## Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

Al indagar por estudios locales sobre consumo de sustancias psicoactivas, la Secretaría de Salud Departamental realizó en los años 2005-2006 la primera encuesta sobre consumo de sustancias psicoactivas en población estudiantil de los cuatro municipios del departamento<sup>183</sup>. El diseño de la encuesta se basó en la Encuesta Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Jóvenes Escolares entre 12 y 17 años (2004), Encuesta Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Jóvenes de 10 a 24 años (2001) y el Estudio Nacional de Salud Mental (2003).

La encuesta tuvo como objetivo obtener una visión de los patrones de consumo específico para el departamento, ya que los estudios nacionales presentan los resultados agregados en la región de la Orinoquía y Amazonía y no presentan las características del consumo de sustancias psicoactivas en el departamento.

El universo de la encuesta estuvo constituido por la población estudiantil de los grados cuarto de primaria al grado 11 de secundaria, de los colegios clásicos, agropecuarios públicos y privados del área urbana de los cuatro municipios del departamento. La muestra de la encuesta tuvo una distribución del 38% en el municipio de San José, mientras que los municipios de Calamar, El Retorno y Miraflores tuvieron una participación del 21%<sup>184</sup>.

<sup>181</sup> Secretaría de Salud de Guaviare. Plan Departamental de reducción de consumo de sustancias psicoactivas, 2010-2015, "Convencer Haciendo". Guaviare. 2010.

<sup>182</sup> Ibid. Pág. 40.

<sup>183</sup> Secretaría de Salud del Guaviare. Diagnóstico de salud mental departamento de Guaviare, entre la necesidad y la realidad. Guaviare, 2010.

<sup>184</sup> Ibid., pág. 112.

Las preguntas del cuestionario se construyeron con preguntas relacionadas con el uso de sustancias psicoactivas de carácter lícito e ilícito, preguntas dirigidas a medir el nivel de problemas sociales, económicos o familiares asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Dentro del cuestionario se incluyeron las preguntas del instrumento CAGE<sup>185</sup> para estimar el grado consumo de alcohol.

La edad de los participantes se encontró entre los 7 y los 22 años, con un promedio de edad de 15 años. La edad de mayor participación fue 16 años.

Los principales hallazgos de esta encuesta muestran que el 85% de los jóvenes manifestaron haber consumido bebidas alcohólicas alguna vez en la vida, el 58% reportó haber consumido durante el último año y el 44% reportó consumir alcohol en el último mes (consumo actual)<sup>186</sup>.

De los escolares que han consumido alcohol, el consumo inicial se asoció en un 65% a presiones de los grupos de pares, en un 25% a presiones u ofrecimientos de familiares en reuniones y el 5% reporta un inicio por curiosidad.

El índice CAGE muestra que el 15.8% de la población de 12 años en adelante está en riesgo de ser alcohólica o es alcohólica, mientras que en el grupo de consumidores o consumidores en el último año, dicha prevalencia es de 25.6%. No se presenta ninguna variación en la suma de las proporciones de riesgo alto de ser alcohólico y ya alcohólico<sup>187</sup>.

El 3,2% de los encuestados refirió haber consumido marihuana alguna vez en su vida. Con relación a cocaína, el 1% de los escolares del departamento ha consumido cocaína alguna vez en su vida. No se encontró diferencia en el consumo entre los diferentes municipios encuestados y en los diferentes grados estudiados. El 1.6% de los encuestados refirió haber consumido sustancias inhaladas y no se encontró diferencia en el consumo entre los diferentes municipios encuestados y en los diferentes grados estudiados<sup>188</sup>.

De igual manera, por parte de la Secretaría de Salud Departamental se realizó revisión de historias clínicas de 2006 a 2009, examinando las consultas relacionadas con salud mental en las que se analizó el sexo, edad, estado civil y las causas de consulta.

Las edades en las que más se presentan consultas relacionadas con salud mental se encuentran entre

los 21-30 años. Según el sexo, se encuentra que los diagnósticos asociados a salud mental son mayores en mujeres 58% que en hombres 42%.

De acuerdo con el estado civil, el mayor porcentaje de consulta se da en personas con alguna clase de unión (casadas, unión libre) 38%, frente a un 25% de personas separadas, un 22% de personas solteras y las personas viudas representaron el 15%.

