

# Caracterización Regional

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

# Santander







OBSERVATORIO DE DROGAS  
**DE COLOMBIA**  
Calle 53 No. 13 - 27  
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

# Santander

## 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>15</b>
<b>1. Antecedentes</b> .....	<b>17</b>
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO- INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA .....	18
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS .....	18
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA.....	18
1.3.1 Instancias del orden nacional.....	19
1.3.2 Instancias del Orden Regional. ....	23
1.4 RETOS INSTITUCIONALES .....	24
<b>2. Justificación</b> .....	<b>26</b>
<b>3. Metodología</b> .....	<b>27</b>
3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA .....	27
3.1.1 Enfoque Regional. ....	27
3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.....	28
3.1.3 Enfoque de geografía.....	31
3.1.4 Enfoque de política pública. ....	31
3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES.....	31
3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables .....	34
<b>4. Localización</b> .....	<b>36</b>
<b>5. Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Santander</b> .....	<b>38</b>
5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS .....	38
5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivo de marihuana.....	38
5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.....	38
5.1.3 Distribución del Cultivo de Coca en Santander .....	42
5.2 PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA .....	44
5.2.1. Acciones de control de la producción en el departamento de .....	48
5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción .....	50
5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento .....	52
<b>6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita</b> .....	<b>54</b>
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN.....	55
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca .....	55
6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA .....	56
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA.....	57
6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.....	59

<b>7. Dimensión territorial .....</b>	<b>61</b>
7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO .....	63
7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO .....	69
7.2.1 Escenario actual de grupos armados en Santander .....	72
7.3 DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO EN EL TERRITORIO.....	73
7.4 PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS.....	80
<b>8. Dimensión económica .....</b>	<b>81</b>
8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL CON ÉNFASIS EN EL SECTOR AGRARIO .....	82
8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO .....	88
8.3 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DE NBI EN EL DEPARTAMENTO .....	89
8.4 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES.....	92
8.5 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.....	94
8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos .....	95
8.5.2 Precios de los derivados opiáceos .....	97
8.6. OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL.....	98
<b>9. Dimensión social .....</b>	<b>99</b>
9.1. DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL .....	100
<b>10. Dimensión político-institucional .....</b>	<b>101</b>
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD .....	102
10.2 Geografía institucional .....	104
10.2.1 Fiscalía General de la Nación .....	105
10.2.2 Presencia de la Fuerza Pública en el departamento.....	105
10.2.3 Policía .....	105
10.2.4 Ejército Nacional .....	105
10.3 PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LA CORRUPCIÓN .....	105
10.4 RETOS DE SANTANDER FRENTE A LA PRODUCCIÓN COCALERA .....	106
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	107
<b>11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Santander .....</b>	<b>108</b>
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER .....	109
11.1.1 Consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.....	109
11.1.2 Percepción del consumo de SPA en el departamento de Santander.....	125
11.2 Política y gestión pública.....	130
11.2.1 Política y gestión pública.....	130
11.2.2 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA.....	130
11.2.3 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.....	130
11.3 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	138
11.4 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA.....	138
11.4.1 Consumo de sustancias lícitas e ilícitas .....	138
11.4.2 Acceso y disponibilidad de SPA .....	153
11.4.3 Motivaciones individuales hacia el consumo.....	155
11.4.4 Entorno Social.....	159
11.4.5 Oportunidades sociales .....	164
11.4.6 Política y gestión pública.....	166
11.4.7 Caracterización de las capacidades de los operadores del sistema de prevención, mitigación, superación (PMS) y control.....	171

11.4.8 Articulación interinstitucional en torno al control, la prevención, la mitigación y la superación del consumo de SPA .....	173
11.5 DIFICULTADES .....	173
11.6 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA.....	173
11.7 CARACTERIZACIÓN CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL MUNICIPIO DE SAN GIL .....	174
11.7.1 Consumo de sustancias lícitas e ilícitas .....	174
11.7.2 Acceso y disponibilidad a SPA.....	184
11.7.3 Motivaciones individuales hacia el consumo.....	187
11.7.4 Entorno social .....	192
11.7.5 Oportunidades sociales .....	196
11.7.6 Política y gestión pública.....	197
11.8 DIFICULTADES .....	201
11.9 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA.....	201

# Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Caracterización de las variables.....	32
Gráfico 2.	Modelo de plan de influencia/dependencia directa.....	33
Gráfico 3.	Modelo de gráfica de influencia directa.....	34
Gráfico 4.	Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta.....	34
Gráfico 5.	Cultivos de coca en Santander vs. territorio nacional, 2001-2013.....	39
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Santander.....	40
Gráfico 6.	Control del Estado.....	40
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año 2014 -2013 en Santander.....	42
Gráfico 9.	Incautaciones pasta base de cocaína, departamento de Santander.....	50
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana, departamento de Santander.....	51
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína, departamento de Santander.....	51
Gráfico 12.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	54
Gráfico 13.	Deforestación acumulada por siembra directa de coca.....	55
Gráfico 14.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.....	62
Gráfico 15.	Dinámica de algunos delitos asociados al conflicto armado - Santander, 2005-2012.....	74
Gráfico 16.	Eventos de violencia en Santander por grupos guerrilleros y paramilitares, 2000-2010.....	74
Gráfico 17.	Combates y acciones unilaterales de grupos armados en Santander, 2000-2010.....	76
Gráfico 18.	Combates entre los agentes en conflicto en Santander, 2000-2010.....	76
Gráfico 19.	Muertes según pertenencia a grupos armados o población civil en Santander, 2000-2010.....	77
Gráfico 20.	Desplazamiento forzado interno (expulsión) de personas en Santander, 1996-2012.....	77
Gráfico 21.	Principales municipios con desplazamiento forzado interno, Santander, 2010-2012.....	78
Gráfico 22.	Principales municipios de recepción de población desplazada, Santander (hasta 2010).....	78
Gráfico 23.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	81
Gráfico 24.	Dinámica de algunos sectores de la economía en Santander, 2000-2012.....	82
Gráfico 26.	Indicadores de empleo - Santander, 2007-2012.....	83
Gráfico 25.	Participación de los sectores agropecuario, manufacturero y minero en la economía de Santander, 2000-2012.....	83
Gráfico 27.	Participación de los cultivos permanentes en Santander, 2004-2008.....	85
Gráfico 28.	Participación de Santander en la producción nacional de pollo en canal.....	85
Gráfico 29.	Producción de huevos en Santander, 2005-2009.....	85
Gráfico 30.	Tasa de suficiencia agroalimentaria de Santander, 2002-2009.....	86
Gráfico 31.	Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y predios.....	88
Gráfico 32.	Incidencia de la pobreza en Santander, 2002-2013.....	90
Gráfico 33.	Incidencia de la pobreza extrema en Santander, 2002-2013.....	90
Gráfico 34.	Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes.....	93
Gráfico 35.	Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos transitorios.....	93
Gráfico 36.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Santander a valores constantes de 2005.....	97

Gráfico 37.	Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Santander a valores constantes de 2005 .....	98
Gráfico 38.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal	99
Gráfico 39.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio.....	101
Gráfico 40.	Número de encuestas por municipio para el departamento de Santander .....	109
Gráfico 41.	Comparativo prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva en el departamento de Santander.....	110
Gráfico 42.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia en el departamento de Santander .....	110
Gráfico 43.	Promedio edad de inicio de consumo de sustancias lícitas según cohorte. ....	111
Gráfico 44.	Promedio edad de inicio de consumo marihuana según cohorte.....	111
Gráfico 45.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo en el departamento de Santander .....	112
Gráfico 46.	Prevalencias de uso de tabaco según grupos de edad en el departamento de Santander .....	112
Gráfico 47.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo en el departamento de Santander.....	113
Gráfico 48.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad en el departamento de Santander.....	114
Gráfico 49.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	115
Gráfico 50.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad. ....	115
Gráfico 51.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes en el departamento de Santander .....	116
Gráfico 52.	Número de tragos de personas con consumo habitual en el departamento de Santander.....	116
Gráfico 53.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días en el departamento de Santander .....	117
Gráfico 54.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.....	117
Gráfico 55.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.....	118
Gráfico 56.	Prevalencias de consumo de marihuana según sexo en el departamento de Santander .....	118
Gráfico 57.	Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad en el departamento de Santander	119
Gráfico 58.	Prevalencia de consumo de cocaína según sexo en el departamento de Santander.....	120
Gráfico 59.	Prevalencia de consumo de cocaína según grupo de edad en el departamento de Santander ...	120
Gráfico 60.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco, departamento Santander estudios 2008 y 2013.	121
Gráfico 61.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Santander estudios 2008 y 2013.	121
Gráfico 62.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana, departamento Santander estudios 2008 y 2013. ....	122
Gráfico 63.	Comparativo prevalencia consumo de cocaína, departamento Santander estudios 2008 y 2013. ....	122
Gráfico 64.	Prevalencias de consumo de tabaco es escolares en el departamento de Santander .....	123
Gráfico 65.	Prevalencias de consumo de alcohol en escolares en el departamento de Santander.....	123
Gráfico 66.	Prevalencias de consumo de marihuana en escolares en el departamento de Santander .....	124
Gráfico 67.	Prevalencias de consumo de cocaína en escolares en el departamento de Santander .....	124
Gráfico 68.	Prevalencias Consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.....	139
Gráfico 69.	Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia. ....	139
Gráfico 70.	Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte.....	140
Gráfico 71.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.....	140
Gráfico 72.	Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.....	141
Gráfico 73.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.....	141
Gráfico 74.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	142
Gráfico 75.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	143
Gráfico 76.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad. ....	143
Gráfico 77.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último año.....	144
Gráfico 78.	Número de tragos de personas con consumo último año. ....	144
Gráfico 79.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días. ....	145
Gráfico 80.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.....	145
Gráfico 81.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.....	146
Gráfico 82.	Prevalencias de consumo de marihuana según sexo. ....	146

Gráfico 83.	Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad. ....	147
Gráfico 84.	Prevalencias de consumo de cocaína según sexo. ....	148
Gráfico 85.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013. ....	148
Gráfico 86.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013. ....	149
Gráfico 87.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013. ....	149
Gráfico 88.	Comparativo prevalencia consumo de cocaína, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013. ....	150
Gráfico 89.	Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013. ....	150
Gráfico 90.	Comparativo prevalencias de consumo de tabaco. ....	151
Gráfico 91.	Comparativo prevalencias de consumo de alcohol. ....	151
Gráfico 92.	Comparativo prevalencias de consumo de marihuana. ....	152
Gráfico 93.	Comparativo prevalencias de consumo de cocaína. ....	152
Gráfico 94.	Tasa bruta de mortalidad por sexo, años 2011-2013, Barrancabermeja. ....	156
Gráfico 95.	Frecuencia relativa de personas que consumieron alcohol, cigarrillo y marihuana en el último año y contestaron estar deprimidas y/o visita en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión. ....	157
Gráfico 94.	Riesgo de consumo de alguna sustancia en cada situación social. ....	159
Gráfico 96.	Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol. ....	161
Gráfico 97	Comparativo exámenes medicolegales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima. ....	163
Gráfico 98.	Prevalencias Consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva. ....	175
Gráfico 99.	Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia. ....	175
Gráfico 100.	Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte. ....	176
Gráfico 101.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo. ....	177
Gráfico 102.	Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad. ....	177
Gráfico 103.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo. ....	178
Gráfico 104.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad. ....	178
Gráfico 105.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último año. ....	179
Gráfico 106.	Número de tragos de personas con consumo último año. ....	180
Gráfico 107.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días. ....	180
Gráfico 108.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo. ....	181
Gráfico 109.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco, San Gil Santander estudios 2008 y 2013. ....	181
Gráfico 110.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol, San Gil Santander estudios 2008 y 2013. ....	182
Gráfico 111.	Comparativo prevalencias de consumo de tabaco. ....	183
Gráfico 112.	Comparativo prevalencias de consumo de alcohol. ....	183
Gráfico 113.	Comparativo prevalencias de consumo de marihuana. ....	184
Gráfico 114.	Tasa bruta de mortalidad por sexo, años 2011-2013, San Gil. ....	189
Gráfico 112.	Riesgo de consumo de alguna sustancia en cada situación social. ....	191
Gráfico 115.	Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol. ....	193
Gráfico 116.	Comparativo exámenes medicolegales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima. ....	196

# Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Santander.....	37
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013 .....	41
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca.....	43
Mapa 4.	Índice de cronicidad departamento de Santander.....	49
Mapa 5.	Presencia Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013 .....	53
Mapa 6.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.....	56
Mapa 7.	Presencia de cultivos de coca y reservas naturales.....	58
Mapa 8.	Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013.....	60
Mapa 9.	Relación cultivos de coca y vías terrestres en Santander.....	64
Mapa 10.	Relación cultivos de coca y vías terrestres - Zona del río Carare, Santander .....	65
Mapa 11.	Precios de transporte de personas por kilómetro lineal en la red vial primaria y secundaria .....	68
Mapa 12.	Síntesis de violencia y confrontación armada en Santander, 2010-2011 .....	75
Mapa 13.	Presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico .....	79
Mapa 14.	Nivel de NBI en los municipios de Santander, 2012 .....	91
Mapa 15.	Consumo de sustancias lícitas en el departamento de Santander.....	126
Mapa 16.	Consumo de sustancias ilícitas en el departamento de Santander.....	127
Mapa 17.	Consumo de sustancias por factores culturales .....	128
Mapa 18.	Municipios críticos y en riesgo por consumo de sustancias psicoactivas .....	129
Mapa 19.	Jurisdicción de los psicólogos de apoyo de la Secretaría de Salud departamental.....	134
Mapa 20.	Esquema, acceso y disponibilidad de sustancias psicoactivas San Gil, Santander.....	186

# Índice de Tablas

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.....	29
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA.....	30
Tabla 3.	Variables.....	33
Tabla 4.	Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región Central, 2005, 2007 y 2011 .....	45
Tabla 5.	Edad de los cultivos de coca en la Región Central, 2005, 2007 y 2011 .....	46
Tabla 6.	Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores en región Central, 2005, 2007 y 2011 .....	46
Tabla 7.	Promedio regional en kilogramos de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005, 2007 y 2011 .....	46
Tabla 8.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Santander, la región Central y en la nación .....	47
Tabla 9.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Santander 2001-2013 ....	48
Tabla 10.	Obras en curso, red vial terciaria, municipios productores de coca, Santander, 2013 .....	66
Tabla 11.	Costo de transporte de personas a varios destinos de Santander, desde Bucaramanga, 2014.....	67
Tabla 12.	Distribución de predios rurales por rango de superficie .....	84
Tabla 13.	.....	89
Tabla 14.	Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Santander .....	92
Tabla 15.	Cuadro con las razones de los gráficos 34 y 35.....	94
Tabla 16.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Santander, según año de referencia.....	96
Tabla 17.	Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Santander, según año de referencia.....	98
Tabla 18.	Edad de inicio de consumo de tabaco según sexo .....	113
Tabla 19.	Edad de inicio de alcohol según sexo .....	114
Tabla 20.	Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo en el departamento de Santander.....	119
Tabla 21.	Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo en el departamento de Santander .....	120
Tabla 22.	Actividades de capacitación de la Ley 1566/2012.....	131
Tabla 23.	Recursos asignados en el POA – Dimensión de salud mental y convivencia.....	138
Tabla 24.	Edad de inicio de tabaco según sexo.....	141
Tabla 25.	Edad de inicio de alcohol según sexo .....	142
Tabla 26.	Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo.....	147
Tabla 27.	Incautaciones drogas, Barrancabermeja, 2011-2013.....	153
Tabla 28.	Número de capturas de personas por estupefacientes, Barrancabermeja, 2011-2013.....	155
Tabla 29.	Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes. ....	156
Tabla 30.	Frecuencias relativas de consumo cigarrillo, alcohol y marihuana últimos 12 meses por estado civil de las personas. ....	157
Tabla 31.	Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana según ocupación actual.....	158
Tabla 32.	Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana según principal actividad económica. ....	158

Tabla 33.	Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013. ....	162
Tabla 34.	Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.....	162
Tabla 35.	Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.....	162
Tabla 36.	Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.....	163
Tabla 37.	Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes. ....	164
Tabla 38.	Tasa de cobertura bruta por nivel educativa, Barrancabermeja 2005-2012. ....	165
Tabla 39.	Tasa de cobertura neta por nivel educativa, Barrancabermeja 2005-2012.....	165
Tabla 40.	Fundaciones con acciones de respuesta frente al consumo de SPA en Barrancabermeja. ....	168
Tabla 41.	Número de personas capacitados con el programa DARE y funcionarios vinculados años 2011-2013. ....	169
Tabla 42.	Número de usuarios beneficiados y funcionarios vinculados PRECI años 2011-2013, según comunas Barrancabermeja. ....	169
Tabla 43.	atención de casos comisaria de familia según área, años 2011-2013. ....	170
Tabla 44.	edad de inicio de tabaco según sexo. ....	178
Tabla 45.	Edad de inicio de alcohol según sexo. ....	179
Tabla 46.	Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, San Gil Santander estudios 2008 y 2013.....	182
Tabla 47.	Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes. ....	189
Tabla 48.	Frecuencias relativas de consumo cigarrillo y alcohol últimos 12 meses por estado civil de las personas. ....	190
Tabla 49.	Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según ocupación actual.....	190
Tabla 50.	Frecuencias relativas consumo de cigarrillo y alcohol según principal actividad económica.....	191
Tabla 51.	Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013. ....	194
Tabla 52.	Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.....	194
Tabla 53.	Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.....	195
Tabla 54.	Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.....	195
Tabla 55.	Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes. ....	196

## 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

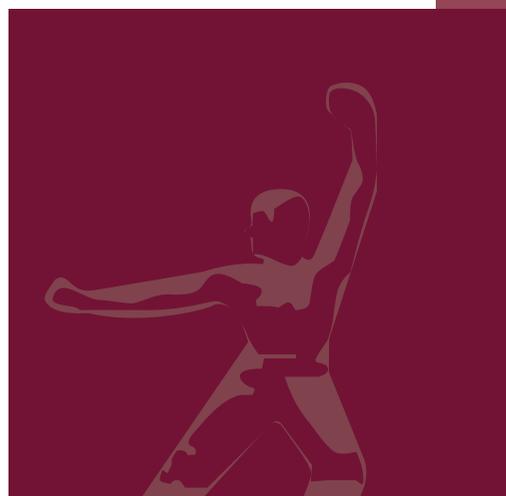
- Dimensión territorial
- Dimensión económica
- Dimensión social
- Dimensión política e institucionalidad

## 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. 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

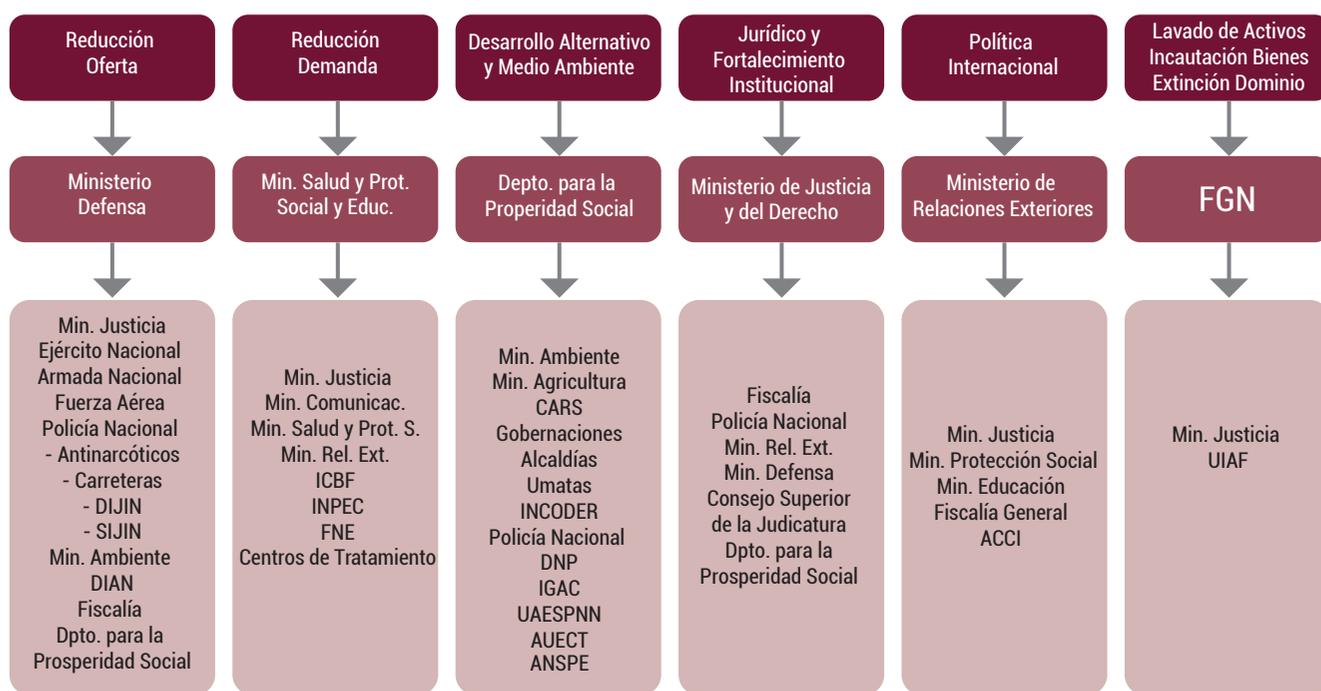
La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política

<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

### 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

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

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

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

consolidación territorial.