La consulta relacionada con salud mental no supera el 20% en ninguno de los años consultados. El 23% de las consultas relacionadas con la salud mental se refieren a trastornos ocasionados por el uso del alcohol, el 12.3% intoxicación aguda y el 10,7% síndrome de dependencia<sup>189</sup>.

### 11.1.4 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA

#### Plan Departamental de Drogas

El departamento cuenta con plan de reducción de consumo de sustancias psicoactivas 2010-2015 "Convencer Haciendo". Este plan tiene como misión "la planificación y ordenación de los recursos, objetivos, programas y procesos que se desarrollan en el ámbito territorial para incidir en la reducción de las drogodependencias y sus consecuencias, desde el fortalecimiento institucional".

El plan no se restringe a las sustancias ilegales, sino que incluye alcohol y cigarrillo como sustancias con alto consumo y aceptación social y que generan una gran problemática en el departamento<sup>190</sup>.

Este documento tiene dos metas asociadas a la prevención de oferta y de consumo: fortalecer los mecanismos para la aplicación de la normatividad relacionada con la oferta de drogas (producción, tráfico y venta de estupefacientes) y fortalecer los mecanismos para la prevención del consumo de sustancias adictivas en la población en general.

La meta asociada al consumo de sustancias tiene como actividades principales: 1) Implementar mecanismos de investigación permanente y sistémica para conocer los perfiles asociados al consumo. Responsable principal secretarías de Salud departamental y municipales, 2) Capacidad departamental para desarrollar programas de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción del uso y abuso de drogas en el marco de la normatividad actual. Responsable principal

185 El instrumento CAGE evalúa el consumo riesgoso de alcohol, necesidad de suspender el consumo, dependencia y problemas asociados.

186 *Ibid.*, pág. 118.

187 *Ibid.*, pág. 120.

188 *Ibid.*, pág. 117.

189 *Ibid.*, pág. 96.

190 Secretaría de Salud Guaviare. Plan Departamental de reducción de consumo de sustancias psicoactivas, 2010-2015, "Convencer Haciendo". Guaviare, 2010. Pág. 9.

secretarías de Salud departamental y municipales, 3) Fortalecimiento de las políticas departamentales de protección a niños, niñas y adolescentes. Responsable principal Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 4) Desestímulo al inicio del consumo de sustancias legales (alcohol y cigarrillo, fármacos) y/o al abandono de la conducta dependiente. Responsable principal Consejo Seccional de Estupefacientes, 5) Fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sector salud para atención y rehabilitación primaria. Responsable principal Gobernación<sup>191</sup>.

Los ajustes y el seguimiento al plan departamental de prevención del consumo de sustancias psicoactivas son realizados en las sesiones del Consejo Seccional de Estupefacientes.

#### Normatividad Vigente

A través de la Resolución 1285 de 1997 se creó el Consejo Seccional de Estupefacientes con la finalidad de luchar contra la producción, tráfico y consumo de drogas que producen dependencia, la resolución contiene los integrantes y funciones del consejo<sup>192</sup>.

El 9 de julio de 2002, por medio del Decreto 0154 de 2002, se conforma el Comité Departamental de Prevención Integral y Control de Drogas. Este decreto incluye el propósito, las funciones y el responsable de asumir la coordinación, que en este caso es la Secretaría de Gobierno<sup>193</sup>.

A través del Decreto 468 de 2005 se deroga el Decreto 0154 de 2002 y se conforma el Comité Departamental de Prevención Integral y Control de Drogas, el cual contiene los participantes, propósito, funciones y define la coordinación del comité, la cual estará a cargo de la Secretaría de Salud<sup>194</sup>.

#### Sensibilización normatividad relacionada con el consumo de sustancias psicoactivas

Al indagar por normatividad relacionada con el consumo de sustancias psicoactivas, la Secretaría de Salud Departamental reconoce y sensibiliza a la comunidad y actores institucionales, en las leyes 1335 de 2009 (ley antitabaquismo), 1616 de 2013 (ley salud mental), 1620 de 2013 (sistema nacional de convivencia escolar) y la Ley 1566 de 2012 (normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas).

La Secretaría de Salud Departamental dentro de las acciones del plan de intervenciones colectivas están realizando sensibilización a los profesores en normatividad vigente relacionada con el consumo de

<sup>191</sup> *Ibíd.*, pág. 47-49.

<sup>192</sup> Departamento de Guaviare. Resolución 1235 de 1997. Guaviare, 1997.

<sup>193</sup> Departamento de Guaviare. Decreto 0154 de 2002. Guaviare, 2002.

<sup>194</sup> Departamento de Guaviare. Decreto 468 de 2005. Guaviare, 2005.

sustancias psicoactivas en los procesos de prevención que ellos tienen que realizar con los estudiantes.

#### Comités departamentales y municipales de prevención integral y control de drogas

El Comité Departamental de Prevención Integral y Control de Drogas se reúne con una periodicidad semestral. Durante el año 2014 este comité ha sesionado en el marco del Consejo Seccional de Estupefacientes llevado a cabo los días 2 de abril 2014 y 29 de mayo 2014 con la participación de los siguientes actores: Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretario de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Educación, Procurador Regional del Guaviare, ICBF, Comandante Policía Guaviare Delegado Brigada de Selva n.º 22, Comandante Zona Siete Antinarcóticos, delegados de los municipios de San José, Calamar, Miraflores, El Retorno, Fiscalía.

Se ha tenido dificultad con la participación del representante de medicina legal debido a que es un solo funcionario que depende de la oficina de Villavicencio de esa institución. Siempre refiere que no tiene tiempo para participar en las reuniones del Consejo Seccional de Estupefacientes y/o en el comité departamental de prevención integral y control de drogas.

Los municipios del departamento de Guaviare no tienen conformados los comités municipales de prevención y control de sustancias psicoactivas. Ellos trabajan las temáticas relacionadas con prevención integral y control de drogas, en el comité de política social, comité de Infancia y Adolescencia y/o en la red de buen trato. Los municipios participan en el Consejo Seccional de Estupefacientes y/o comité departamental de prevención integral y control de drogas.

#### Centros de Atención a la Drogadicción

El departamento no cuenta con centros de atención a personas con drogadicción ni con clínicas, instituciones o fundaciones que tengan intervenciones dirigidas a población con problemas de drogas.

### **11.1.5 Cobertura y continuidad de los programas de PMS**

En el departamento se evidencian programas y actividades dirigidas especialmente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. En la figura 1 se muestran los programas y actividades desarrolladas por los diferentes actores en el departamento para el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas (ver figura 1).

## Secretaría de Salud Departamental

Desde la Secretaría de Salud, el abordaje de las temáticas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas se hace de manera integral en el área de salud mental. Se trabajan las temáticas de violencias, consumo de sustancias psicoactivas y salud mental integralmente; sin embargo, a pesar de que este departamento cuenta con solo cuatro municipios, presenta una extensión y distancias tan amplias de acceso, que dificulta dar cobertura efectiva en todos los municipios.

La Secretaría de Salud para el año 2013 tuvo un presupuesto asignado relacionado con el desarrollo de programas y actividades de salud pública de \$ 7.719.812.860<sup>195</sup> con un porcentaje de ejecución del 58%. La ejecución en el departamento ha sido inferior al 60% en los años 2011-2013, lo que genera dificultades para desarrollar las acciones propuestas y puede generar sanciones por parte de los entes de control. Con relación a las actividades de salud mental, para el año 2013 el Departamento asignó recursos por valor de \$315.505.000<sup>196</sup> presentando un aumento superior al 70% con relación al año 2012 que fue de \$185.505.000. Este aumento se debe a recursos que no fueron ejecutados durante los años anteriores.

Año	Programado	Ejecutado	Porcentaje ejecución
2011	\$ 6.625.291.000	\$ 3.925.295.000	59%
2012	\$ 7.107.921.000	\$ 3.905.231.000	55%
2013	\$ 7.719.812.860	\$ 4.461.781.140	58%

Tabla 25. Recursos programados y ejecutados para programas y actividades salud pública  
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Guaviare. Informe de evaluación plan de desarrollo

Para el desarrollo de actividades relacionadas con la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, durante el 2012 se asignaron \$86.500.000 para el desarrollo de cuatro actividades<sup>197</sup>: Implementación del Sistema de Vigilancia de Sustancias Psicoactivas en los cuatro municipios \$17.000.000, Adoptar e implementar el Plan Departamental de Drogas \$20.000.000,

Seguimiento y evaluación a la implementación política de cero tolerancia a la venta de cigarrillo y licores a menores de edad \$24.500.000, 4) Diseñar e implementar estrategia para la prevención de la accidentalidad de tránsito relacionada con la combinación de consumo de alcohol y conducción \$25.000.000.