- 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>

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

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

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

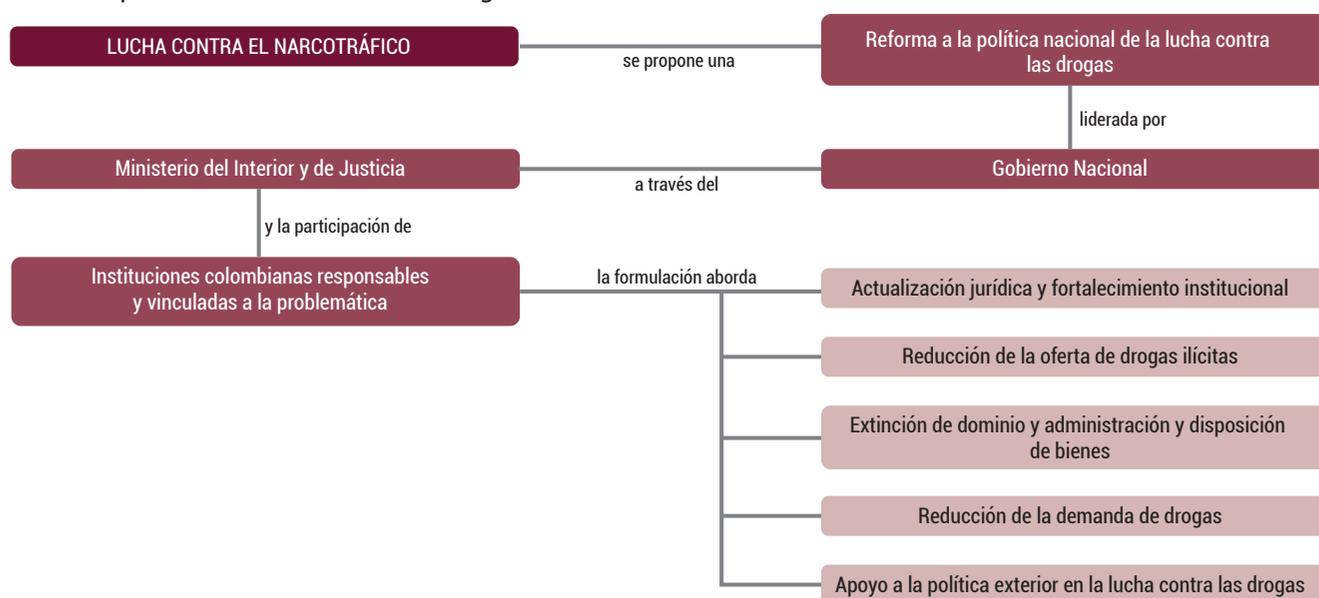
La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.<sup>15</sup> Bajo las dos fuerzas está prevista la creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la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

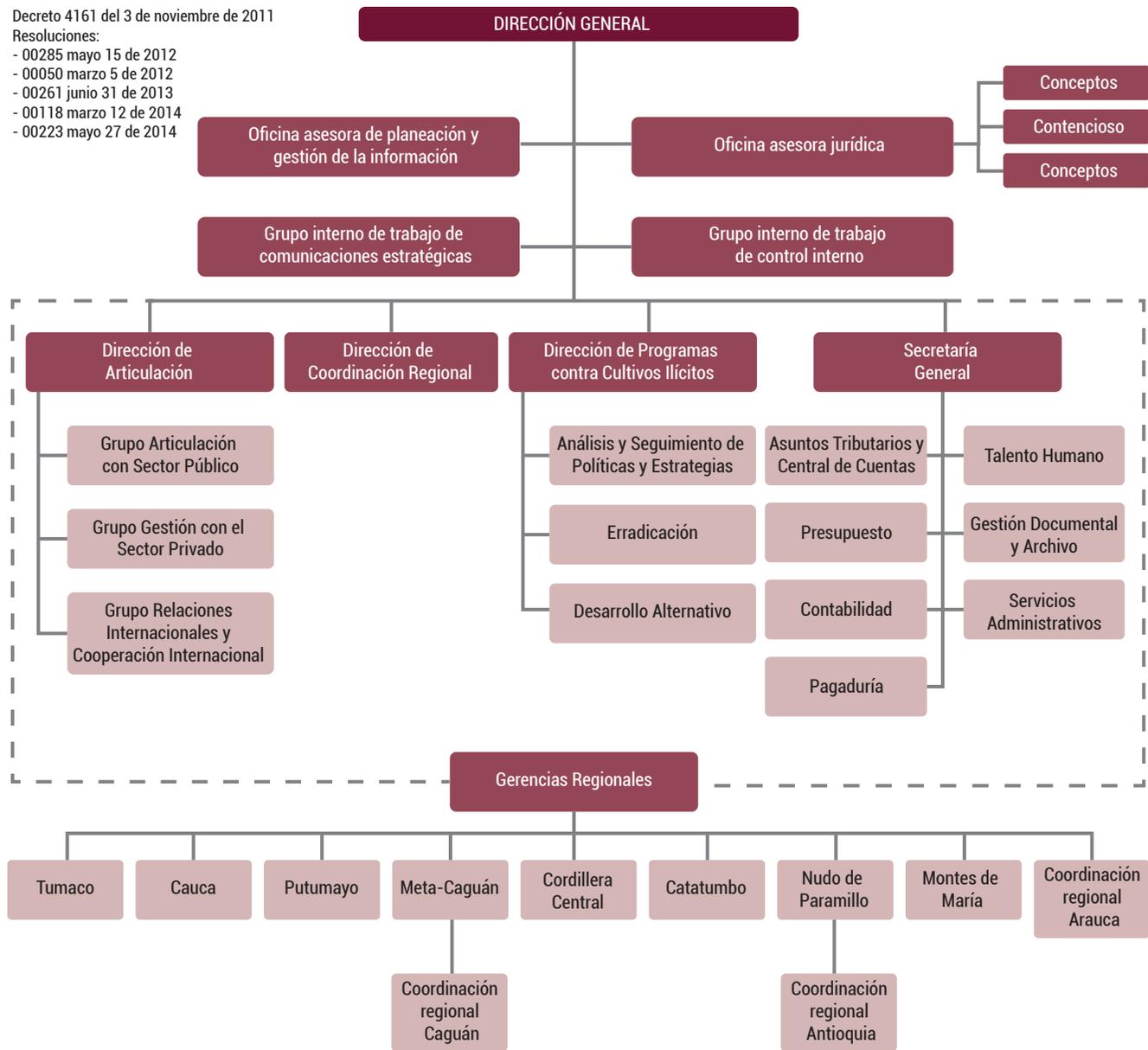
En el año 2011, el Plan se convirtió en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial<sup>23</sup> con el objetivo de implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

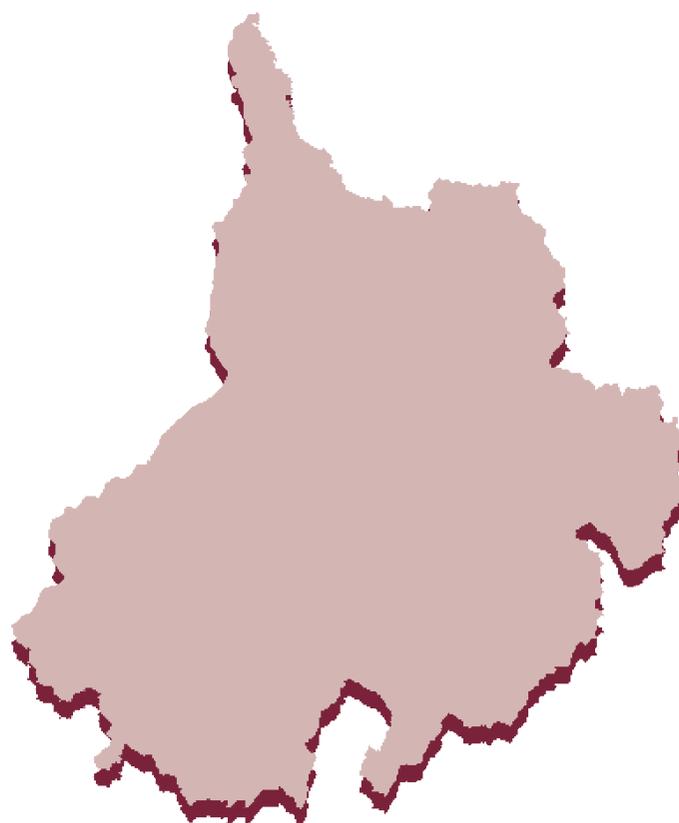
# 2

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

El estudio de la problemática asociada a la producción de cultivos ilícitos en el departamento de Santander tiene justificación en dos elementos principales: El primero, que se trata de un departamento que ha

realizado enormes esfuerzos por reducir la producción ilícita en el territorio, alcanzando un nivel muy alto de éxito, pero sin que haya podido lograr un resultado completamente satisfactorio; en efecto, persisten algunas áreas en las cuales continúan cultivándose cultivos de coca, a pesar de los grandes avances en esta materia. El segundo elemento es que persiste la condición de riesgo para la expansión de los cultivos, asociada a la presencia de actores armados ilegales que operan en varios puntos del territorio, vinculados con dinámicas de criminalidad organizada que tienen relación con la actividad criminal en los departamentos vecinos, tanto en la región del Magdalena Medio como en la frontera con el departamento de Norte de Santander; de este modo, si bien el departamento tiene un avance muy significativo en la reducción de la oferta, enfrenta condiciones de riesgo en caso de que se disminuya la atención sobre el problema.



# 3 Metodología

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

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

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

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

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

## 3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA

### 3.1.1 Enfoque Regional.

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

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

que las dinámicas económicas ilegales del narcotráfico han constituido focos sub-regionales diferenciados de producción, distribución y consumo de sustancias ilegales, que al tiempo que determinan las relaciones políticas y económicas de esas subregiones, las articulan a redes de comercio nacional e internacional<sup>34</sup>.

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

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

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

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

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

37 BOISIER, Sergio. 2006. "Algunas reflexiones para aproximarse al concepto

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

### 3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 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 definió 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.

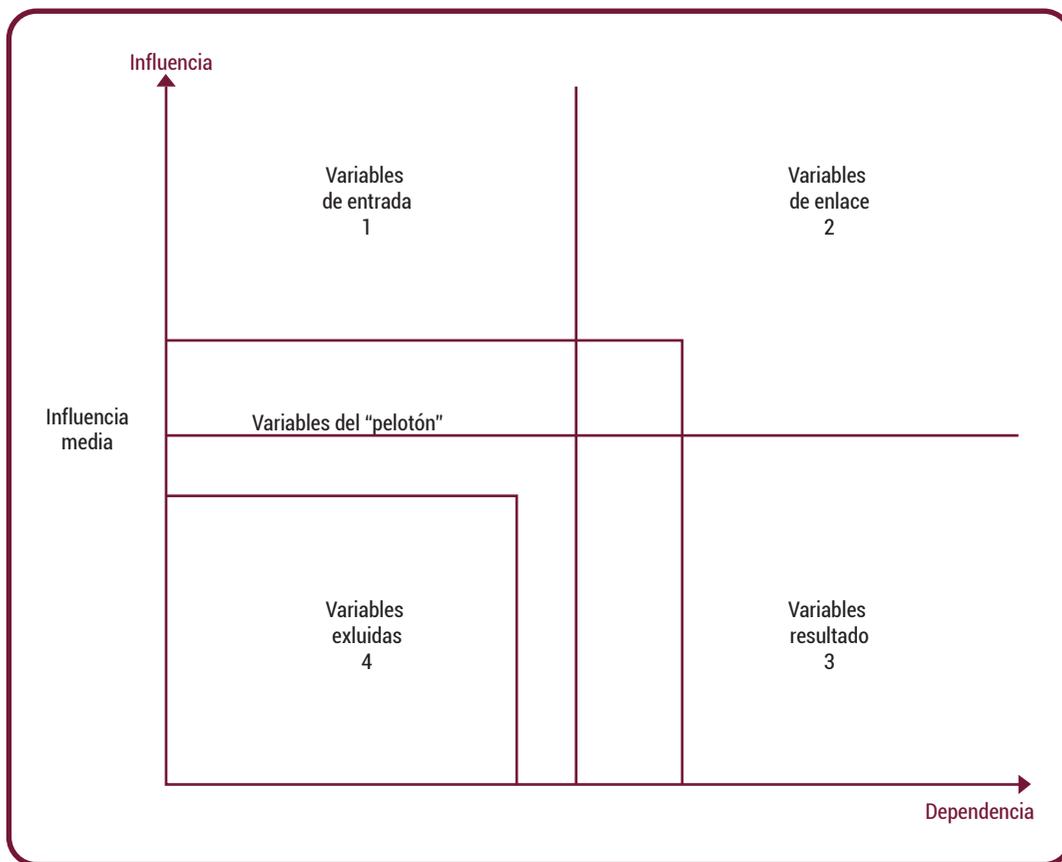


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

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.

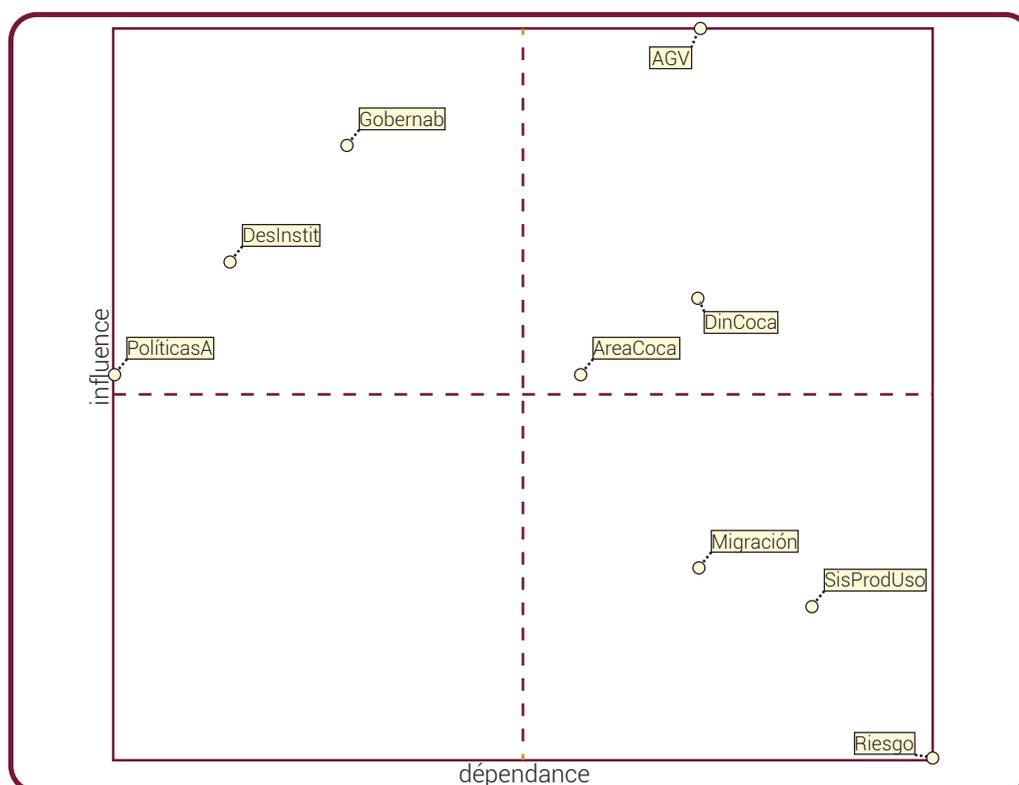


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

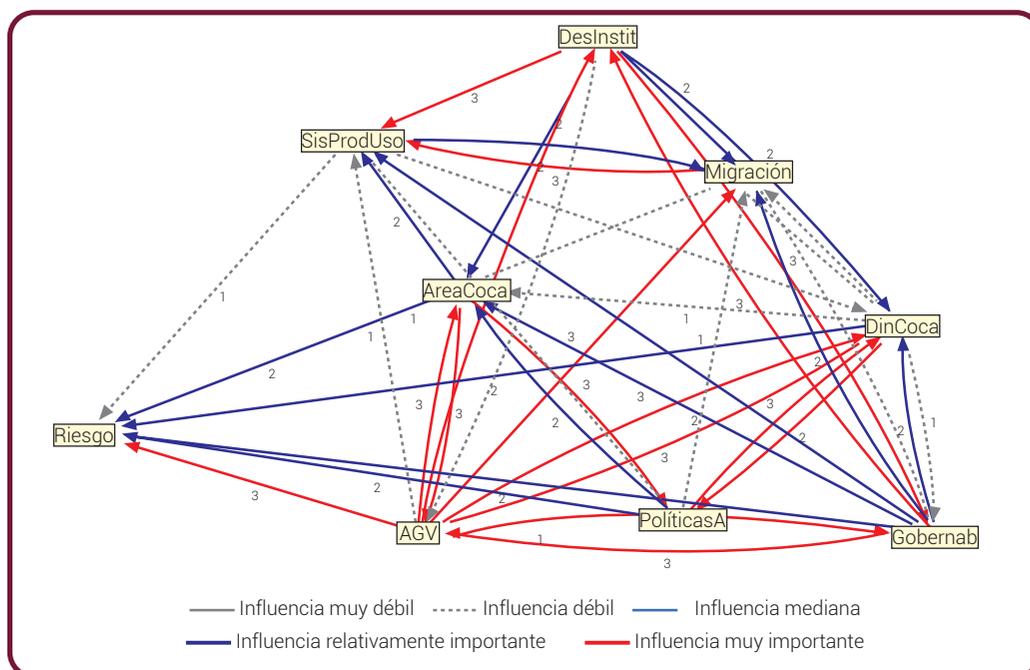


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

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

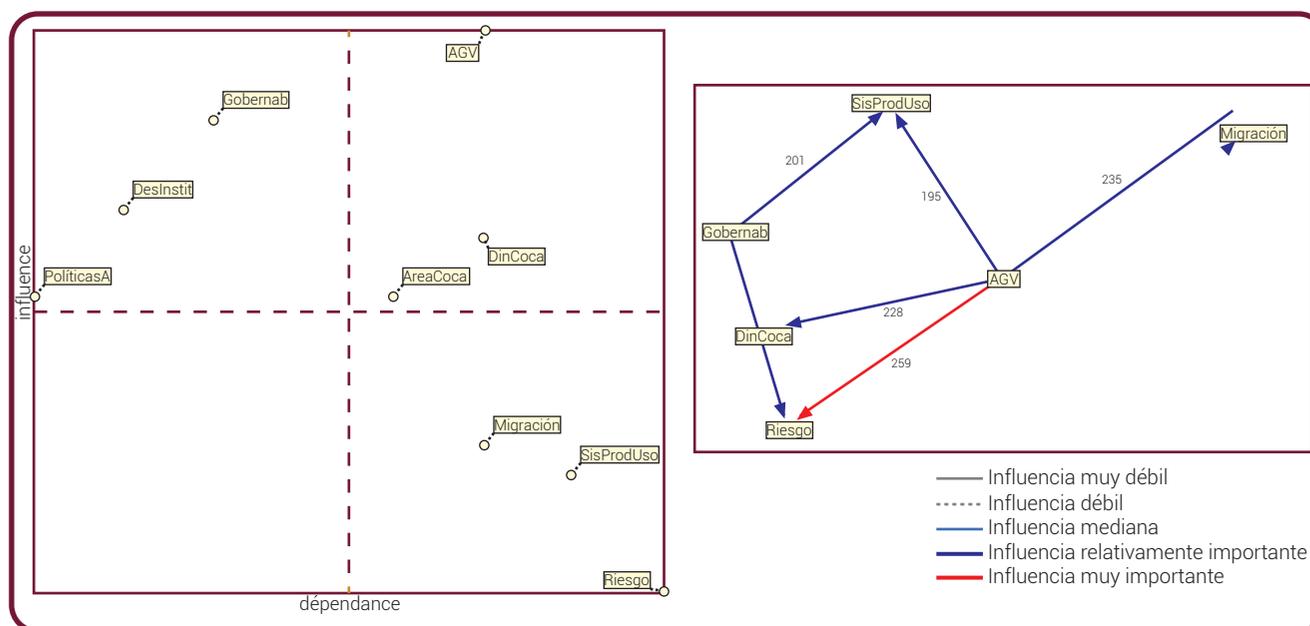


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

### 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

**E**l departamento de Santander se encuentra localizado al nororiente del país, en la región Central y ocupa una superficie de 30.357 km<sup>2</sup>, que representan el 2,7 % del territorio nacional. El 50 % del territorio se localiza en el valle medio del río Magdalena y el otro 50 en el sistema Andino<sup>42</sup>, características que otorgan dinámicas propias a cada región. Santander limita al norte con los departamentos de Cesar, Bolívar y Norte de Santander, al oriente con Arauca, al sur con Boyacá y al occidente con Antioquia, con el que posee como límite el río Magdalena.

Administrativamente, Santander se encuentra dividido en 87 municipios; sin embargo, en procura de un poder descentralizado se manejan 6 provincias: Comunera, García Rovira, Guanentá, Mares, Soto y Vélez<sup>43</sup>. Su capital es Bucaramanga. Su localización le otorga un escenario regional de conectividad entre el altiplano cundiboyacense y la costa Caribe.

En su fisiografía se reconocen sistemas montañosos como la serranía de Los Cobardes, o Yariquíes, y diferentes picos y páramos pertenecientes a la vertiente occidental de la cordillera Oriental, en los cuales sobresalen el alto del Colorada, el páramo de La Rusia, el páramo de Santurbán y el cerro de Armas. En cuanto a la hidrografía, los principales ríos son: Sogamoso, Carare, Minero, Cimitarra, Lebrija, Chicamocha, que desembocan, en su mayoría, en el río Magdalena.