Figura 2. Programas y/o actividades desarrolladas en el municipio para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas o para la atención de contextos de vulnerabilidad

Fuente: trabajo de campo proyecto Caracterizaciones Departamentales. Eje Consumo 2014.

197 Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Guaviare. Evaluación metas físicas consolidado 2012. Guaviare, 2013. Pág. 26.

195 Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Guaviare. Informe de evaluación plan de desarrollo 2013. Guaviare, 2013. Pág. 26.

196 SUPERSALUD. Informe de visita Secretaría de Salud Departamento Guaviare. Guaviare, 2013. Pág. 14.

Dentro de las acciones implementadas por parte de la Secretaría de Salud de Guaviare durante el 2013<sup>198</sup> estuvo la revisión de historias clínicas en el departamento para los años 2006-2009. En esta acción se identificaron las tres principales causas de consulta de salud mental diferentes a violencia y causa externa, las cuales fueron: alcohol, ansiedad generalizada y depresiones, lo que permitió a los municipios focalizar las intervenciones.

Se efectuó socialización a los profesionales de los municipios de las guías de atención integral clínica en salud mental (Guía de consumo de alcohol, Guía de Trastorno Afectivo y Ansiedad) en el marco de la implementación del Sistema de Vigilancia de Sustancias Psicoactivas.

De igual manera, se desarrolló por esta secretaría la integración del departamento de Guaviare al Sistema Integrado de Indicadores para el consumo de sustancias psicoactivas (SUISPA), buscando producir información más confiable que permita tener un mejor panorama del fenómeno en el departamento.

Dentro de la actualización al Plan Decenal 2012-2021 se integraron acciones de oferta y demanda de

sustancias psicoactivas para realizar articulación con el Plan Departamental de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas "Convencer Haciendo".

Otra actividad de gran importancia realizada por la Secretaría de Salud del Departamento fue la integración de los alcaldes municipales como miembros permanentes del Consejo Seccional de Estupefacientes, con el fin de generarles mayor apropiación en sus territorios para el tema de sustancias psicoactivas<sup>199</sup>.

#### Secretaría de Salud Municipal San José del Guaviare

La Secretaría de Salud municipal de San José del Guaviare para el año 2013 tuvo un presupuesto asignado para la implementación de la política nacional de salud mental en el municipio de \$198.945.998<sup>200</sup>. De este presupuesto, el 50,3% se destinó a actividades relacionadas con la prevención de consumo de sustancias psicoactivas (\$100.000.000), presentando un aumento del 13,8% en los recursos asignados con relación al año 2012, en el cual se había destinado el 36,4% del total de dineros de salud mental.

Año	Estrategia o actividad	Programado
2012	Implementación política nacional salud mental en el municipio	\$174.598.400
2012	Prevención consumo sustancias psicoactivas	\$63.598.400
2013	Implementación política nacional salud mental en el municipio	\$198.945.998
2013	Prevención consumo sustancias psicoactivas	\$100.000.000

Tabla 26. Recursos programados actividades salud mental

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Guaviare. Informe de evaluación plan de desarrollo

Durante el 2013 se realizó por parte de la Secretaría de Salud municipal la implementación de la estrategia pactos comunitarios para fortalecer la prevención y el control social del consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas mediante acciones de cultura ciudadana y seguridad en la movilidad.

De igual manera, se desarrolló un festival juvenil para que a través de la música, arte y cultura se visibilice a los jóvenes como agentes de cambio social y, de esta manera, generar nuevos procesos de socialización para la prevención del consumo de SPA<sup>201</sup>.

La Secretaría de Salud del municipio cuenta con un plan de intervenciones colectivas indígena con enfoque intercultural con un presupuesto asignado para el año 2013 de \$100.000.000. Dentro de las acciones

desarrolladas se encuentran dos estrategias dirigidas a la prevención de consumo de sustancias psicoactivas: 1) Estrategia grupo gestor con énfasis en los y las jóvenes indígenas dirigida a la prevención de violencia intrafamiliar, abuso sexual y consumo de sustancias psicoactivas, 2) Construcción y operación de material elaborado por jóvenes indígenas sobre consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas.

#### Secretaría de Educación Departamental

La Secretaría de Educación del departamento cuenta con 7 orientadoras. Guaviare tiene 44 instituciones educativas (IE) distribuidas por municipios de la siguiente manera: San José tiene 20, Calamar 10, El Retorno 8 y Miraflores 6. Se realizan acciones de prevención de

199 Ibid.

200 Secretaría Municipal de Salud San José del Guaviare. Actividades plan de intervenciones colectivas 2013. San José del Guaviare, 2013.

200 Ibid.

consumo de sustancias psicoactivas, actividades dirigidas al aprovechamiento del tiempo libre, jornadas deportivas, actividades buen comportamiento y sanas costumbres y actividades dirigidas a la construcción de proyectos de vida.

Para el 2014, la Secretaría de Educación realizó la contratación de acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas en siete instituciones educativas del departamento con la Fundación Colores de Vida por un valor de \$26.303.000.

Las instituciones educativas abordadas son: IE Agua Bonita, IE Santander, IE Manuela Beltrán, IE Alfonso López Pumarejo, IE Concentración Desarrollo Rural, IE Torres Gómez del retorno, IE El Retorno.

Instituto Departamental del Deporte, la Educación Física, la Recreación y Aprovechamiento del Tiempo Libre (INDER)

Desde el Instituto Departamental del Deporte, la Educación Física, la Recreación y Aprovechamiento del Tiempo Libre (INDER), en Guaviare se tienen programas dirigidos al aprovechamiento del tiempo libre entre los cuales están: escuelas de formación deportivas, campamentos juveniles, juegos superate intercolegiados y actividades de recreación con primera infancia, adolescencia, juventud y población con discapacidad.

De los programas del INDER, el que tiene más relación con la temática de las sustancias psicoactivas es Hábitos y Estilos de Vida Saludables, que tiene dentro de su objetivo desarrollar programas de actividad física, incremento de consumo de frutas y verduras y la conservación de espacios 100% libres de humo de tabaco. Durante el 2013 se desarrollaron 12.700 actividades de este programa, ejecutando el mayor número de actividades en el ciclo vital juventud con el 58,5%.

Año	Actividades								Total
	Primera Infancia	Infancia	Adolescencia	Juventud	Persona Mayor	Discapacidad	Afrodendiente	Indígenas	
2012	354	865	4680	16439	484	145	164	35	23166
2013	0	119	2846	7426	2036	38	235	0	12700
2014	0	0	268	440	243	23	0	0	974

Tabla 27. Coberturas actividades programa Hábitos y Estilos de Vida Saludable

Fuente: Instituto Departamental del Deporte, la Educación Física, la Recreación y Aprovechamiento del Tiempo Libre 2012-2014

#### Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

El ICBF en el departamento de Guaviare cuenta con el centro zonal San José del Guaviare y tres unidades locales: unidad local El Retorno, unidad local Calamar y unidad local Miraflores.

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>202</sup>".

202 Ibid.

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>203</sup>".

Además, el ICBF tiene acciones en el sistema de responsabilidad penal como verificación de derechos, valoraciones integrales e intervención, psicosocial cuando los menores ingresan al sistema de responsabilidad penal para adolescentes. De acuerdo con el sistema de registro del ICBF para el año 2012 ingresaron al sistema de responsabilidad penal 16 menores, el 2013 ingresaron 21 menores y 2014 (con corte al mes de agosto) ingresaron 15 menores.

De los 15 menores que ingresaron al sistema de responsabilidad penal en el 2014, el 100% eran hombres. Al realizar la distribución por municipio de los menores que ingresaron al sistema, el 73,3% (11 menores) tienen como municipio de procedencia San José del Guaviare,

203 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar. Recuperado 27 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas/FamiliasBienestar>

el 13,3% (dos menores) Calamar y el 6,7% (un menor) El Retorno.

De acuerdo con la tipificación del delito de ingreso de los menores al sistema, el 60% (9 menores) ingresaron por delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y el 40% (seis menores) ingresaron por hurto.