En el departamento ocurrieron gestas revolucionarias importantes, como el levantamiento de los comuneros y la batalla de Palonegro, en la Guerra de los Mil Días; por otro lado, en Simacota y San Vicente de Chucurí, en el año 1964<sup>44</sup>, nace el Ejército de Liberación Nacional –ELN– en el marco de la primera marcha guerrillera, grupo conformado por campesinos y excombatientes de la guerrilla liberal de Rangel; a finales de la década de los sesenta se empieza a consolidar la presencia de las Farc y se localizan al sur del departamento, consolidando el Frente IV, y posteriormente se dio su expansión al norte del departamento, en límites con Norte de Santander y Cesar.

Por último, a mediados de la década de los ochenta se da una amplia presencia paramilitar<sup>45</sup>, que se extiende por la gran mayoría del departamento; no obstante, la mayor ofensiva paramilitar se desata en 1997, en la cual el homicidio selectivo fue una particularidad; a su vez se genera una disputa territorial con los otros grupos armados ilegales, que culmina con una hegemonía paramilitar hacia 2002<sup>46</sup>. El conflicto generado por la presencia de estos grupos armados ilegales y los combates para dar control a su accionar por parte de las fuerzas militares, generaron en la región desplazamiento de campesinos internos y externos que favorecieron el establecimiento de un territorio vulnerable social y económico.

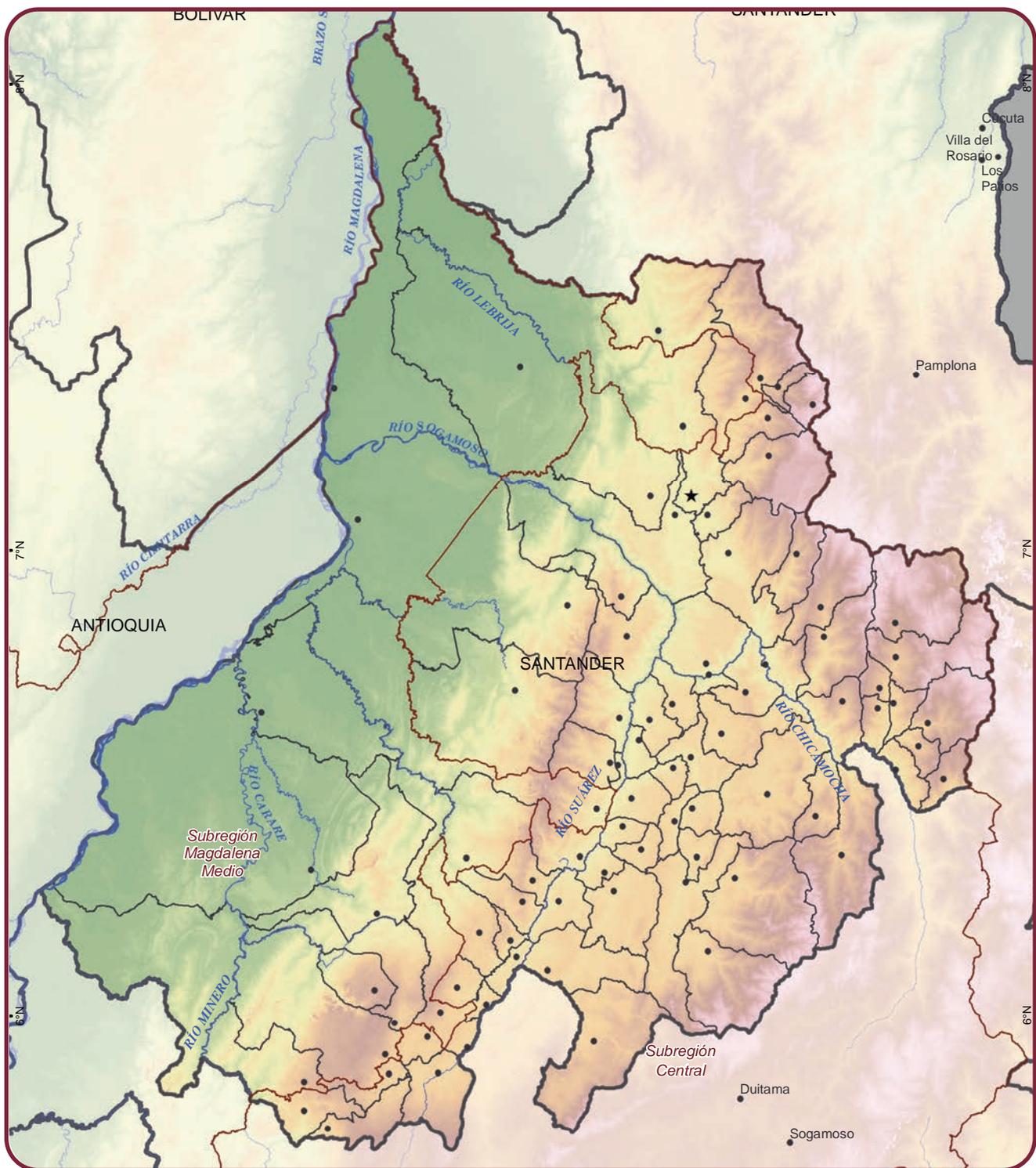
42 Plan de Desarrollo Departamental, 2012-2015, Gobierno de la Gente. Gobernación de Santander, 2012.

43 *Ibidem*.

44 Medina, C., Farc-EP y ELN, una historia política comparada (1958-2006). Universidad Nacional de Colombia, 2010.

45 Monografía Político Electoral, departamento de Santander, 1997 a 2007, MOE, Corporación Nuevo Arcoiris, 2007.

46 *Ibidem*.



Mapa 1. Localización del Departamento de Santander.

# 5

## Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Santander

### 5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS

Santander es un departamento que no tiene por tradición la siembra de cultivos de coca o marihuana, su vocación histórica es la producción agrícola, donde se destacan los cultivos de piña, caña de azúcar, tabaco, yuca, cacao, café, frutales, el desarrollo avícola y la extracción y comercialización de madera. En el departamento se reconoce un desarrollo industrial, educativo, cultural y de infraestructura, desarrollado por la pujanza de sus habitantes e influenciado en un inicio en parte por la inmigración de extranjeros a la región.

#### 5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivo de marihuana

El cultivo de marihuana no se reconoce como un cultivo ilícito, con presencia en Santander; sin embargo, datos reportados en operativos de erradicación manual indican que en 2012 en Sabana de Torres y El Playón se erradicaron dos hectáreas y en 2013 se erradicaron 2,95 ha en El Playón y Rionegro.

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

De acuerdo con lo explicado por habitantes de la región, los cultivos de coca llegaron a Santander a finales de los años noventa (1997)<sup>47</sup>, favorecidos por la presencia de las Farc, localizándose en la zona sur del departamento, provincia de Vélez; posterior a esto, y de acuerdo con lo ya expuesto, el control pasó a manos

de los paramilitares, que tenían el control territorial de la región, hasta su desmovilización; posteriormente, con la disminución de los cultivos de coca, la siembra y comercialización de los cultivos no está dado por el control territorial de algún grupo armado ilegal sino que recae en el campesino directamente<sup>48</sup>.

La serie histórica del cultivo de coca en Santander indica que en este departamento no se consolidó el cultivo ilícito como una fuente de ingresos fundamental en la economía de la región, como se dio en otras regiones, por ejemplo en Guaviare; algunas razones pueden estar ligadas al patrón de colonización y poblamiento que se configuró en cada una de las regiones.

Santander es un departamento que fue fundado por ley en el año 1857, por tanto la mayoría de la población asentada cuando los cultivos ilícitos hicieron presencia en la zona, contaba con un arraigo sobre el territorio y tradición económica previamente establecida (algunos procesos de colonización recientes muestran unas zonas receptoras de migrantes provenientes de Antioquia, Boyacá y Chocó que se instalaron en el Magdalena Medio resultantes de la violencia bipartidista<sup>49</sup>); caso opuesto se observó en Guaviare, el cual se constituyó como comisaría en el año 1977 y como departamento en 1991, lo que indica que es un departamento relativamente nuevo, donde los procesos de colonización se configuraron bajo escenarios de migración campesina hacia las zonas de frontera interna, basados en economías extractivas y presiones por actores que controlan el territorio, lo que favorece el establecimiento de economías ilícitas.

47 Galvis, S. El Carare y el espacio social. Una aproximación al proceso histórico social de la construcción del territorio. Universidad Nacional de Colombia, 2005.

48 Fuente suministrada por: Policía Nacional.

49 Galvis, S. El Carare y el espacio social. Una aproximación al proceso histórico social de la construcción del territorio. Universidad Nacional de Colombia, 2005.

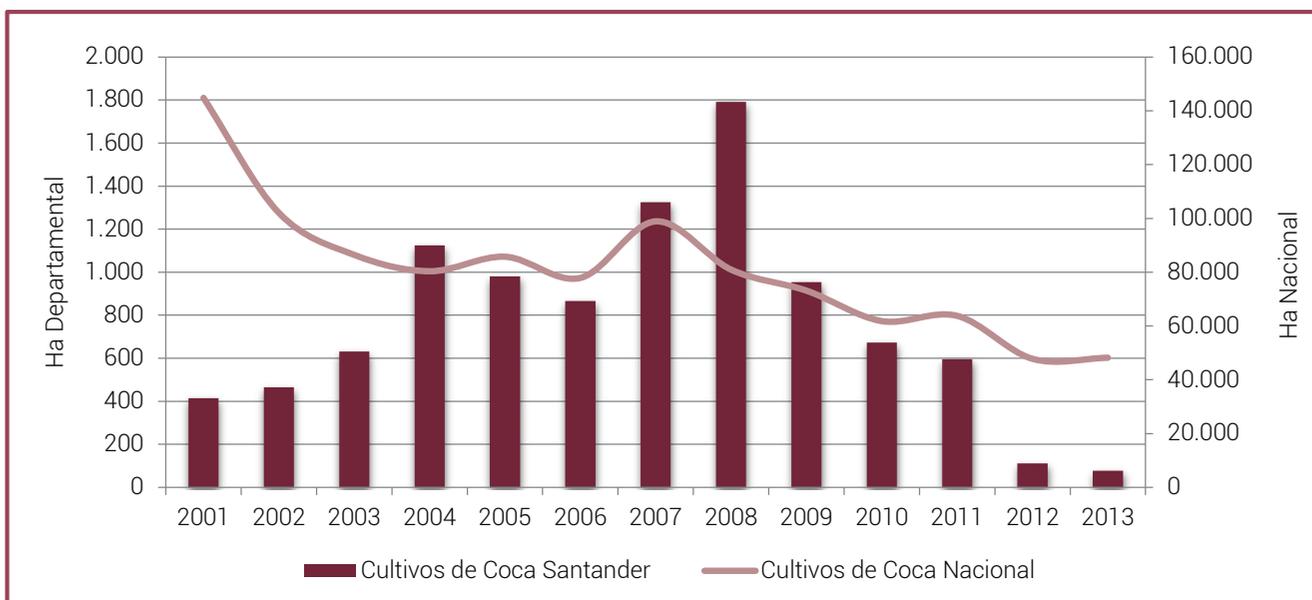


Gráfico 5. Cultivos de coca en Santander vs. territorio nacional, 2001-2013

Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2013, la dinámica de cultivos de coca en Santander presenta una tendencia diferenciada respecto al comportamiento nacional en dos periodos diferenciados; el primero entre 2001-2004, mientras que en Colombia se observa una significativa reducción, 45 % en 2004 respecto a 2001, al pasar de 144.807 ha a 80.350 ha, respectivamente; en Santander la tendencia es al aumento, al pasar de 415 ha en 2001 a 1.124 ha en 2004, que representó un aumento del 171 %.

Entre 2004 y 2007 no se observan variaciones significativas de la tendencia, pero en 2008 se da un punto de quiebre en la serie histórica en Santander, al presentar su máximo valor de área sembrada al alcanzar 1.791 ha, con una representación del 2,2 % del total nacional, aumento contrario a la tendencia nacional, que mostró una reducción del 18 % para el mismo año.

De 2008 hasta 2013, tanto tendencia nacional como departamental presentan el mismo comportamiento; en este periodo Santander comienza un proceso marcado hacia la reducción del área sembrada, que está acorde con el comportamiento de la región Central de la cual

hace parte, con excepción de Norte de Santander que desde 2001 muestra una tendencia significativa al aumento. En 2013 Santander presenta su valor más bajo en la serie histórica, con 77 ha, que representan el 0,2 % del total nacional, y entra a los top de los 8 departamentos con menos de 100 ha sembradas con coca.

En Santander la relación expresada entre área con cultivos de coca, área afectada<sup>50</sup> y control del Estado ha presentado matices importantes frente al comportamiento nacional de la misma relación; entre 2001 y 2003 el control por parte del Estado, entendido como actividades de aspersión y erradicación manual, fue muy bajo, no obstante el área sembrada mantuvo una tendencia relativa a la estabilidad; en una segunda etapa, entre 2004 y 2006, el área sembrada con coca aumenta significativamente y el control del Estado se refuerza y aumenta, alcanzado su máximo valor expresado en 2006 con 3.747 ha, con lo que se logra una disminución en el área sembrada. Posteriormente, en 2007 y 2008, el control disminuye y los cultivos de coca tienden nuevamente al aumento, alcanzado su máximo reporte en 2008 con 1.791 ha; para este año el control disminuyó un 68 % respecto del valor máximo.

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

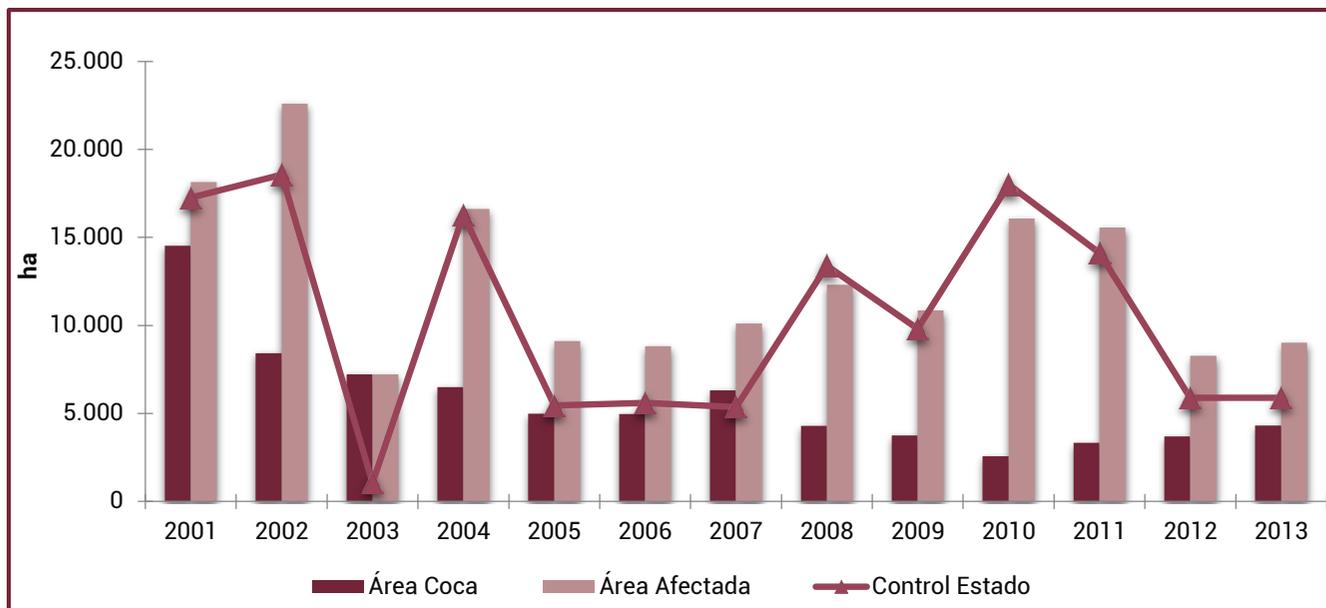


Gráfico 6. Control del Estado

En 2009, el comportamiento de la relación área con coca versus control del Estado muestra una variación y, a pesar de que en este año el control del Estado aumenta favoreciendo una disminución en el área sembrada con coca, este control hasta 2013 exhibe una tendencia clara a la disminución, que está acompañada a su vez de una reducción altamente significativa del área sembrada, 92 % en el área sembrada al pasar de 954 ha en 2009 a 77 ha en 2013.

cultivos ilícitos que no está relacionado únicamente con el esfuerzo medido en actividades de aspersión y erradicación; una de las variables que se puede articular a este proceso es la implementación de proyectos productivos, que en 2009 fue de 468<sup>51</sup> proyectos localizados en municipios como Bolívar, Carmen de Chucurí, Landázuri, Cimitarra, Sucre, La Belleza, de los cuales gran parte culminaron su fase de acompañamiento, pero han generado alternativas económicas a pobladores que antes solo tenían como fuente de ingresos los cultivos de coca.

Este cambio revela que en Santander se está consolidando un escenario de baja afectación por

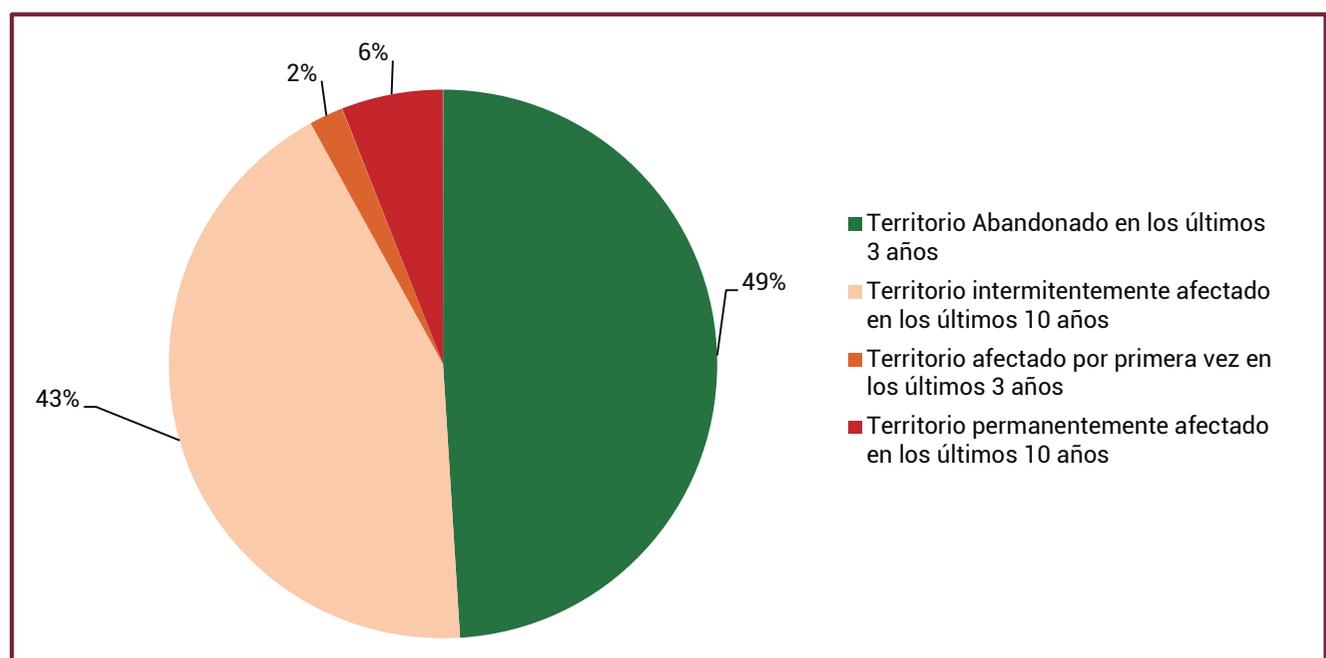
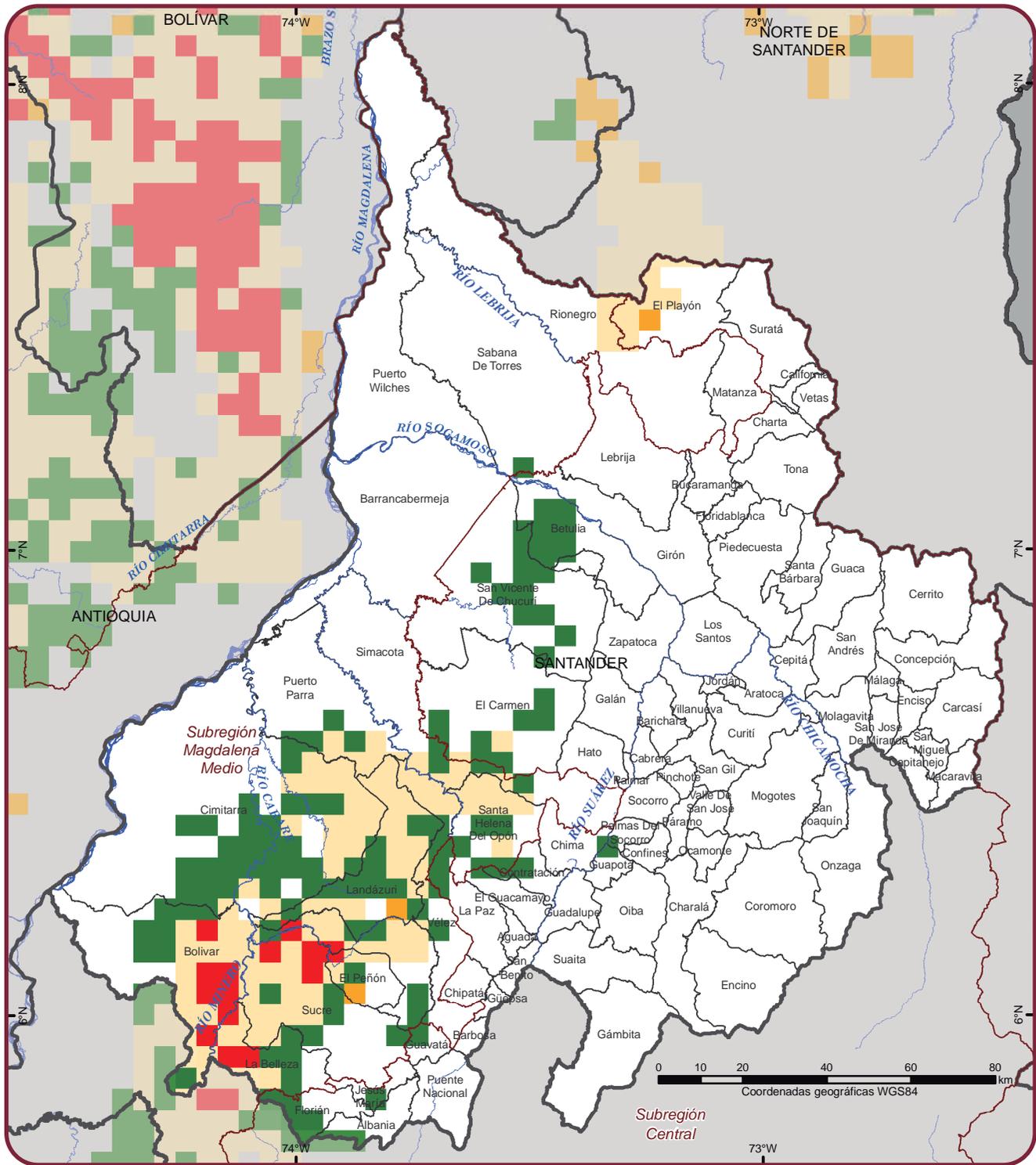


Gráfico 7. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en Santander

51 Componente V, Proyecto K53, UNODC, 2014.



- |   |   |
|---|---|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #006400; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio abandonado en los últimos 3 años                  | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #4682B4; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Ríos                 |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio intermitentemente afectado en los últimos 10 años | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid red; margin-right: 5px;"></span> Subregiones plan nacional de intervención         |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF8C00; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años    | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite municipal                                |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Territorio permanentemente afectado en los últimos 10 años   | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite departamental                            |
|   | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #A9A9A9; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite internacional |

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

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

La dinámica del cultivo de coca, entendida como la expansión, consolidación y abandono en un territorio, se asocia 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 interacción de estas variables con las oportunidades y vulnerabilidades que están presentes

en Santander permiten establecer que el 6 % del territorio del departamento ha estado constantemente afectado por la siembra de cultivos ilícitos, áreas que están localizadas en el sur de la provincia de Vélez en límites con el departamento de Boyacá, en la región denominada como Carare Opón; porcentaje inferior al nacional, que indica afectación permanente de un 17 %. El territorio ocasionalmente afectado representa un 43 % del total.

El 49 % del territorio que ha sido afectado por coca se categoriza como abandonado en los últimos tres años, siendo una representación alta respecto al porcentaje nacional, que alcanza un 31 %, y de otros departamentos de la región como Bolívar, que tiene un 22 % de su territorio como abandonado, y Boyacá que tiene 47 % en dicha categoría. Estas zonas se localizan en la provincia de Mares y en los sectores más próximos al río Magdalena en el sur del departamento. Las zonas que reportan vinculación reciente ocupan un 2 % del total del territorio afectado y están relacionadas con cultivos dispersos ubicados en el piedemonte de la serranía de Los Cobardes y algunos al norte del

departamento, resultado de la expansión de núcleos de Norte de Santander.

### Tasa de abandono

Al realizar un análisis local del territorio en grillas de 1 km<sup>2</sup> usando la última detección<sup>52</sup>, en Santander se distingue una tasa de abandono<sup>53</sup> desde 2004, con tendencia al aumento, matizada en algunos años por reducciones pero que se mantiene inferior al 16 % hasta 2012, año en el cual se identifica una tasa de abandono del 55 % asociada a campaña de erradicación manual dirigida a los núcleos de concentración del cultivo y que fue constante en los últimos tres años. En 2013 la tasa de abandono disminuye a 44 % y se relaciona con lotes dispersos que han vuelto a identificarse luego de dos años de ausencia.

326 km<sup>2</sup> en 2013 iniciaron su proceso de abandono y representan el 2,7 % del territorio nacional que está en este proceso; para que se consolide como zona libre de cultivos deben pasar tres años sin reporte.

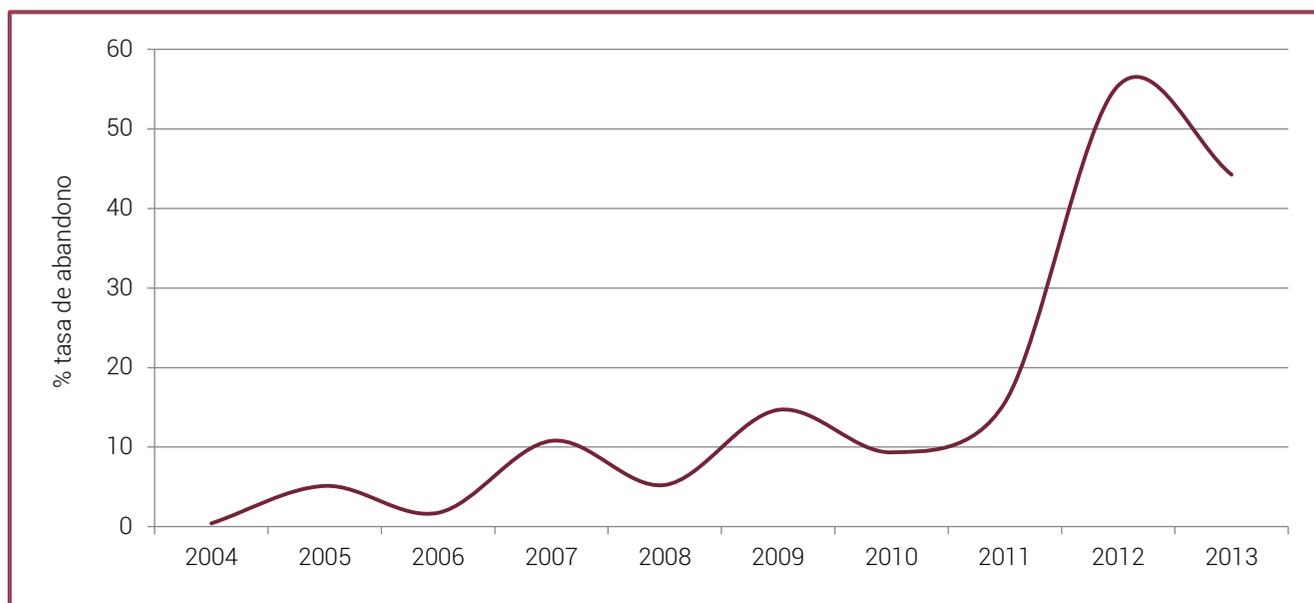


Gráfico 8. Tasa de abandono por año 2004 -2013 en Santander

### 5.1.3 Distribución del Cultivo de Coca en Santander

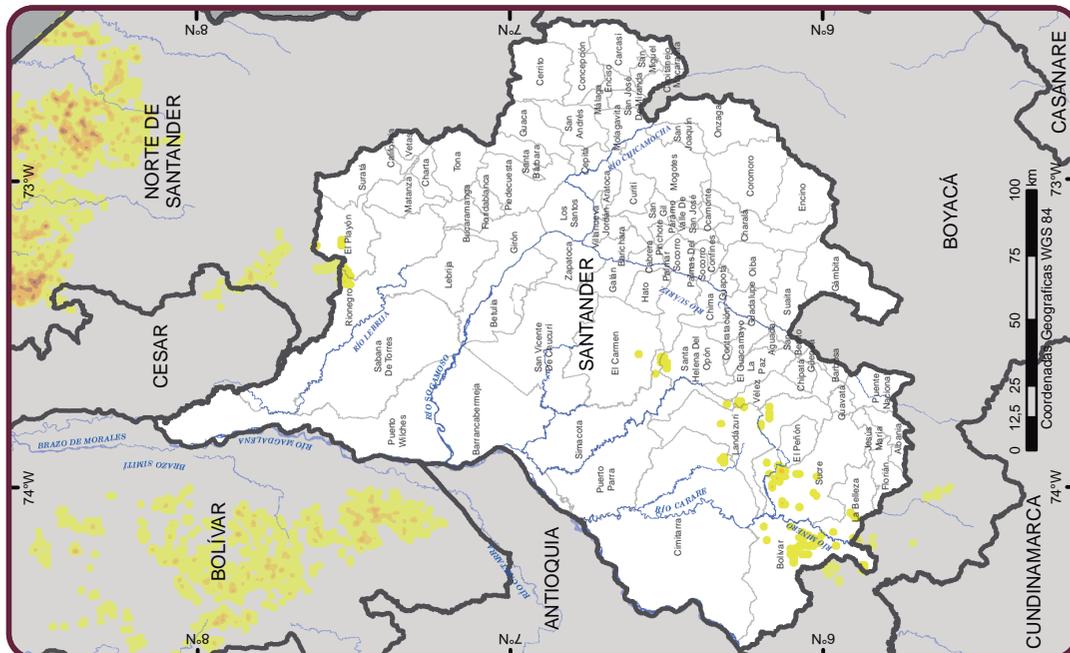
De los 87 municipios que conforman Santander, 26 se han visto afectados por cultivos de coca en algún momento de la serie histórica 2001-2013; no obstante la dinámica descrita en líneas anteriores, muestra que el cultivo ilícito en el departamento no tiene una tradición histórica por lo cual existen municipios que exhiben registro de afectación en pocos años, como son los municipios de Chima, Confines, Guapotá, Guavatá, Palmas del Socorro y Socorro, que tan solo tuvieron reporte un año y son anteriores a 2005; más recientes se localizan municipios como Contratación y Sabana de Torres, y su único reporte fue entre 2007 y 2009.

Esta condición establece que la concentración de cultivos de coca se circunscriba a 18 municipios, de los cuales el 70,6 % del área sembrada del departamento entre 2001-2013 (10.009 ha) se concentraba en Bolívar (39 %), Sucre (18,2 %) y Cimitarra (13,4 %). La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades 2001, 2008 y 2013.

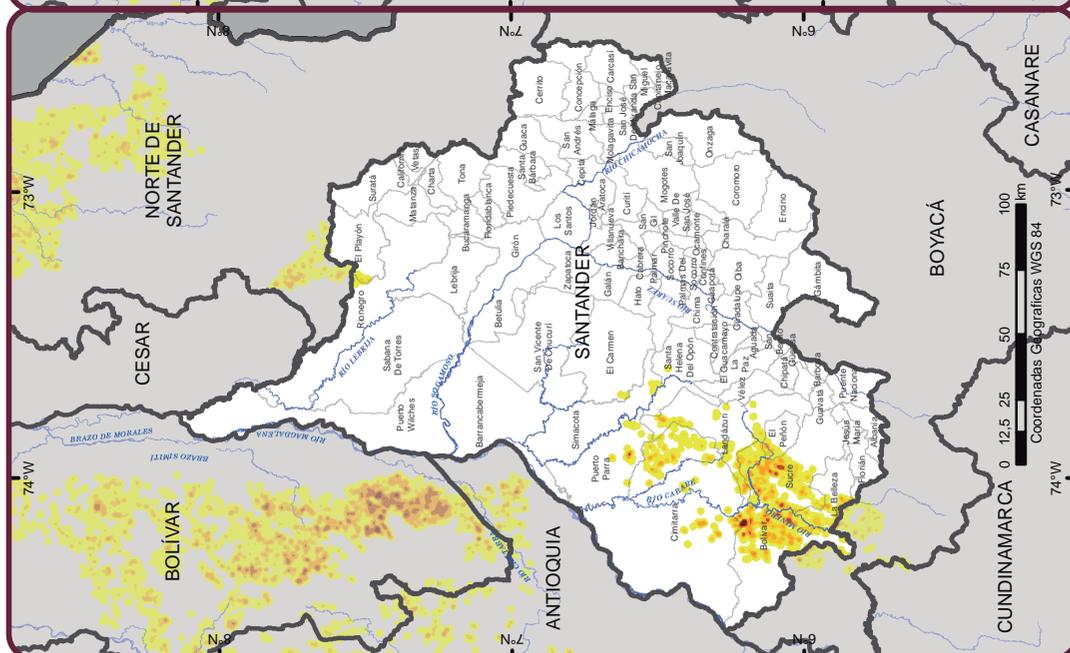
52 Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersion.

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

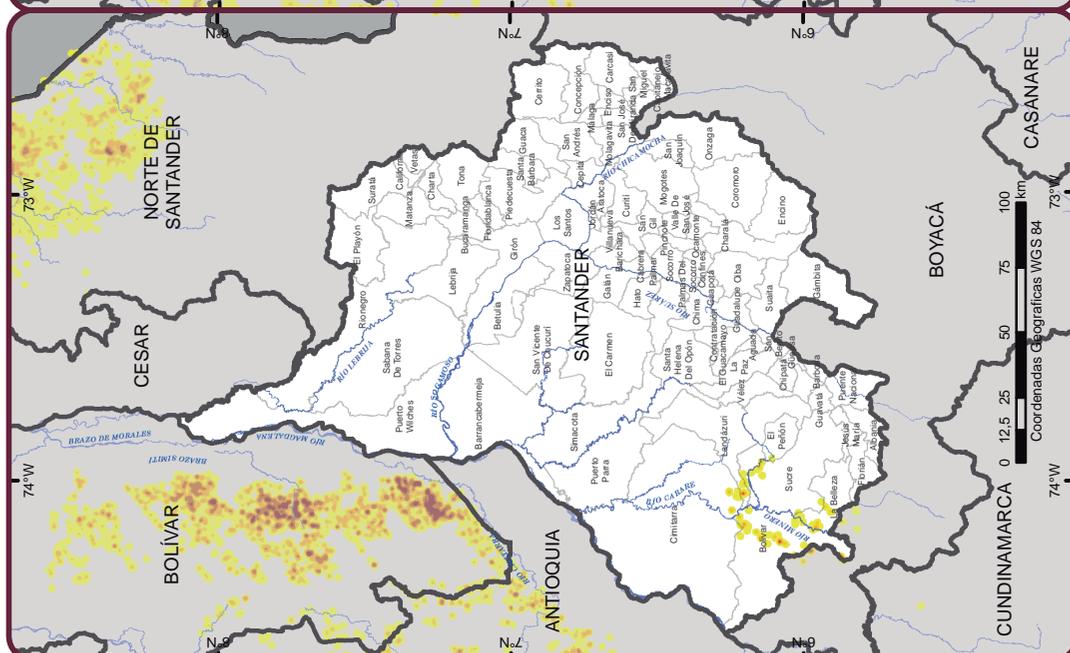
2013



2008



2001



- 0.1 - 1.0
- 1.1 - 2.0
- 2.1 - 4.0
- 4.1 - 8.0
- > 8.0
- Rios
- Limite municipal
- Limite departamental
- Limite internacional

Mapa 3. Densidad de siembra de cultivos de coca.

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

En 2001, la problemática asociada a la presencia de cultivos de coca se relacionaba espacialmente con la provincia de Vélez, sur del departamento; en este año de las 415 ha sembradas con coca, el 76 % se concentraban en Bolívar y Cimitarra; en el mapa se aprecian pequeños focos de concentración del cultivo con densidades de siembra que oscilan entre 4 a 8 ha/km<sup>2</sup>, con un tamaño promedio de lote de 2 ha, localizados en la región del Magdalena Medio santandereano, en la zona de influencia de la quebrada Corcovada, el río Horta y caño Valiente (corregimiento de La India<sup>54</sup>), afluentes del río Carare-Minero; las demás áreas afectadas tenían densidades de siembra cercanas a 1 ha/km<sup>2</sup>.

Siete años después, en 2008, el año con el mayor reporte de área sembrada en Santander, se observa cómo los focos que estaban concentrados se expandieron al norte a municipios como Landázuri, Puerto Parra, Simacota, hacia el piedemonte de la serranía de Los Yariquíes, en municipios como El Peñón, Vélez, Sucre, y al sur límites sobre el río Ermitaño, alcanzando el departamento de Boyacá.

De igual modo, el impacto regional afecta la dinámica en el departamento y la expansión de Norte de Santander afecta a municipios como Rionegro y El Playón, que no reportaban anteriormente. Si bien la expansión para este periodo había colonizado áreas no tradicionales, el 64 % de las 1.791 ha se concentraban en Bolívar, Cimitarra y Landázuri, región del Carare Opón. Se observó una reducción del tamaño del lote a 1 ha.

En 2013, el panorama se modifica drásticamente respecto a lo observado en 2008, identificando cultivos aislados y que no superan densidades de siembra de 1 ha/km<sup>2</sup>. El 70 % del área con coca está en los municipios de Sucre y Bolívar, acompañado de la reducción del área en el departamento el tamaño del lote se reduce y en promedio se ubica en 0,4 ha, asimismo se reconocen en campo nuevas estrategias para la siembra del cultivo, como lotes mezclados con cultivos lícitos, lotes bajo bosque y lotes con espacios entre surcos superiores a los 10 m, estas características le otorgan al cultivo ciertas ventajas frente a las actividades de aspersión y erradicación manual.

La reducción del 96 % del área sembrada con coca en Santander, alcanzada en el periodo 2008-2013, se puede asociar a diferentes estrategias que desde 2009 se implementaron en la región desde la Gobernación y con el apoyo de diferentes instituciones, una de estas fue el "Programa Piloto de Acción Integral para la zona de Influencia de La India, PPAII" (municipios

54 El corregimiento de La India, perteneciente al municipio de Landázuri, es reconocido en la región porque allí se gestaron procesos de resistencia civil que buscaron un proceso de paz y neutralidad entre los actores armados ilegales y la población civil que estaba en disputa por el territorio. Es en este sector donde nace la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), organización que fue símbolo de estos procesos de mediación y, a su vez, fue el epicentro de las retaliaciones de violencia. Fue galardonada con el premio Nobel Alternativo de Paz en 1990.

de Cimitarra, Landázuri, El Peñón, Bolívar, Sucre y La Belleza)<sup>55</sup> que buscó el fortalecimiento institucional, la articulación de diferentes instituciones para aportar legalidad a todos los procesos y la implementación de diferentes proyectos productivos y de infraestructura, con el fin de superar vulnerabilidades en la zona, superar la economía de la ilegalidad y aportar a la oferta de competitividad regional.

Con la misma línea de la Gobernación, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han realizado una campaña de erradicación manual permanente y localizada en los principales núcleos de concentración, con esta campaña entre 2009 y 2013 erradicaron en el departamento 4.962 ha<sup>56</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>57</sup>, las hectáreas censadas en Colombia al 2013 han disminuido un 34,1 % frente a lo presentado en 2009; en la región Central, compuesta por los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Córdoba, Cundinamarca y Santander, se evidencia una disminución del 83,5 % en el área cultivada en el mismo periodo, pasando de participar un 20,5 % en 2009 al 5,1 % en 2013 del total presente en el país.

Al 2013, Antioquia, Bolívar y Córdoba concentran la mayor cantidad de hectáreas cultivadas de la región, representando el 39,7 %, 37,5 % y 18,1 %, respectivamente; estructura que ha permanecido constante, si se compara con lo detectado en el 2009. Si bien en términos absolutos las hectáreas detectadas con coca han caído en los últimos cuatro años, es de resaltar que los departamentos de Antioquia y Bolívar han aumentado su participación en relación con el total de hectáreas cultivadas en la región (en 5,8 % y 1,9 %, respectivamente) mientras que en Córdoba ha disminuido en 2,6 %. En Santander se detectaron 77 ha de coca a diciembre de 2013, las cuales corresponden al 3,1 % del total de hectáreas cultivadas en la región y 0,2 % del total del país.

Se estima que el área productiva durante el año<sup>58</sup> en la región pasó de 17.491 ha en 2009 a 4.543 ha en 2013.

55 Gobernación de Santander, 2013.

56 Fuente Consolidación cifras GME / UNODC, 2014.

57 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.

58 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 cual estuvo activo durante el año de referencia.

En el caso del departamento de Santander se evidencia una tendencia a la disminución del 93 %, pasando de 1.563 ha en el 2009 a 109 ha en el 2013. Los municipios en los cuales presenta mayor concentración del área productiva de coca en el departamento son: Bolívar (31 %), Sucre (30 %), Cimitarra (6 %), Landázuri (8 %) y La Belleza (5 %).

Esta dinámica influye directamente en el potencial de producción de la región Central de clorhidrato de cocaína. Bajo el supuesto de que todo lo que se cultiva se transforma en el territorio, se estima que la región produjo potencialmente en el 2013 alrededor de 26 tm de clorhidrato de cocaína, 76,4 % menos que lo registrado en 2009 (alrededor de 109 tm). Santander pudo producir potencialmente 0,6 tm de clorhidrato de cocaína en 2013, disminuyendo su capacidad en la medida en que pasó de representar el 8,9 % en 2009 al 2,4 % en 2013, del total de la producción de clorhidrato de cocaína de la región.