#### Programa DARE Policía Nacional

Con el programa DARE, la policía está realizando educación para la resistencia al uso y al abuso de las drogas y la violencia. Este 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>204</sup>. Este programa está funcionando desde el 2008, se realizan diez sesiones de una hora por cada centro educativo con una duración aproximada de tres meses. El programa actualmente solo tiene cobertura en el municipio de San José del Guaviare.

Con relación a las estrategias de promoción de sustancias psicoactivas realizadas por el DARE se llevan a cabo charlas informativas, videoconferencias, campañas psicosociales y concursos. También se realiza, por parte de la policía, la campaña "Dibuja por un país libre sin droga".

Durante el año 2013 se realizó intervención con el programa de prevención en seis instituciones educativas públicas (IE Manuela Beltrán, IE Concentración de Desarrollo Rural, IE José Celestino Mutis, IE Santander,

IE Alfonso López Pumarejo, IE Agua Bonita) y tres colegios privados (Colegios Adventista Maranatha, San José Obrero, Pequeño Genio). En el 2013 se efectuaron 1.993 actividades del programa DARE, presentando un aumento del 81,5% con relación al año 2012<sup>205</sup>.



Figura 3. Talleres Programa DARE departamento Guaviare  
Fuente: Policía DARE Guaviare 2014

Estrategia/Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Programa Escolarizado de prevención al consumo (DARE)	1359	2086	1930	1698	1098	1993
Estrategias promoción	5286	6042	2109	3898	5785	7063
Campaña dibuja por un país libre sin Droga	420	613	2002	1743	1398	1330
TOTAL	7065	8741	6041	7339	8281	10386

Tabla 28. Coberturas actividades programa "Hábitos y estilos de vida saludable"  
Fuente: Policía DARE Guaviare 2014<sup>206</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. Este permite abordar las principales vulneraciones de derechos que afectan los niños, niñas,

adolescentes<sup>207</sup>. Este programa aborda tres ejes y 32 temáticas, entre estas, la temática de consumo de cigarrillo, alcohol y consumo de sustancias psicoactivas.

204 Policía Nacional de Colombia. Seguridad ciudadana y programas. DARE. (Recuperado 29 de agosto 2014). Disponible en [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.

205 Policía Nacional Compañía Antinarcoóticos Regional 7. Presentación prevención. Guaviare, 2014.

206 Ibíd.

207 Policía Nacional de Colombia. Seguridad ciudadana y programas. (Recuperado 29 de agosto 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).

Con el programa se abordan aproximadamente seis instituciones educativas por año. Se tiene cobertura en los cuatro municipios del departamento y en el año 2013 se realizaron 471 acciones con 13.912 personas. Con relación a la temática de prevención de consumo de sustancias psicoactivas se realizaron 20 acciones con 73 personas.

### 11.1.6 Caracterización de las capacidades de los operadores de los programas de (PMS) y control

Las actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas realizadas en general por la

Municipio	IPS Públicas	IPS Privadas	Transporte especial de pacientes	Profesional Independiente	Total
San José	9	16	2	29	56
El Retorno	3	1	0	3	7
Calamar	1	1	0	1	3
Miraflores	1	1	0	0	2
Total	14	19	2	33	68

Tabla 29. Red prestadora de servicios de salud departamento Guaviare  
Fuente: Registro especial de prestadores 2013

En los municipios del departamento existe mucha rotación en el talento humano, por lo tanto no existe continuidad en las acciones. Con relación a las actividades de salud mental en San José de Guaviare, estas las realiza una psicóloga, en El Retorno el perfil también es psicólogo y en Miraflores contratan un perfil técnico para ejecutar las actividades.

La Fundación Colores de Vida, contratada por la Secretaría de Educación Departamental para desarrollar las acciones de prevención de consumo de sustancias psicoactivas en el departamento, cuenta con tres psicólogos, un sociólogo y un trabajador social para desarrollar las actividades.

El departamento cuenta con dos policías certificados como instructores capacitados en programa educativo para la resistencia al uso y al abuso de las drogas y la violencia.

Actualmente, cuatro policías tienen curso PIPH (prueba de identificación preliminar homologada) en Guaviare. Todos los policías se encuentran en el comando Florencia y trabajan con reactivos.