La caída en el potencial de producción en la región Central se podría asociar a los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca<sup>59</sup>, tales como la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca y aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento. En primer lugar, en el 2011 se evidenció que el 59 % de los productores venden la hoja de coca fresca,

comportamiento que confirma la tendencia nacional hacia la mayor venta de hoja fresca por parte de los Productores Agropecuarios con Coca-PAC, mientras que el resto de los productores (41 %) procesan principalmente a base de cocaína (en 33 %). En el contexto general, esta tendencia es consistente con los cambios en los procesos productivos de las Unidades Agropecuarias con Coca-UPAC, en la medida en que los procesos de extracción han tendido a desplazarse a otros agentes diferentes al productor, lo cual tiene implicaciones en las estructuras organizacionales que intervienen en la venta de hoja de coca y productos derivados de su transformación.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta los resultados de los estudios de productividad en sus tres fases, los rendimientos anuales de hoja de coca fresca en la región Central disminuyeron en 29,6 %, al pasar de 6.600 kg/ha/año en 2005 a 4.000 kg/ha/año en 2011. La densidad de siembra en la región pasó de 11.000 plantas por hectárea en 2005 a 9.500 en 2011. No obstante, el número de cosechas que se obtiene al año ha presentado fluctuación entre las fases; pasó de 3,3 en 2005 a 4,8 en 2007 y 4,5 en 2011; es decir que en el 2005 el promedio de días entre cosechas era cada 110 días, mientras que en 2011 disminuyó a 81 días, lo cual aumenta la frecuencia de obtención de producto en el año.

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

Tabla 4. Cambios en el rendimiento de hoja de coca fresca en la región Central, 2005, 2007 y 2011  
Fuente: UNODC-SIMCI.

Entre los principales factores que inciden en los rendimientos están la cultivariedad<sup>60</sup> sembrada, la edad del cultivo, las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades) y la realización de prácticas agropecuarias, como uso de agroquímicos.

En el último estudio de productividad realizado en el 2011 en la región, se encontró que el cultivariedad más sembrado es el denominado "Cuarentana", con el 88 % de los lotes y rendimientos promedio de 4,1 tm de hoja/ha/año. Es de resaltar que en el último estudio de productividad, el 65 % de los PAC reportaron monocultivo de esta cultivariedad, mientras que el 23% reportan combinaciones con cultivariedades como Dulce y Caucana, así como con cultivos lícitos.

En la región Central los Productores Agropecuarios con Coca-PAC reportaron en el 2011 que la mayoría de los lotes corresponden a más de 4 años con rendimientos que oscilan entre los 4,7 tm/ha/año a 5,6 tm/ha/año.

59 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, en relación con la continuidad de estos estudios, se cuenta con información actualizada regional en todo el país cada 4 años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región Central estos estudios se realizaron en el 2005, 2007 y 2011.

60 Se entiende como cultivariedad a los nombres comunes o comerciales que los productores agropecuarios con coca le dan a los tipos de plantas y semillas que se cultivan en las diferentes regiones.

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

Tabla 5. Edad de los cultivos de coca en la Región Central, 2005, 2007 y 2011

Fuente: UNODC-SIMCI.

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

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

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

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

Fuente: UNODC-SIMCI.

De acuerdo con lo anterior, se estima que la producción de hoja de coca fresca en la región Central pasó de 99.701 tm en 2009 a 18.173 tm en 2013 (caída del 81,8 %), representando en el último año el 8,7% del total de hoja de coca fresca del país. En el caso del departamento de Santander, se calcula que potencialmente produjo alrededor de 435 tm de hoja de coca fresca en 2013, siendo una disminución del 95,1 % en relación con el 2009 (8.907 tm de hoja).

La hoja de coca fresca es procesada para la extracción del alcaloide, generando dos tipos de productos: pasta básica de cocaína o base de cocaína. La distinción entre

pasta básica de cocaína y base de cocaína no es fácil de establecer debido a que los términos son utilizados indistintamente por los productores; en este sentido, se hace referencia a base de cocaína en el caso en que los cultivadores informan el uso de permanganato de potasio para el procesamiento de la hoja de coca. Así las cosas, el 42 % de los Productores Agropecuarios con Coca-PAC de la región Central reportan que realizan directamente procesos de extracción en sus Unidades Agropecuarias, de los cuales el 33 % produce pasta básica de cocaína con rendimientos promedios de 1,99 kg/tm de hoja de coca fresca, mientras que el 8 % de los PAC fabrica base de cocaína.

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

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

Fuente: UNODC-SIMCI.

Se estima que la región Central tuvo la capacidad de producir alrededor de 32 tm de base de cocaína en 2013, una disminución de 76,4 % en relación con el 2009. Si bien la tendencia continúa siendo a la baja, no es directamente proporcional a la caída registrada en las hectáreas productivas durante el año, en la medida en que en los estudios de productividad se detectó que la cantidad de producto obtenido del proceso de extracción ha aumentado y es alto en relación con el

promedio nacional. En ello, se estima que la capacidad de producción de base de cocaína en Santander en 2013 fue de 0,8 tm, 93,7 % menos que lo registrado en 2009 (12 tm). Cabe mencionar que los procesos de oxidación se desligan de la Unidad Agropecuaria con Coca-UPAC y son realizados por otros agentes, que pueden ser en el interior del departamento o existir movilidad en los recursos hacia otros departamentos.

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que al 2013 el departamento de Santander potencialmente produjo 109 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 435 tm de

hoja de coca fresca; como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 0,8 tm de base de cocaína, las cuales finalmente se transforman en 0,6 tm de clorhidrato de cocaína<sup>61</sup>.

Variable	Unidades	Santander		Región		Nación <sup>(d)</sup>	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada al 31 de diciembre <sup>(a)</sup>	Hectárea	1.066	77	18.048	8.815	73.139	48.189
Área productiva anual estimada <sup>(b)</sup>	Hectárea	1.563	109	17.491	4.543	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	5 %	8 %	24 %	35 %
Cultivadores que procesan base de cocaína <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	64 %	33 %	28 %	2 %
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca <sup>(c)</sup>	Porcentaje	n.d	n.d	31 %	59 %	49 %	63 %
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea <sup>(c)</sup>	Tm/ha/año	n.d	n.d	5.700	4.000	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tm	n.d	n.d	1,59	1,99	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca <sup>(c)</sup>	kg/tm	n.d	n.d	1,14	1,66	1,42	1,65
Producción potencial de hoja de coca fresca <sup>(d)</sup>	Toneladas	8.907	435	99.701	18.173	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) <sup>(d)</sup>	Toneladas	0,7	0,1	8	3	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores <sup>(d)</sup>	Toneladas	6,5	0,2	73	10	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes <sup>(e)</sup>	Toneladas	5,0	0,5	56	19	290	226
Producción potencial de base de cocaína total <sup>(f)</sup>	Toneladas	12,0	0,8	134	32	603	358
Producción potencial de clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes <sup>(d) (g)</sup>	Toneladas	9,7	0,6	109	26	488	290

Tabla 8. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Santander, la región Central y en la nación

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; 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, obtenida en los estudios de producción y rendimiento es representativa tanto a nivel regional como nacional. Los operativos de campo para el levantamiento de la información de la región Central fueron realizados en los años 2005, 2007 y 2011.

<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 Estados Unidos sobre eficiencia de transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína) y la pureza de la base.

<sup>61</sup> 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 Estados Unidos sobre eficiencia de transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína siendo de 1:1) y la pureza de la base (81 %).

<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 /tm de hoja de coca fresca, bajo el supuesto de rendimientos crecientes por el mejor aprovechamiento de insumos primarios y químicos, obtenido en ejercicios experimentales de eficiencia.

<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.

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

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

#### Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.

Por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, el programa de aspersión aérea se lleva a cabo por la Policía Nacional de Colombia - Dirección de Antinarcóticos. En lo que se refiere a la estrategia de erradicación manual en Colombia, esta se divide en tres modalidades: i) erradicación manual voluntaria, ii) erradicación manual forzosa con Grupos Móviles de Erradicación, y iii) erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerza Militares en patrullajes a lo largo del país.

Las actividades de aspersión en Santander finalizaron en el año 2011, estuvieron focalizadas en Cimitarra y alcanzaron 92 ha en ese año. Esta estrategia de control comenzó en la región en 2003 y reportó su máximo valor en 2006 al asperjar 2.146 ha, de las cuales el 67 % se focalizaron en Bolívar. Esta estrategia se suspendió en el departamento por las características del lote que se estaba identificando (tamaño, dispersión, mezcla con cultivos lícitos).

La erradicación manual es la herramienta de control por parte del Estado que ha tenido mayor continuidad en el departamento, desde 2004 a 2013 se han erradicado 13.927 ha, de las cuales el 51 % se ha concentrado en Bolívar, Cimitarra y La Belleza. En 2013 se erradicaron 537 ha, localizándose los focos de concentración en la

región del Carare Opón y en sectores de lotes dispersos en Vélez, Simacota y Santa Helena del Opón.

#### Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Santander 2001-2013

Permanencia del fenómeno	Esfuerzo de control		
		Intervenido	No intervenido
	No abandonado	17%	9%
Abandonado	34%	40%	

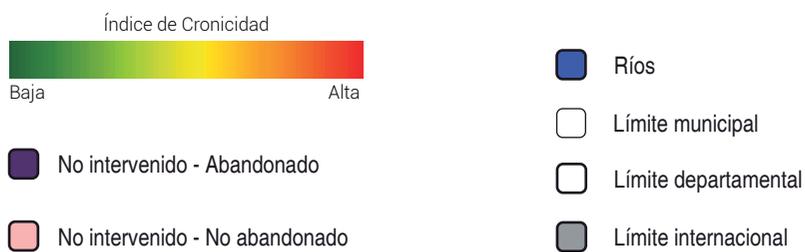
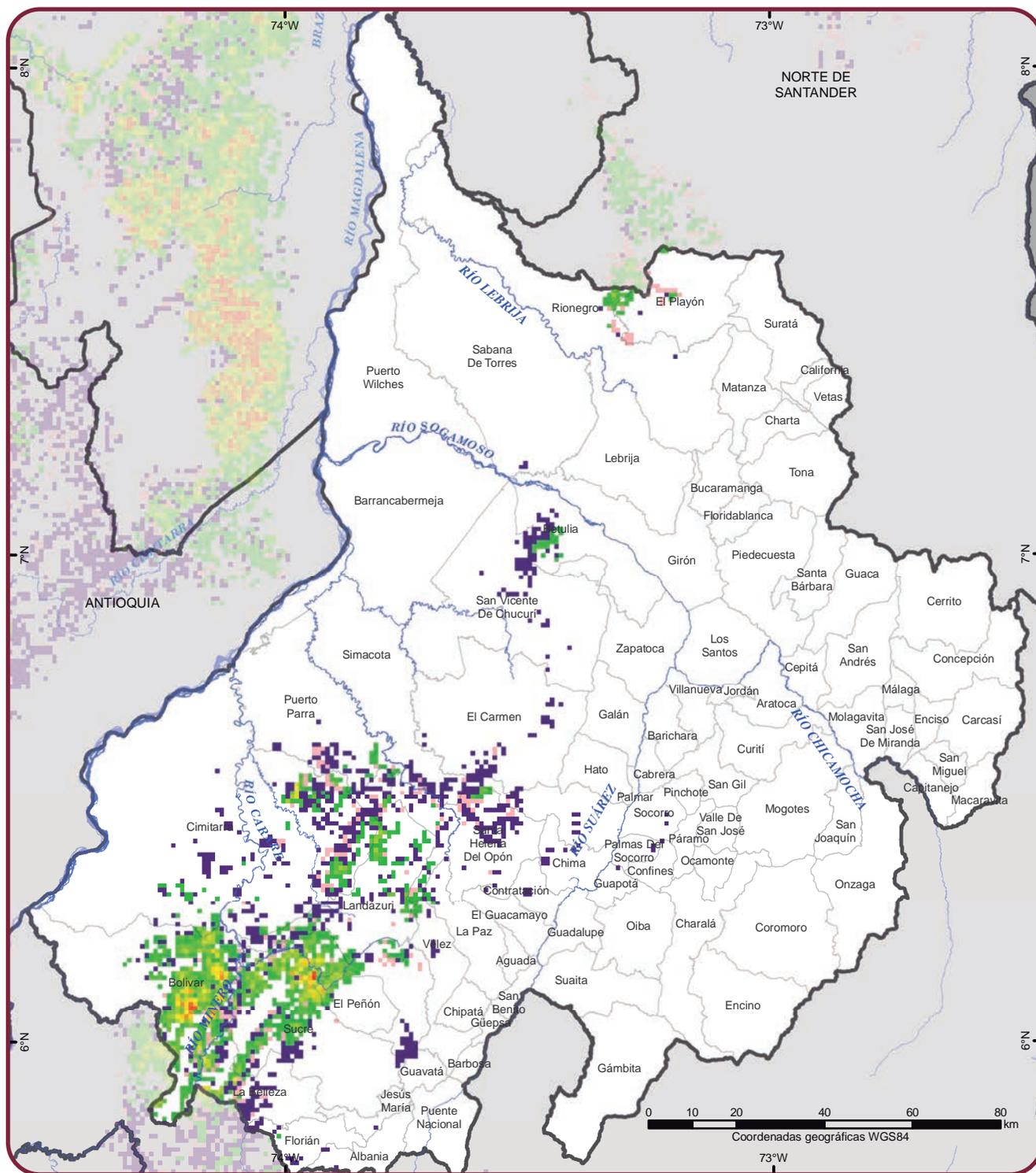
Tabla 9. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Santander 2001-2013

En Santander se observa que la relación existente entre actividades de control por parte del Estado y permanencia del cultivo de coca sobre el territorio tiene una respuesta positiva frente la expansión del mismo, al identificarse que el 34 % del territorio en el cual se ha dado incidencia de estas actividades la respuesta ha sido el abandono del cultivo; el no abandono en áreas intervenidas es del 17 %.

Algunas áreas de siembra de cultivos de coca por limitaciones de acceso o por las características de los lotes no son intervenidas con aspersión o erradicación; sin embargo, la ausencia de una intervención en Santander no ha sido una restricción para que se dé el abandono del cultivo de coca, pues el 40 % de los que han sido afectados alguna vez por el cultivo ilícito están abandonados, este alto porcentaje se relaciona con la ausencia de tradición cocalera en el departamento y el fortalecimiento productivo y de infraestructura que está apoyando la Gobernación. Estos territorios están localizados en el centro-oriente del departamento, en la provincia de Mares, La Comunera y la parte norte de la de Vélez.

En el mapa que expresa la cronicidad del territorio frente a la siembra de cultivos de coca se observan pocas zonas con color naranja, lo que indica que el territorio se está recuperando de la afectación por coca.

## Índice de cronicidad departamento de Santander



Mapa 4. Índice de cronicidad departamento de Santander

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

## Resiembra de cultivos de coca

El estudio de resiembra para 2013 muestra que en Santander el 9 % del área reportada<sup>62</sup> como erradicada en segunda modalidad por grupos móviles de erradicación fue resembrada en el periodo de mayo de 2013 a mayo de 2014. Respecto al total nacional resembrado, Santander representa menos del 1 % del total.

El riesgo relativo de resiembra<sup>63</sup> calculado para Santander es de 0,1, valor que indica que la probabilidad de no resiembra es mayor que el de resiembra, lo que se ajusta con los datos identificados de abandono versus permanencia en el territorio.

## 5.2.2 Desmantelamiento de la infraestructura de producción

### Incautaciones pasta base de cocaína, departamento de Santander

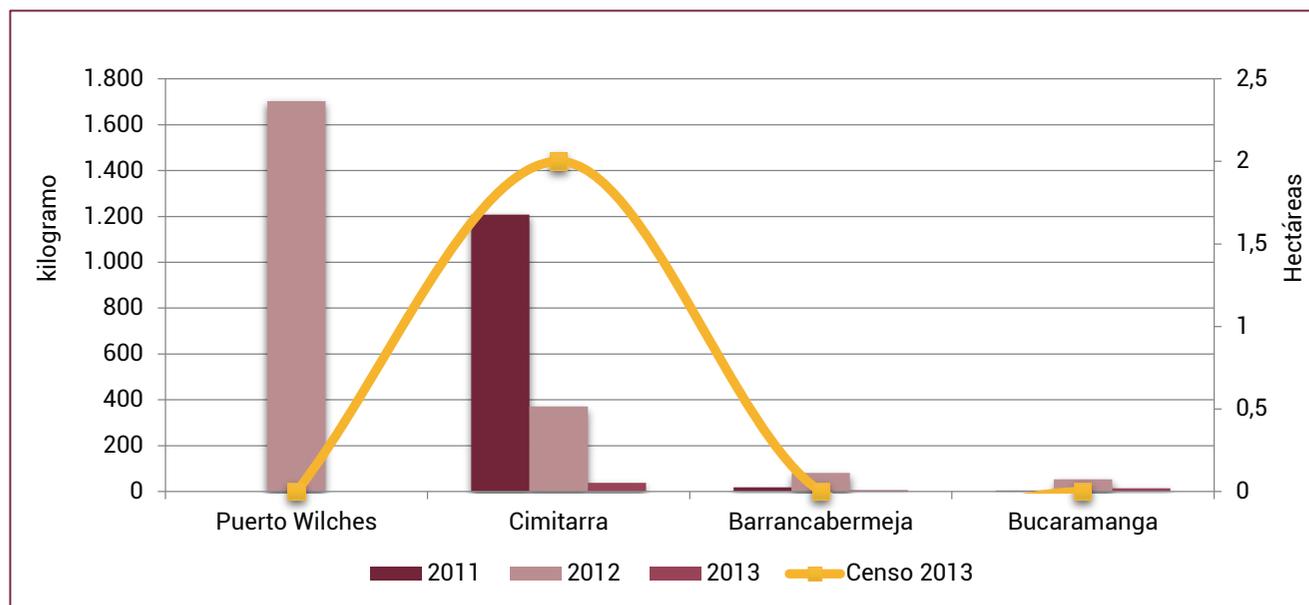


Gráfico 9. Incautaciones pasta base de cocaína, departamento de Santander

Las incautaciones de pasta base entre 2011 y 2013 fueron de 3.638 kg, con el punto más alto en el 2012 (2.233 kg) y una variación porcentual del 75 % de 2011 a 2012. Entre 2012 y 2013 la variación porcentual fue de -94 %, ya que disminuyó a 130 kg.

Las incautaciones realizadas en Bucaramanga y Barrancabermeja estarían mostrando que estos lugares se configuran como rutas de tránsito hacia el sur de Bolívar o el Magdalena Medio para la fabricación de clorhidrato de cocaína.

La mayor incautación del período, con 1.702 kg, fue realizada en Puerto Wilches, municipio que no presenta cultivos de coca y, por consiguiente, no produce pasta básica de cocaína; sin embargo, por su condición de puerto sobre el río Magdalena, las incautaciones indican que este es un lugar de tránsito del alcaloide por, o hacia, el río.

### Incautaciones de clorhidrato de cocaína, departamento de Santander

La tendencia de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en el período tuvo su punto más alto en el 2012 (1.138 kg), con un incremento de 167 % con respecto al 2011, para decrecer el 59 % del 2012 al 2013.

Con respecto a Cimitarra, es de anotar que la tendencia de los cultivos de coca fue de reducción en el período, pasando de 45 ha en el 2011, a 9 ha en 2012 y a 2 ha en el 2013; se observa que las incautaciones de pasta base realizadas presentaron una tendencia similar, y concuerdan con los cultivos de coca, por lo que se considera que corresponden a producción realizada en la zona.

La mayor incautación en el 2011 se presentó en Puerto Wilches, municipio ubicado en la ribera del río Magdalena, el cual por su ubicación estratégica probablemente es utilizado como tránsito de la droga.

<sup>62</sup> En este departamento el área reportada es de 870 ha y el área estudiada es de 828 ha.

<sup>63</sup> El riesgo relativo es el cociente entre la probabilidad de que se resiembra sobre la probabilidad de que no se resiembra. Estas probabilidades se calculan sobre el área de estudio, no se tiene en cuenta el área sin información para no generar sesgos.

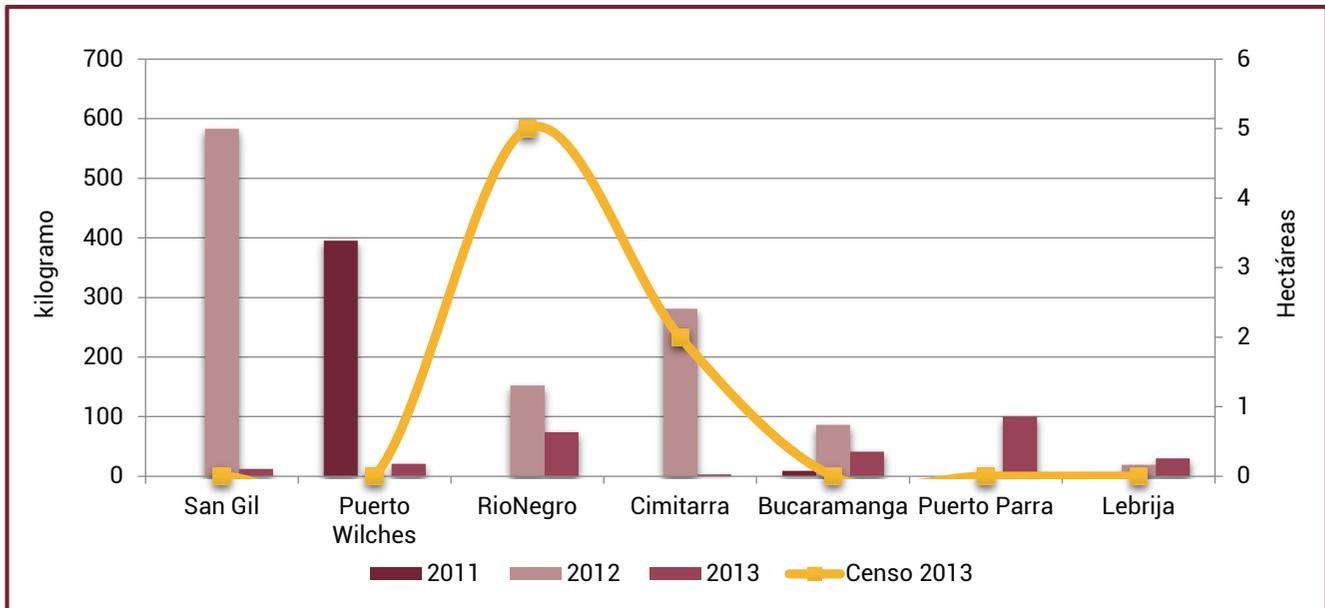


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína, departamento de Santander

En el 2012 las mayores incautaciones se presentaron en San Gil, Cimitarra, Rionegro y Bucaramanga; este año las autoridades desmantelaron cuatro laboratorios de clorhidrato de cocaína en Cimitarra y uno en Bolívar, por lo que se considera que las incautaciones en estos municipios corresponden a las cantidades producidas en la zona. Con respecto a los otros municipios, se considera que las incautaciones hacen parte de rutas de tráfico, ya sea San Gil-Bucaramanga hacia la frontera con Venezuela, o San Gil-Bucaramanga-Rionegro hacia los puertos de salida por el Atlántico a mercados internacionales.

En el 2013 no se presentó desmantelamiento de laboratorios para la producción de clorhidrato de cocaína, las incautaciones realizadas por las autoridades en sus labores de interdicción se deben a rutas de tráfico, una hacia la frontera con Venezuela y otra buscando salida, ya sea por el río Magdalena o vía terrestre hacia puertos sobre el Atlántico.

#### Incautaciones de marihuana, departamento de Santander

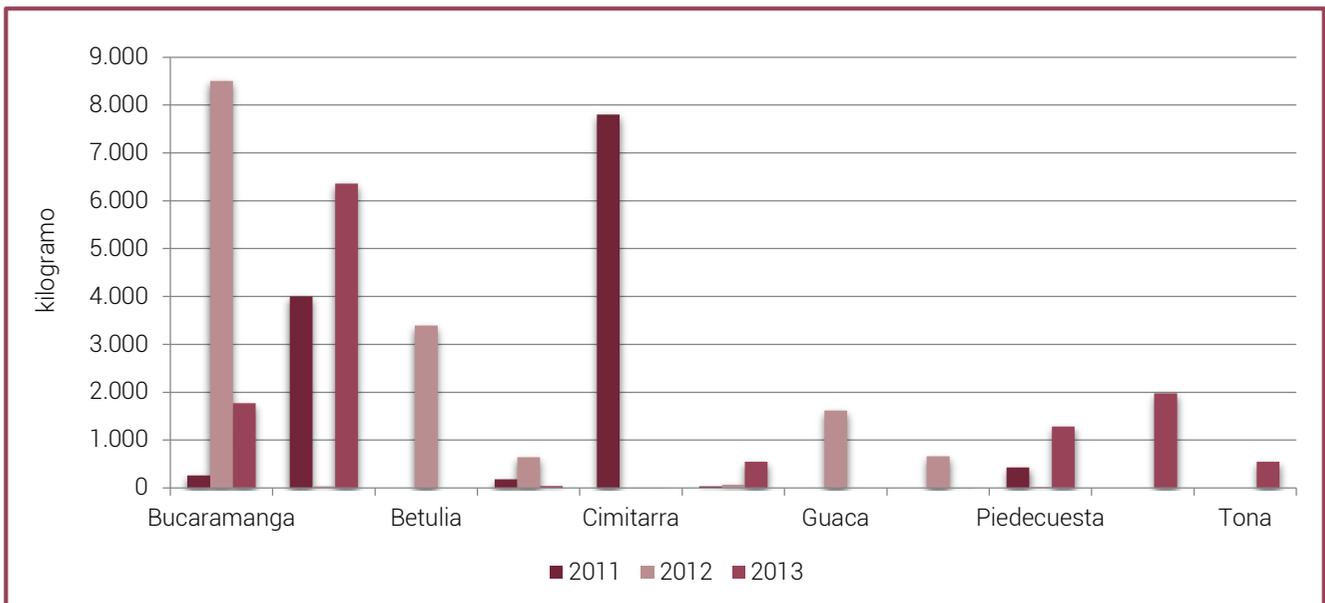


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana, departamento de Santander

La tendencia de las incautaciones de marihuana durante el período se presentó con aumento del 23 % del 2011 al 2012, y con reducción del 17,8 % del 2012 al 2013, para un total de 42.000 kg.

De acuerdo con informaciones de las Fuerzas Militares y de la policía, así como de medios escritos, se han encontrado cultivos hidropónicos de marihuana en Santander en zonas rurales; la marihuana incautada sería producida en el mismo departamento para consumo interno y tráfico hacia departamentos vecinos.

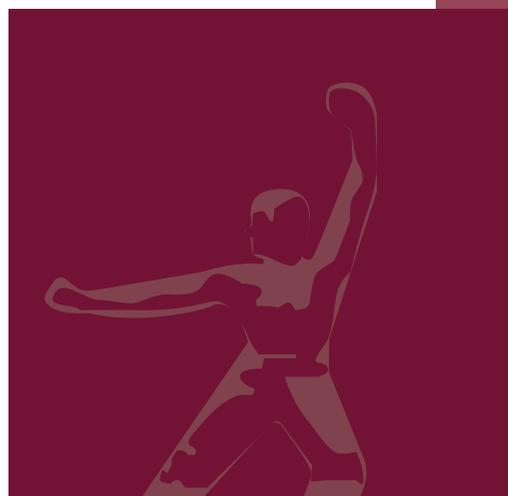
## **Incautaciones de heroína, departamento de Santander**

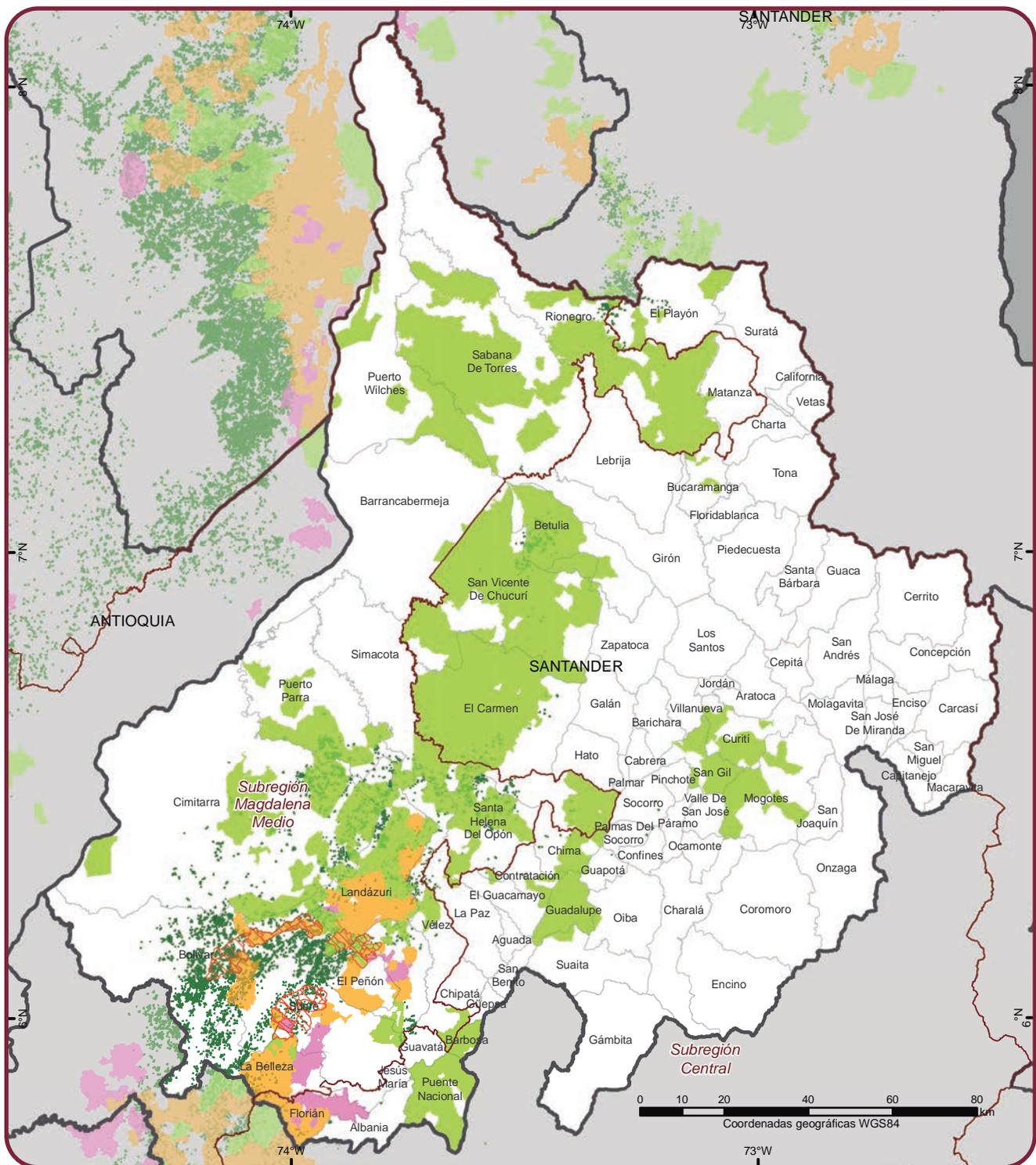
Las incautaciones de heroína fueron de 0,6 kg en el período, acción que fue realizada en Lebrija en el 2013. Se considera que la cantidad incautada podría ser utilizada para el consumo interno; se requieren mayores datos y cruces de información para determinar desde cuándo se ha iniciado dicho consumo en el departamento.

### **5.2.3 Desarrollo Alternativo en el departamento**

El monitoreo de UNODC a los programas de Desarrollo Alternativo en Santander, inicia en 2006. Durante el periodo 2006-2013 se han intervenido un total de 646 veredas, equivalente a un 8,6% del total de la intervención Nacional. Si se observan los datos históricos, en 2009 se presentó el mayor número de veredas intervenidas asociadas a la modalidad de Proyectos Productivos, equivalente al 53% del total de la intervención en el departamento; para este año se reportó una reducción del 47% en el área sembrada respecto a 2008; esta tendencia continua hasta 2013 a pesar de que durante 2011 y 2012 no se presentaron veredas intervenidas por el Programa de Desarrollo Alternativo.

Según el mapa, las iniciativas de Desarrollo Alternativo se han focalizado en municipios como Rionegro, El Playón, Betulia, San Vicente Chucurí, El Carmen, Puerto Parra, Santa Helena del Opón, Simacota, Chima, Cimitarra, Landázuri, Vélez, Bolívar, El Peñón, Sucre, La Belleza y Florián, todos estos han estado afectados con cultivos de coca durante el periodo 2001-2013.





- |  |   |
|--|---|
|  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 5. Presencia Programas de Desarrollo Alternativo, 2003 - 2013

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

# 6

## Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

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

determinadas por el régimen climático, la producción de cultivos ilícitos se asocia con la ampliación de la frontera, aunque sin que por ello pueda afirmarse que la producción ilegal constituye el factor determinante de la expansión de la misma; este análisis se corrobora con los hallazgos del presente estudio de Santander.

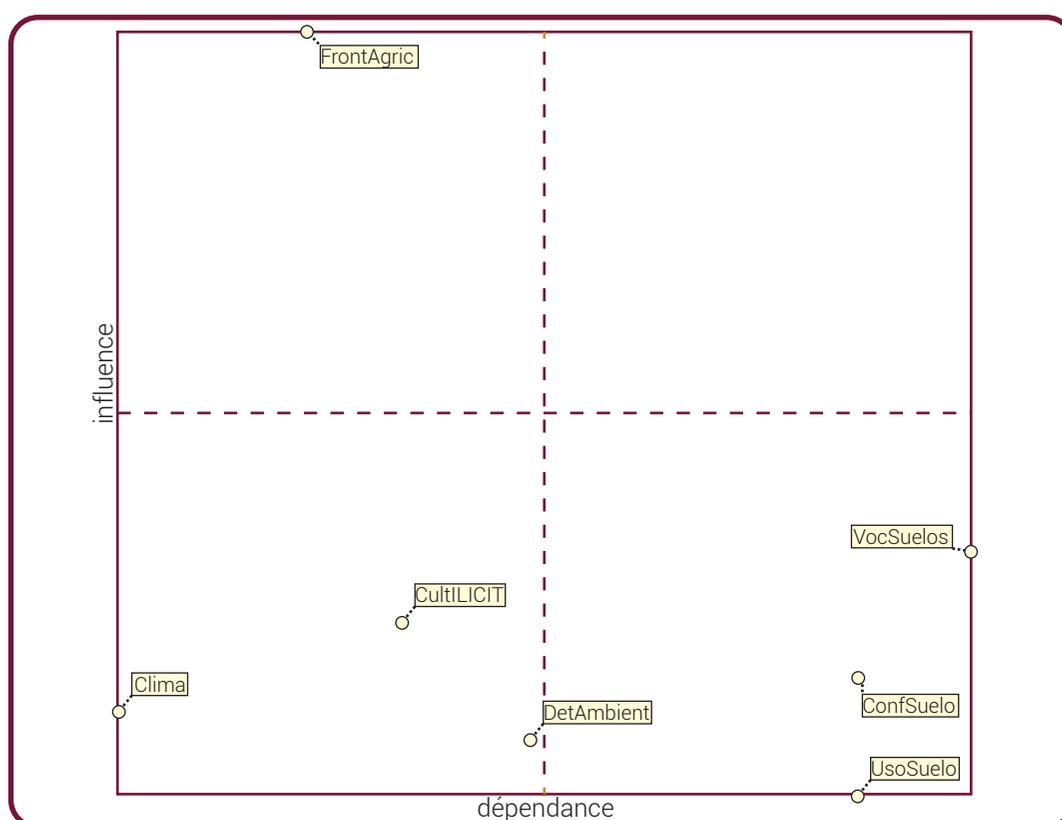


Gráfico 12. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita. El deterioro ambiental es también producto de este fenómeno expansivo, que se expresa en el aumento de los conflictos de uso del suelo respecto de su vocación agrológica. En este 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 Santander se identificó que en la zona afectada por cultivos de coca, el 47% del área deforestada entre 2001 – 2012 se estableció en territorios con una dinámica intermitente y en igual proporción se localizó en áreas que para los últimos tres años se catalogó como abandonada. Este comportamiento muestra que si bien en ciertos años el cultivo de coca dinamizó el proceso de deforestación en otros prevalecieron otro tipo de actividades antropogénicas que aceleraron el proceso de pérdida de la cobertura de boscosa.

En territorios en donde la presencia de cultivos de coca se expandió en los últimos tres años tan solo se concentró el 1% del área deforestada, representada en 1.570 ha. En áreas permanentemente afectadas se registró un 5% del total deforestado.

Especialmente se observa que la pérdida de bosque está asociado a procesos de colonización de espacios nuevos para el establecimiento de fincas asociadas a minifundios que tienden a establecerse desde el piedemonte de la serranía de los Yariguíes hacia el interior impulsados por la falta de tierra en zonas planas como los de influencia de la ribera del Magdalena los cuales están ocupados en usos como ganadería extensiva y a cultivos de palma africana, mayoritariamente.

Los municipios donde se observa una mayor presión sobre coberturas boscosas están al occidente de la serranía de los Yariguíes, entre ellos sobresalen Cimitarra, San Vicente del Chucurí, Puerto Parra, Santa Helena del Opón y Simacota. Al oriente del departamento en límites con Boyacá se observa una presión sobre el bosque no obstante allí no existe presencia de cultivos de coca.

### 6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

Los datos históricos de deforestación por siembra directa de coca en el departamento muestran que, en promedio, el 35% de la coca nueva se establece en bosque primario. La pérdida de bosque primario asociado a la siembra de coca directa asciende a 2.346 ha y de bosque secundario a 1.797. A pesar de ser una cifra significativa en el contexto departamental, en el marco departamental la deforestación asociada a coca ocupa el 13° tanto en bosque primario como secundario entre 23 departamentos.

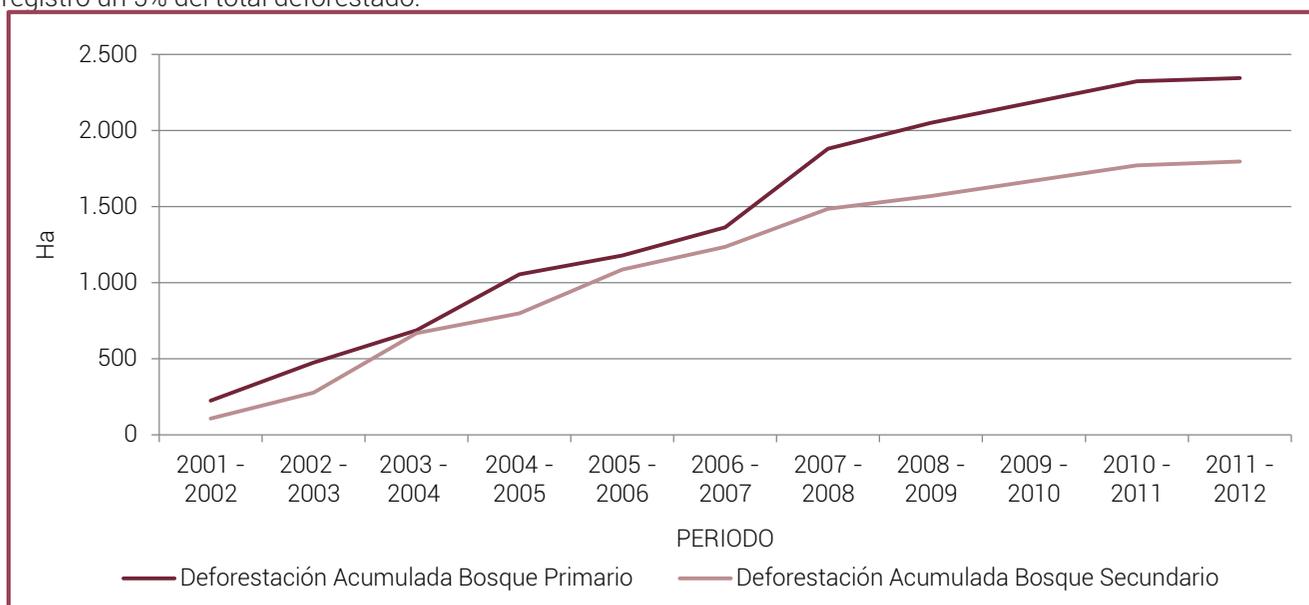


Gráfico 13. Deforestación acumulada por siembra directa de coca

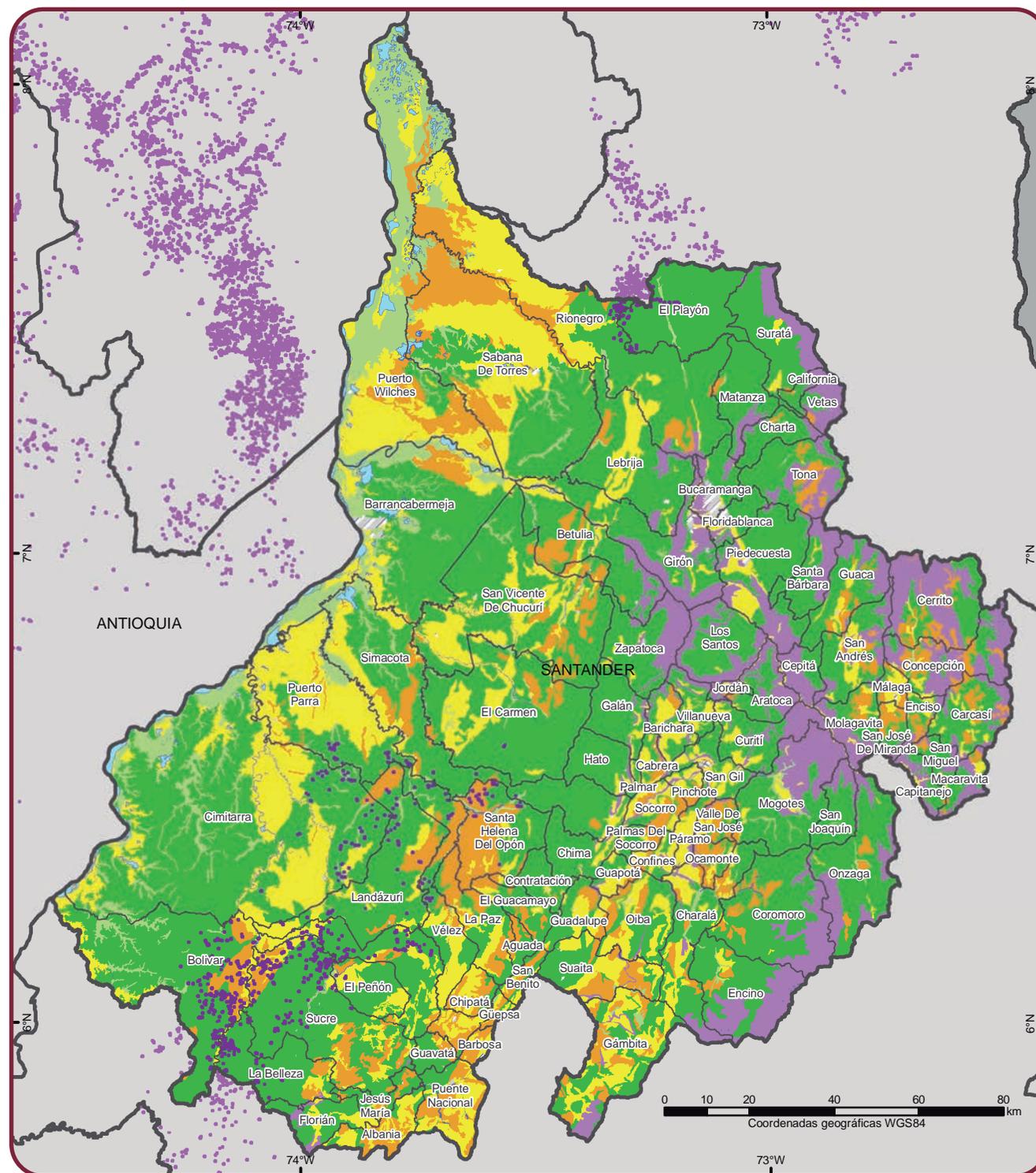
Entre 2007 – 2008 se talaron 517 ha de bosque primario para el establecimiento directo de coca, siendo el periodo con mayor área deforestada que coincide con el año con mayor área sembrada con coca (1.791

ha), lo que indica que el 29% de la coca sembrada se estableció en área que estaban en bosque primario o selva. En cuanto a bosque secundario el periodo con mayor área deforestada fue 2003 -2 004 con 390 ha.