Las actividades del programa "Abre tus ojos" de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de

Secretaría de Salud Departamental son llevadas a cabo por tres profesionales en psicología, que se encargan de desarrollar actividades de planeación, articulación y ejecución de actividades dirigidas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Con relación a la red prestadora de servicios de Salud<sup>208</sup>, el 82,4% de la oferta del departamento se concentra en San José del Guaviare. En el departamento existe debilidad en la atención especializada de salud mental en los centros médicos, lo que genera dificultad con el abordaje y los tratamientos de problemas de salud mental en el departamento.

la Policía de Infancia y Adolescencia las realiza un patrullero que cuenta con diplomado en Infancia y Adolescencia de la Universidad Externado.

### 11.1.7 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública

En el departamento de Guaviare para el 2013, se registró una tasa de violencia intrafamiliar<sup>209</sup> de 82,5 casos por 100.000 habitantes, presentando una tasa superior en 35,9 puntos a la tasa nacional (46,6 por 100.000 habitantes).

Para el tratamiento de los contextos de violencia por parte de la Secretaría de Salud del departamento se encuentran las siguientes actividades:

Implementación del Sistema de Vigilancia de Violencia Sexual e Intrafamiliar –SIVIM– en los municipios del departamento, construcción e implementación de la política pública para promover el respeto y la integridad de los niños, niñas y adolescentes en el Guaviare, construcción e implementación de la política pública

208 Óp. cit. SUPERSALUD. Pág. 43.

209 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia, 2013. Pág. 58.

para promover la tolerancia y el respeto a la diversidad del Guaviare.

La Secretaría de Salud del municipio San José del Guaviare para el tratamiento de contextos de violencia realiza actividades de promoción y prevención de violencias intrafamiliar, violencia sexual, violencia de género, maltrato infantil y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Dentro de las actividades realizadas se encuentran acciones al interior de los colegios, incentivando el valor de la expresión artística de los menores y la promoción de los valores asociados al compañerismo. También se ha realizado entrega de material educativo con los mitos y creencias que permiten que se perpetúe la violencia.

De igual manera, se han realizado acciones de información, educación y comunicación para sensibilizar a padres de familias en la violencia contra los niños y la mujer.

Dentro de las acciones del plan de intervenciones colectivas indígenas del municipio de San José para abordar contextos de violencias, se encuentra la elaboración de piezas comunicativas con enfoque intercultural sobre el maltrato infantil y discriminación. También se trabaja con jóvenes indígenas con la estrategia de grupo gestor en la prevención de violencia intrafamiliar y abuso sexual.

Por parte de Secretaría de Educación se ha realizado abordaje al tema de relaciones interpersonales, convivencia escolar y violencias. Estas temáticas son abordadas por los orientadores de las instituciones educativas a través principalmente de talleres. Cuando se identifican casos de violencia intrafamiliar el orientador trabaja con el menor y el núcleo familiar.

La Secretaría de Gobierno desarrolló durante los años 2012 y 2013 el diseño e implementación de un plan concertado interinstitucional para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar y sexual; de igual manera, realizó la implementación de estrategias de información, comunicación y sensibilización de los derechos de las mujeres víctimas de violencia efectuando capacitaciones y campañas de no violencia contra la mujer a través de foros, teatro y talleres en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar.

También se realizó por parte de la Secretaría de Gobierno actividad de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas de adolescentes, implementando la

campaña "Basta aquí soy libre", en conjunto con el Ministerio de Defensa, en los municipios de San José de Guaviare, Miraflores y Calamar considerados en riesgo, la cual llegó a 1.120 niños, niñas y adolescentes. Como actividad conjunta de las secretarías de Gobierno y Educación se realizó capacitación sobre la erradicación de las peores formas de trabajo infantil a docentes y alumnos de instituciones educativas del departamento.

La policía con el programa de prevención "Abre tus ojos" aborda como eje de acción violencias y como temáticas la violencia intrafamiliar, violencia sexual, violencia de género, violencia escolar/matoneo y maltrato infantil. Otro eje es explotación con temáticas como reclutamiento y organización por grupos organizados 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>210</sup>. Durante el 2013 se realizaron 23 acciones de las temáticas violencia intrafamiliar y maltrato Infantil con una cobertura de 722 personas.