## 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 6. 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>: 1) dentro de espacios de ruralización, caracterizados por presencia de infraestructura y actividades económicas con condiciones favorables de mercado, que con el tiempo son favorables para la eliminación progresiva de la coca; 2) espacios intermedios de deforestación y praderización, donde se concentra el mayor porcentaje de cultivos de coca, y la cobertura se caracteriza por un bosque fragmentado y 3) puntas de colonización, espacios que avanzan a lo largo de las redes hidrográficas (hidrografía vulnerable), que constituyen el avance del proceso colonizador impulsado por el cultivo de coca.

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

En Santander se encontró que el comportamiento del cultivo de coca y la vocación del suelo no presenta variación frente al comportamiento identificado para el país; el 72% del área afectada con coca entre 2011 -2013 se localizó en zonas de vocación forestal, seguido de un 18% en vocación agroforestal. Tan solo el 9% se localizó en áreas con vocación agrícola y un 1% en vocación ganadera. Este comportamiento un conflicto de uso del suelo respecto a su vocación, en especial en áreas que se encuentra bajo esquemas de protección como el parque Yariguies y otras áreas de carácter regional como la Serranía Las Quinchas; que albergan ecosistemas estratégicos para la conservación del recurso hídrico en el departamento.

Por otro lado, el 45% del área sembrada con coca en promedio para el departamento se ha localizado dentro de la reserva forestal del Magdalena, lo que favorece no solo un conflicto de uso del suelo por la localización del cultivo perse sino que asociado al cultivo existe una dinámica de población nueva, que se estableció en el territorio y ha favorecido la creación de pequeños focos de consolidación rural que se convierten en generadores de presión sobre los recursos naturales.

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.

## 6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

En Santander se localizan dos áreas protegidas de carácter nacional, el Santuario de fauna y flora Guanentá Alto Río Fonce al sur occidente del departamento en límites con Boyacá el cual hace parte del cinturón de páramos y bosque andino conocido como corredor de conservación Guantiva – La Rusia - Iguaque; en esta área protegida no se presenta afectación por cultivos ilícitos; el Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes al oriente del departamento, que según la Corporación Autónoma de Santander alberga el remante boscoso mejor conservado del departamento; esta área protegida se reconoce por albergar cerca del 54% de las especies de aves que se conocen en el país, se ha confirmado la presencia de 501<sup>65</sup> especies de aves de las cuales 15 son endémicas.

De acuerdo a talleres<sup>66</sup> realizados con las autoridades ambientales en esta área protegida la principal amenaza frente al objeto de conservación de las mismas no es la presencia de cultivos de coca sin embargo se reconoce como un agente dinamizador de la problemática ambiental presente en el territorio.

En el PNN Serranía de los Yariguíes se observa que la presión sobre los recursos naturales avanza en su mayoría por los tres principales ejes fluviales que se identifican, los ríos Sogamoso al norte, Suárez al oriente y Opón al suroccidente. Una de las principales amenazas identificada es la ampliación de la frontera agrícola - pecuaria con modelos de autoconsumo y comercialización local y regional de productos como cacao, café, yuca entre otros. Por otro lado, la deforestación (tala raza y selectiva) al sur del parque es una amenaza significativa que viene creciendo considerablemente en los últimos años donde su uso no solo es para autoconsumo de comunidades asentadas (leña) sino que se viene consolidando un mercado de comercialización de madera ilegal que habitualmente se acompaña de actividades de cacería.

La presencia de cultivos de coca dentro de Yariguíes ha sido baja alcanzado su máxima área sembrada en 2009 con 13 ha; se observa una tendencia a la reducción del área con coca y para 2013 se identifican solo 2 ha que se asocian con lotes dispersos en el sector sur del parque.

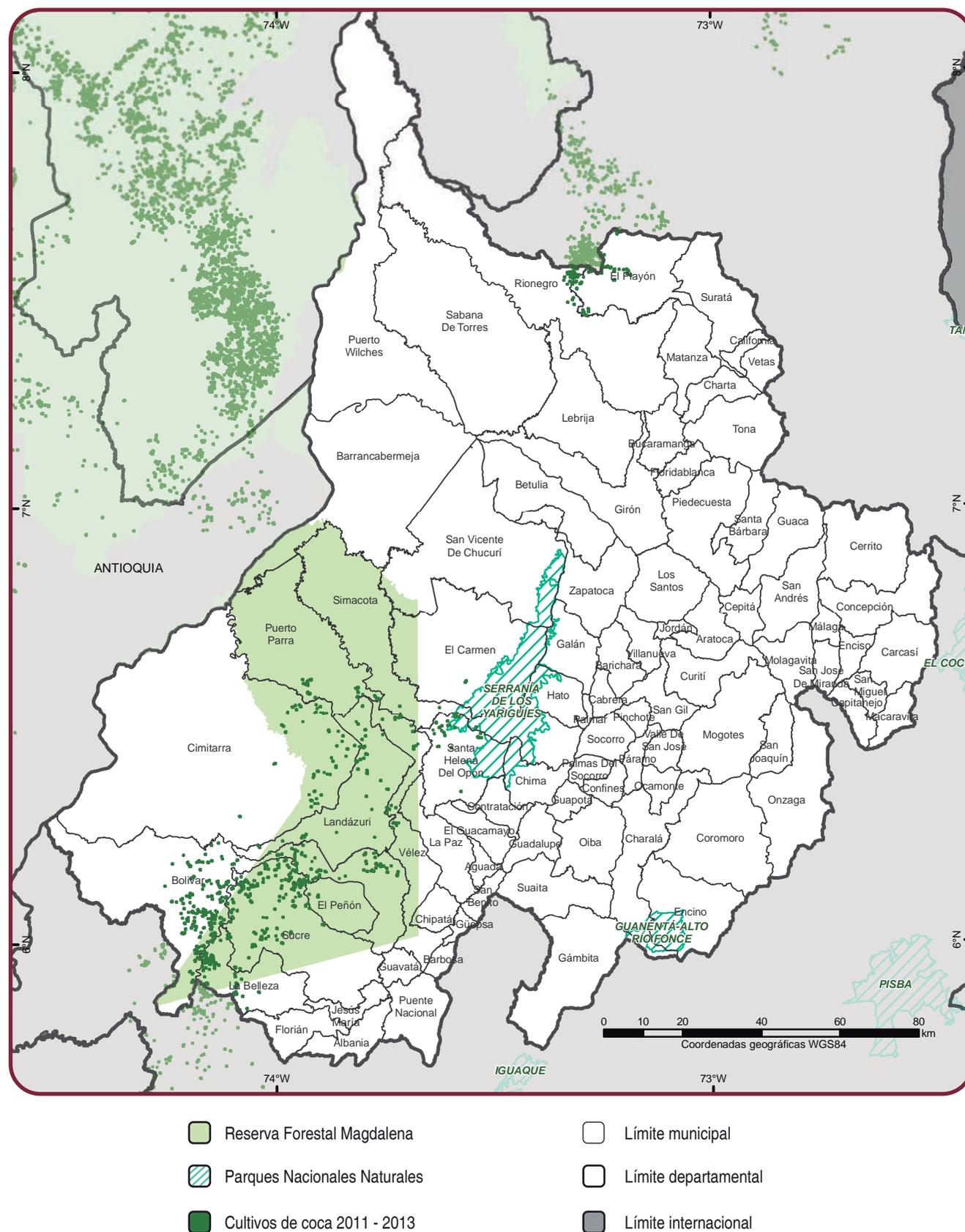
Las presiones sobre el área protegida en Yariguíes se localiza en varios sectores del área circundante, no obstante el sector suroccidental municipios de Santa Helena del Opón y Simacota se configuran como el eje de mayor presión que esta asociado a un contexto de orden público que dificulta las actividades de control y vigilancia.

65 Parques Nacionales Naturales, 2014.

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

Es importante resaltar que en el departamento existen un sistema de áreas protegidas regionales como el Parque Natural Regional Serranía las Quinchas, el Distrito de Manejo Integrado Los Yariguíes (Cerro de Armas, el Cerro de Andes, la Cuchilla del Ramo y el Cerro de La Paz), la Reserva Forestal Protectora Cuchilla del Minero y el Distrito de Manejo Integrado

de los Recursos Naturales Renovables del Río Minero; que se han consolidado como un escenario de dialogo institucional y con la sociedad civil, que en un contexto de desarrollo alternativo o de sustitución de cultivos ilícitos son una herramienta básica para orientar el ordenamiento del territorio y encaminar acciones equilibradas entre bienestar social y ambiental.



Mapa 7. Presencia de cultivos de coca y reservas naturales

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

## 6.4 MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

El departamento de Santander reporta presencia de actividad minera desde el año 1555, año de fundación del municipio de Vetas. La actividad minera se caracterizó hasta hace poco por ser minería de subsistencia con poco impacto ambiental; sin embargo, el reciente auge de expansión minera por la “fiebre del oro” ha cambiado la dinámica de este fenómeno con fuertes impactos de orden ambiental, cultural y social.

La explotación minera de beneficio de oro se concentra en la minería de veta, con un mínimo en barequeo y galafardeo<sup>67</sup>. En este sentido, la minería de vetas o filones ha incrementado su impacto sobre los recursos naturales a los ya conocidos, como la tala para obtención de madera, requerida para el sostenimiento de las actividades subterráneas, diezmando el factor de protección que ejerce la cobertura forestal sobre las fuertes pendientes de montaña, aumentando el proceso de degradación y pérdida de suelo, así como de estabilidad del mismo.

La fuerte actividad minera se concentra en zonas sin influencia de cultivos de coca, pero es cercana espacialmente al municipio de El Playón, donde prevalece este fenómeno de ilegalidad. La actividad minera ha marcado la zona noroccidente del territorio con este nuevo fenómeno. Es así como el páramo de Santurbán, localizado parcialmente en los municipios de Suratá, Vetas y California, y colindante con el departamento de Norte de Santander, ha sido escenario de explotaciones legales (por tenencia de titulación) hasta su paralización por la delimitación del páramo, e ilegales por la extracción ilegal de mineral de estas minas inmovilizadas durante el proceso de delimitación (aún en proceso).

Según el Censo Minero del Ministerio de Minas y Energía, el 45 % de las Unidades de Producción Minera censadas cuentan con título minero, frente al 55 % que no lo tienen. El 24 % de estas unidades están relacionadas con la extracción de oro. (Ministerio de Minas y Energía, 2010-2011).

En el departamento se encuentran, a septiembre de 2014, 41 títulos vigentes de explotación minera asociados con oro en los municipios de Vetas y California, y un título entre los municipios de Suratá y Matanza. Por otra parte, hay 11 títulos relacionados con la explotación de oro en solicitud de titulación; estos se distribuyen en los municipios de Puerto Wilches, Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona, Bucaramanga y Girón (DICAR, 2014).

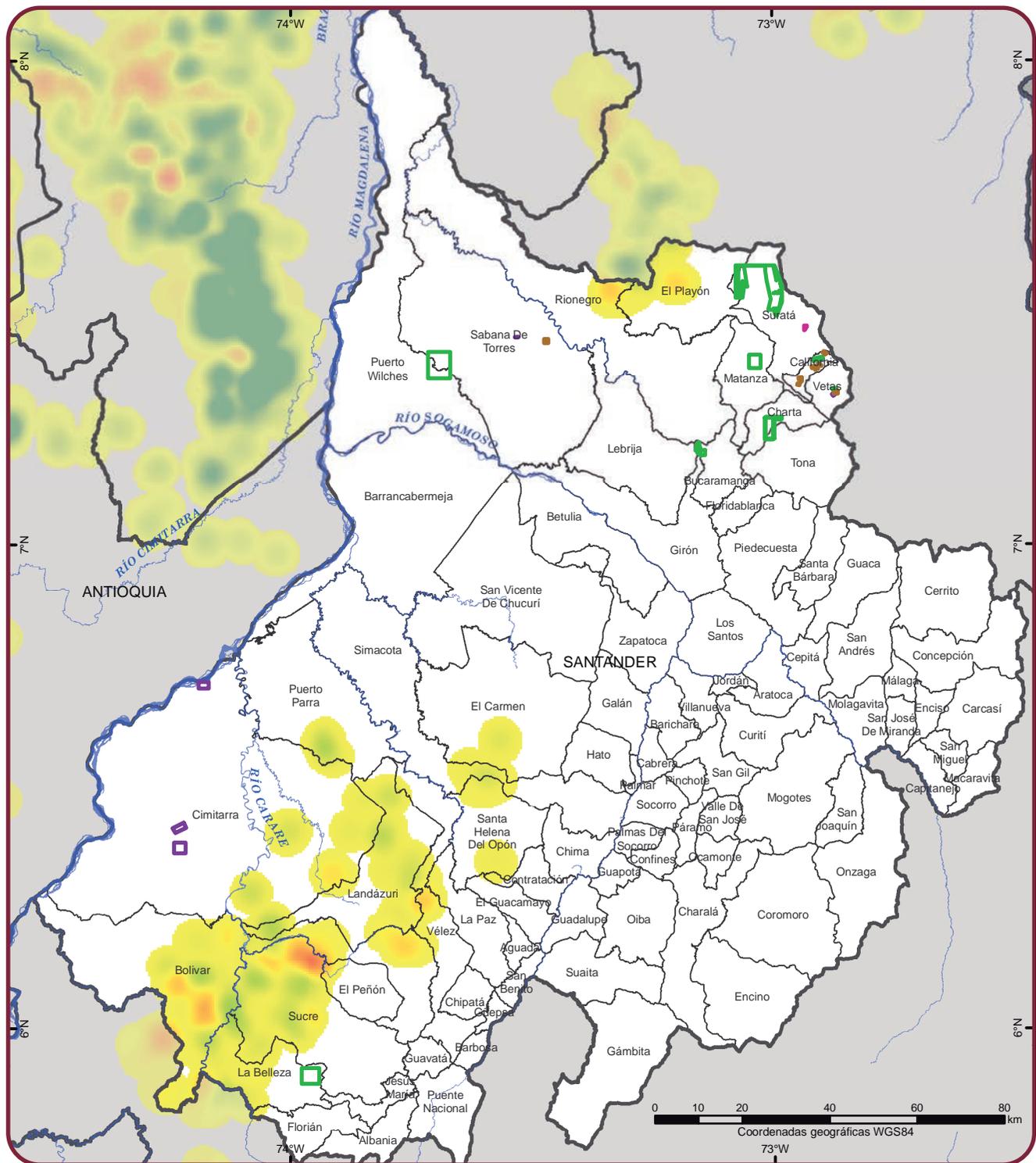
67 Se conoce como galafardeo al ingreso ilegal a minas para extraer minerales.

Por Ley 685, se encuentra una (1) solicitud de legalización en el municipio de Suratá y, por Ley 1382, 8 solicitudes en los municipios de Sabana de Torres, California, Vetas y Cimitarra.

El Gobierno colombiano viene adelantando acciones para controlar el crecimiento de esta modalidad de delito. Para el año 2014, en cuanto a minas relacionadas con la obtención de oro y sus derivados, se han intervenido 26 minas en el municipio de California, que representan el 43 % de las intervenciones del departamento para este año; 7 minas en el municipio de Vetas (11 %) y 5 minas (8 %) en el resto de municipios, que presentan títulos o en proceso de titulación. Para el año 2013 se intervinieron 3 minas en los municipios con presencia de títulos o en proceso de titulación (DICAR, 2014).

Por otra parte, durante el año 2014 se han cerrado 16 minas en los municipios que tienen titulación, o en proceso de titulación, para la extracción del oro y sus relacionados, lo que representa el 65 % del total de minas cerradas en el departamento para este año, y se concentran en los municipios de California y Vetas. Durante el año 2013 estos municipios no tuvieron cierre de minas. Finalmente, se ha registrado una incautación de 3 kg de oro en el 2014, y de 1 kg en el 2013, ambas en el municipio de El Playón (DICAR, 2014).

De acuerdo con lo anterior, se observa que existe presión en los municipios de California, Vetas y Suratá por la explotación del oro, tanto por actividades legales como ilegales, que afectan fuertemente no solo ecosistemas estratégicos sino que generan un impacto social y cultural importante. En ese sentido, es imperativo que las diferentes instancias gubernamentales aborden de manera integral el fenómeno desde el enfoque de vulnerabilidad en sus diferentes dimensiones.



■ Aumento  
■ Estabilidad  
■ Duración

Minería de oro y asociados

- Títulos vigentes 2014
- Solicitudes de titulación 2014
- Solicitudes de titulación - Ley 685/2001
- Solicitudes de titulación - Ley 1382/2010

- Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 8. Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013

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

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

# 7

## Dimensión territorial

Para comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en Santander, 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>68</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>69</sup>.

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

Con esta perspectiva se busca interpretar el ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico. El narco-negocio ha impuesto su lógica en los territorios y los agentes que lo lideran involucran todos los medios para ‘funcionalizar’ las dinámicas socioeconómicas, 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 de poder<sup>70</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>71</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 espacializadas por parte de grupos sociales distintos, definidos según raza, sexo, religión y de otros atributos. El territorio en esta definición tiene, por tanto, connotación geopolítica y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado (1998)<sup>72</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>73</sup>, o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área

68 Santos, Milton. (2005). O retorno do território. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 No. 16 (junio-2005). Buenos Aires: CLACSO.

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

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

71 Labato, Roberto. (1996). Trajetórias Geográficas. Ed Bertrand Brasil.

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

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

contra miembros de su propia especie<sup>74</sup>; y, en tercer lugar, el 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>75</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>76</sup>.

En el caso del departamento de Santander, se ha conseguido reducir drásticamente la presencia de actores armados ilegales en su territorio; lo anterior constituye una de sus principales fortalezas en relación con la producción ilícita, puesto que el análisis

estructural de la problemática asociada a la ilegalidad y el territorio, elaborada para este estudio, permite observar que la presencia de actores armados ilegales (AAI, en la región superior del gráfico 14) constituye la variable más activa dentro del sistema, y presenta a su vez un grado bajo de dependencia. Cuando esta variable ha sido controlada, se produce una modificación importante en el escenario, que se ilustra en el gráfico 12; se observa en este caso que el acceso al territorio, junto con el fortalecimiento del Sistema de Administración de Justicia y la eliminación de la cooptación del Estado, constituyen las variables con mayor potencia para obstruir las economías ilegales; se observa también, en el cuadrante de la derecha, que la acción sobre la corrupción, el fortalecimiento de participación ciudadana orientada a la definición de las políticas públicas, y la coordinación interinstitucional cobran un altísimo valor y se comportan como puntos críticos dentro del sistema.

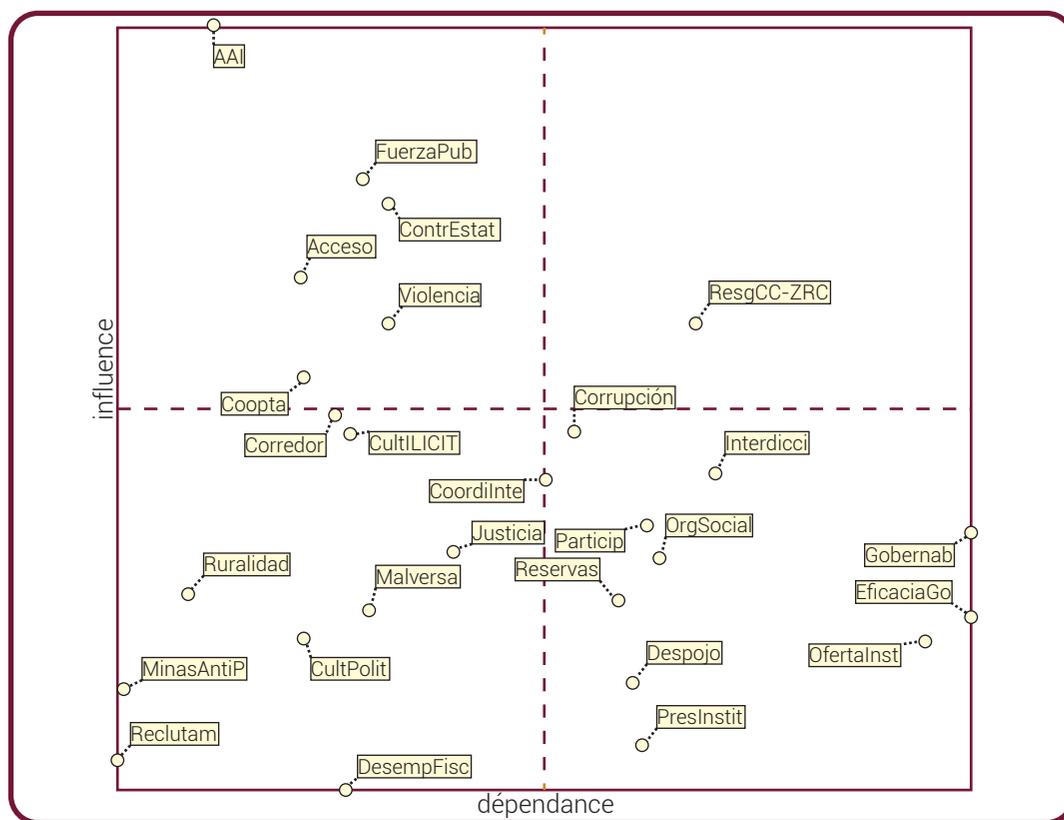


Gráfico 14. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

En menor escala, pero también con un alto nivel de importancia, se hace más relevante la acción sobre la cultura política, sobre la interdicción para reducir los corredores estratégicos para el tráfico de drogas, y sobre el fortalecimiento de la organización social.