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 antipersona, huérfanos y amenazados de reclutamiento y unidades de apoyo y fortalecimiento a familias con niños, niñas y adolescentes con discapacidad y en situación de desplazamiento<sup>211</sup>.

### 11.1.8 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, porque aunque

210 Óp. cit. Policía Nacional de Colombia. Párr. 2.

211 Óp. cit. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar.

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 aunque el sector salud ha realizado seguimiento a la operativización del plan, la ejecución de este 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 para el abordaje no sean dinámicas ni integrales y se presenten barreras para el trabajo interinstitucional.

La Secretaría de Salud del departamento ha establecido 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 que se constituye en un apoyo importante, ya que generan acciones conjuntas que atenúan dificultades de recurso presupuestal y humano de estas entidades territoriales.

El sector Salud de Guaviare 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, lo cual genera fraccionamiento de las acciones que podrían tener mayor impacto si se lograra articular la respuesta a la problemática entre los diferentes actores.

Los municipios de Guaviare 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 que se socializaran 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 han tenido dificultad para la retroalimentación de la intervención a los menores remitidos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para restablecimiento de derechos.

## 11.2 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO

El departamento cuenta con avances en el análisis de la dinámica del consumo en el territorio; sin embargo, se podría buscar la comparabilidad de datos mediante la estandarización de los periodos de análisis y de la metodología para construir series de tiempo de los indicadores de consumo que permitan conocer la tendencia del fenómeno y poder definir políticas, programas y estrategias a desarrollar en el territorio.

De acuerdo con la información del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 y lo referido por los sectores Salud, Educación y Policía, el mayor consumo de SPA y aceptación social en el departamento es de sustancias legales —alcohol, cigarrillo—, lo que debe aumentar las acciones dirigidas a la prevención del consumo, en un trabajo articulado tanto en instituciones educativas como en sitios de venta de estas sustancias.

Así mismo, se evidencia en el estudio que los grupos de edad de 18 a 24 años y 25 a 34 años presentan prevalencias de consumo superiores al dato nacional para alcohol y marihuana, lo que debe generar una focalización en la estrategia de abordaje de esta población, dirigir acciones a instituciones de educación superior y ámbitos laborales, para lograr tener cobertura, continuidad e impacto de las acciones en esta población.

Una de las problemáticas identificadas por los diferentes actores en el territorio y que se encuentra plasmada en el Plan Departamental de reducción de consumo, tiene que ver con el consumo de sustancias inhalantes, especialmente pegante en menores indígenas. Los diferentes actores institucionales del territorio pueden trabajar en una caracterización del fenómeno para realizar una profundización del análisis, que permita conocer la población afectada y los factores asociados al consumo en estos menores y así generar una

respuesta integral basada en el conocimiento del problema.

De acuerdo con proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– de la población indígena<sup>212</sup>, para el año 2011 el departamento Guaviare tiene una población proyectada de 10.267 personas que corresponde al 9,8% de la población del departamento. Se hace necesario trabajar en un enfoque de atención centrado en la interculturalidad reconociendo el contexto social y cultural sobre la salud de este grupo poblacional, que vincule a las diferentes instituciones en una respuesta efectiva a la población indígena del departamento.

Se hace necesario mejorar los porcentajes de ejecución de recursos de la Secretaría de Salud Departamental, especialmente en las acciones relacionadas con salud mental para lograr mayor continuidad de las acciones.

Existe debilidad en los municipios del departamento de Guaviare debido a que no están conformados los comités de prevención y control de sustancias psicoactivas. Este es un espacio clave para que los diferentes actores socialicen las acciones que están realizando dirigidas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, también se pueden articular acciones y desarrollar actividades efectivas y continuas dirigidas a la prevención de esta problemática.

Con relación a la oferta institucional de los diferentes sectores para la prevención de consumo de sustancias psicoactivas, se podría construir un portafolio de actividades que brinde un panorama global de las actividades tanto para los actores institucionales como para la comunidad, que podría generar una mayor articulación y respuesta a la problemática en el departamento.

212 DANE. La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. (Recuperado 1 de octubre 2014). Disponible en [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)







MINJUSTICIA



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

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

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