Adicionalmente, se hace más importante la definición de acciones sobre zonas de reserva natural, donde existen fuertes limitaciones para la acción del Estado en cuanto al control de la oferta, tanto por la vía de aspersión aérea como por la imposibilidad de establecer iniciativas de desarrollo alternativo en zonas protegidas por la legislación ambiental.

En el extremo derecho se observa que la gobernabilidad, la eficacia de la acción pública y la oferta institucional

74 Hall, Edward (1996). "The Hidden Dimension". En: Herrera, Martha. Ordenar para controlar. Editorial La Carreta Histórica. CESO, Universidad de los Andes, Medellín, 2007.

75 Lobato, op cit., p. 252.

76 Piazzine, Carlo Emilio y Herrera Gómez, Diego (2008). (Desterritorialidades y (No) Lugares. La Carreta Social Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. Medellín.

ocupan un lugar de alta dependencia, pero también de alto impacto potencial, ya que los factores limitantes más potentes –asociados con la presencia y acción de actores armados ilegales– han sido controlados. Este es también uno de los cambios más sobresalientes derivados del control estatal del territorio (ilustrado en el gráfico 15) con respecto a la situación inicial en la que existen debilidades importantes en la garantía del derecho a la seguridad por parte del Estado (ilustrado en el gráfico 14).

La problemática de Santander parece dar soporte a este análisis; en efecto, se encuentra que la localización de los cultivos ilícitos de coca se asocia con zonas de baja conectividad vial, débil presencia institucional y limitaciones del sistema de administración de justicia.

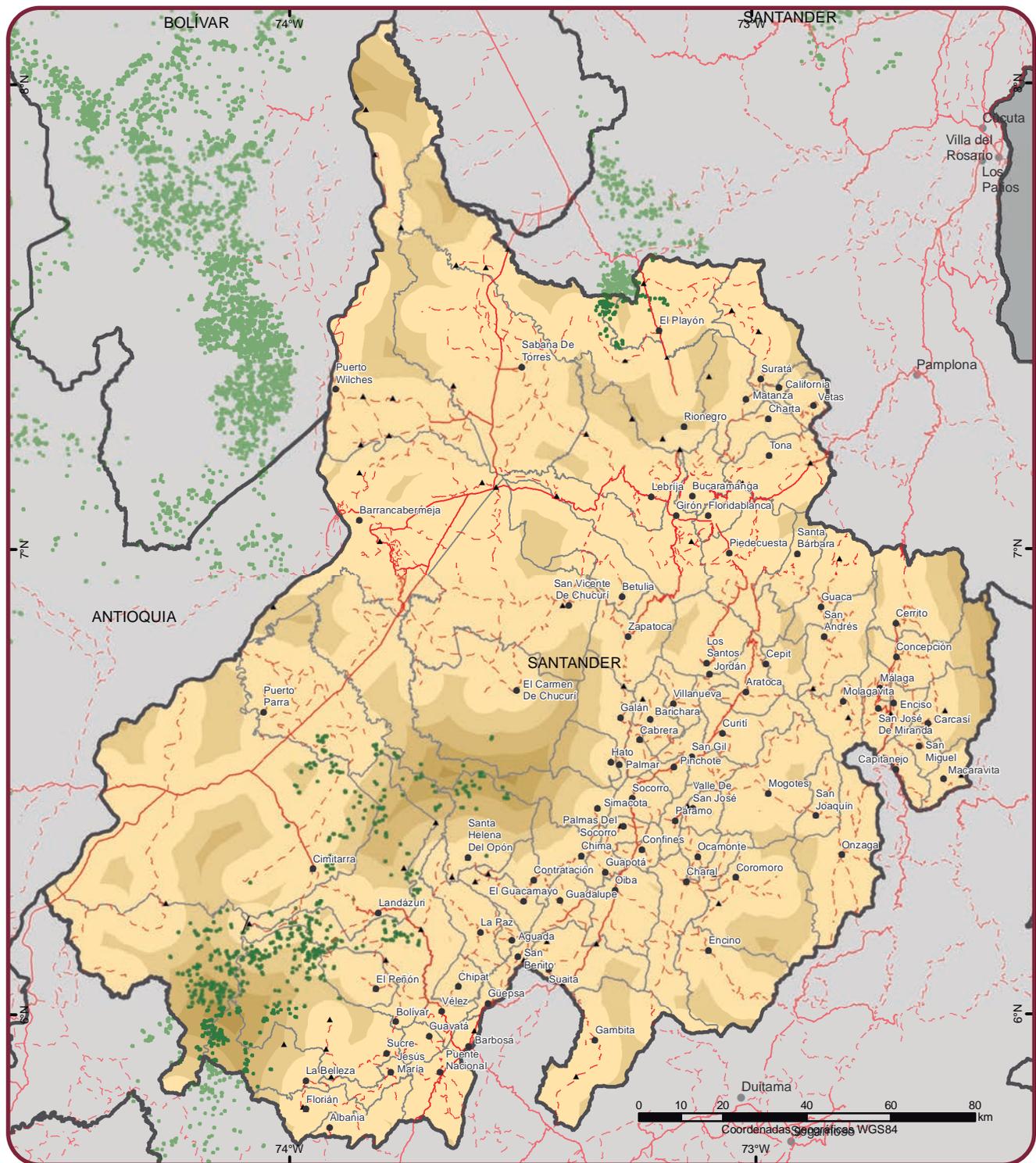
## 7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

El departamento de Santander cuenta con una extensa red vial, y por su territorio pasan las dos principales vías de comunicación entre Bogotá y la Costa Atlántica colombiana. En el sector centro-oriental, la vía Bogotá – Barbosa – Bucaramanga – Aguachica comunica con el Cesar; en el sector occidental, la vía Bogotá – Honda – Sabana de Torres se une a la anterior a la altura de San Alberto, en el Cesar, una vez recorrido todo el costado occidental del departamento en una vía que avanza paralela al río Magdalena. En buena parte del territorio departamental se ha desarrollado una amplia red vial secundaria y terciaria que constituye una ramificación de estas dos vías principales, como se observa en el mapa 9.

Existe, sin embargo, una importante zona del departamento que presenta un nivel mucho más bajo de conexión vial, y que reviste particular importancia en la correlación con la producción de cultivos de coca. Se trata de la zona centro-sur del departamento, en las provincias de Vélez y Carare Opón, que tiene centro en el corregimiento de La India, y que incluye territorios de los municipios de Landázuri, Cimitarra, El Peñón, Bolívar, Sucre y La Belleza, siguiendo el curso del río Carare. En el mapa 10 se presenta la condición de aislamiento de la zona del Carare, junto con la localización de los cultivos de coca correspondientes a los censos 2011-2013, y se observa con claridad que, en el caso del departamento de Santander, la principal zona de cultivos ilícitos coincide con las zonas de mayor nivel de aislamiento vial.

De acuerdo con el informe de interventoría de Caminos para la prosperidad, generado por Invias para el mejoramiento de las vías terciarias en el departamento<sup>77</sup>, se tiene prevista una inversión de \$1.517 millones en obras en estos municipios, de un total de \$45.442 millones en el nivel departamental (sin incluir el costo de interventoría), lo que corresponde al 3,3 % del total. Por otra parte, se encontró que en el aplicativo para el seguimiento a los convenios suscritos en el año 2013 para el mantenimiento y conservación de la red vial terciaria de Santander, en este año están destinados 4.815 millones de pesos para obras de mejoramiento vial, con un 20 % de avance, de acuerdo con la tabla 10.

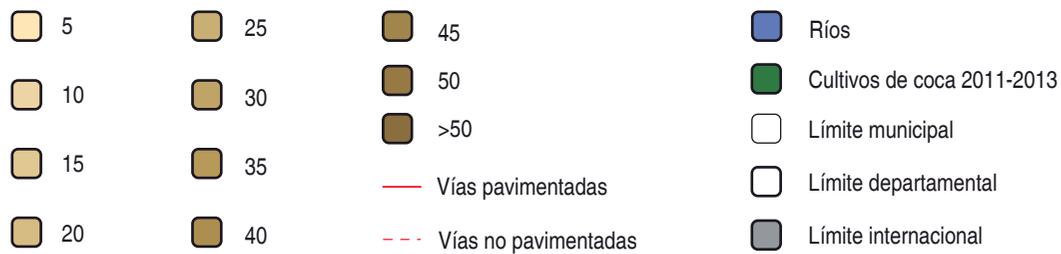
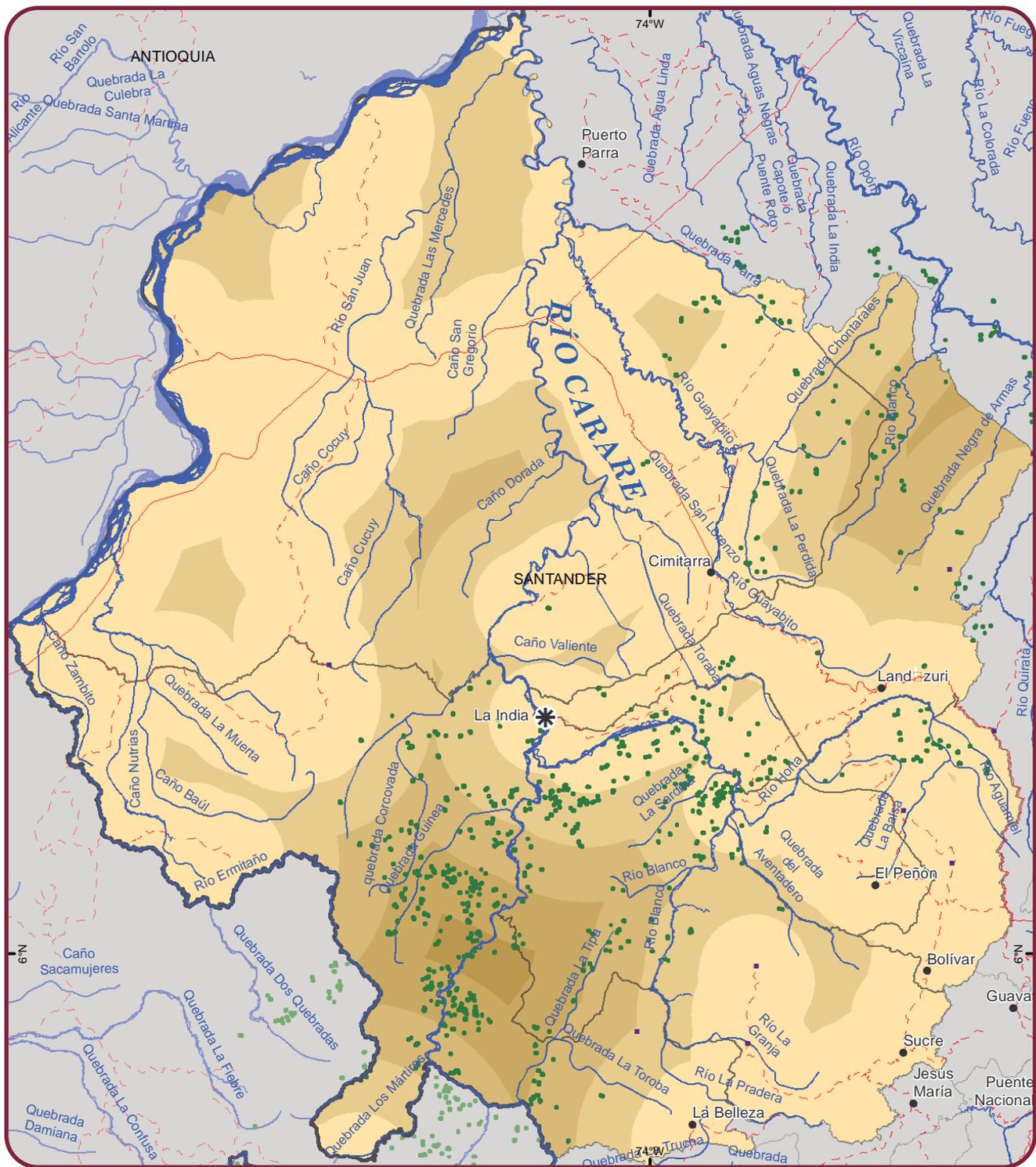
<sup>77</sup> Invias, <http://www.invias.gov.co/caminos2012.html>, extensión / santander\_2012.pdf



Mapa 9. Relación cultivos de coca y vías terrestres en Santander

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.



Mapa 10. Relación cultivos de coca y vías terrestres - Zona del río Carare, Santander

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.

Municipio	Obra	Contratos	Valor (millones de pesos)	Avance
Cimitarra	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de las vías Campo Seco – San Pedro de la Paz, Santa Rosa y cruce de Bella Vista al km 23 – Caño Puerto Parra	3	540	29%
			1800	31%
			720	10%
Bolívar Landáz	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía, Mochilero - corregimiento Berbeo - San Roque - Florez - Melona Landázuri	1	450	10%
Sucre	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía, Sucre - sector quebrada las guamas	1	90	100%
La Belleza	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía, La Y Sina-goga Baja El Rubí	1	270	2%
	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía, San Salvador - La Quitaz y de la vía La Y de Cachipayal - La Quitaz	1	495	0%
El Peñón	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía El Polvero - Bocas del Orta	1	450	12%
	Total	8	4.815	20%

Tabla 10. Obras en curso, red vial terciaria, municipios productores de coca, Santander, 2013

Fuente: Invías, información extraída del aplicativo para el seguimiento a los convenios suscritos en el año 2013 para el mantenimiento y conservación de la red vial terciaria de Santander; <http://www.invias.gov.co/caminos2013.html>

No se encontró ningún proyecto de ampliación de la red vial o de pavimentación en estos municipios. Lo anterior significa que, pese a la realización de las obras de mejoramiento de la red terciaria, la condición de aislamiento vial de la región del Carare se mantiene.

Ahora bien, la valoración de acceso/aislamiento se hace difícil por cuanto es preciso considerar las dificultades que se derivan del estado de las vías en cada localidad. Con el fin de aportar al análisis, se realizó una evaluación de los costos de desplazamiento desde varios municipios del departamento hasta la ciudad de Bucaramanga; se espera que la información de costo recoja las variables de "dificultad" expresadas

en el estado de las vías y la distancia, tanto para los ejes terrestres como fluviales; se realizaron cotizaciones con los oferentes comerciales del servicio de transporte, de modo que pudiera establecerse un principio de gradualidad en el aislamiento por costos de desplazamiento. Posteriormente se calcularon las distancias lineales por las vías terrestres y fluviales, con el fin de establecer el costo por kilómetro de desplazamiento.

Se encontró que el costo medio por kilómetro para transporte de pasajeros es de \$ 185. Los costos por destino se presentan a continuación, en la tabla 11.

Origen	Destino	Dpto_destino	Tipo transporte	Costo pasajero	Dist_via (km)	Pesos / km
Bucaramanga	Barbosa	Santander	Terrestre	\$ 35.000	212	165
Bucaramanga	Barichara	Santander	Terrestre	\$ 17.000	117	145
Bucaramanga	Barrancabermeja	Santander	Terrestre	\$ 18.667	138	135
Bucaramanga	Betulia	Santander	Terrestre	\$ 23.000	85,1	270
Bucaramanga	Bolívar	Santander	Terrestre	\$ 33.000	247	134
Bucaramanga	Cabrera	Santander	Terrestre	\$ 18.000	116	155
Bucaramanga	Capitanejo	Santander	Terrestre	\$ 55.000	241	228

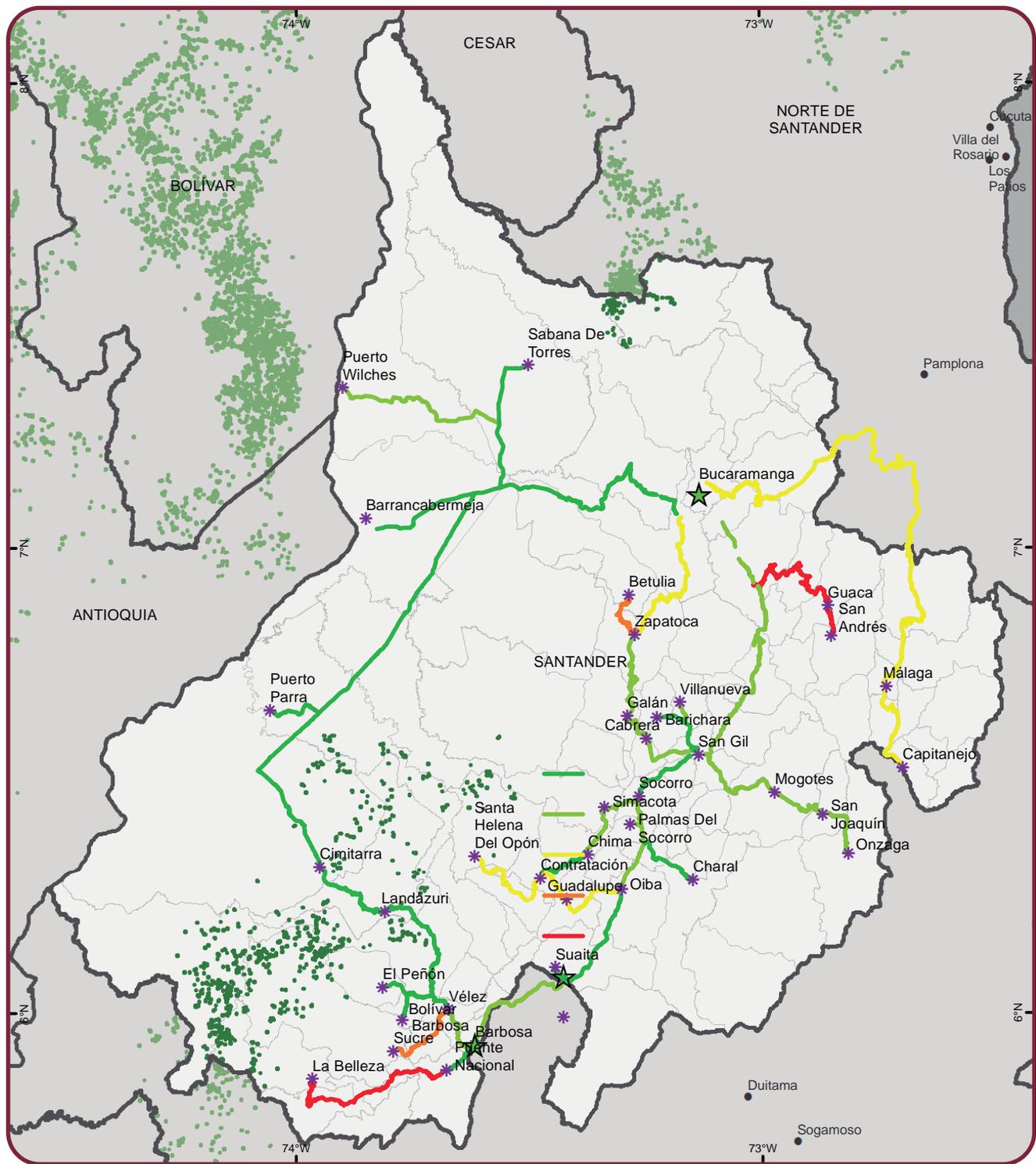
Bucaramanga	Charalá	Santander	Terrestre	\$ 18.000	148	122
Bucaramanga	Chima	Santander	Terrestre	\$ 23.500	147	160
Bucaramanga	Cimitarra	Santander	Terrestre	\$ 22.000	204	108
Bucaramanga	Contratación	Santander	Terrestre	\$ 30.000	229	131
Bucaramanga	Galan	Santander	Terrestre	\$ 27.000	147	184
Bucaramanga	Guaca	Santander	Terrestre	\$ 25.000	66,5	376
Bucaramanga	Guadalupe	Santander	Terrestre	\$ 25.000	179	140
Bucaramanga	Landázuri	Santander	Terrestre	\$ 35.000	234	150
Bucaramanga	Málaga	Santander	Terrestre	\$ 50.000	204	245
Bucaramanga	Mogotes	Santander	Terrestre	\$ 20.000	122	164
Bucaramanga	Oiba	Santander	Terrestre	\$ 26.000	160	163
Bucaramanga	Onzaga	Santander	Terrestre	\$ 25.000	160	156
Bucaramanga	Palmas del Socorro	Santander	Terrestre	\$ 20.000	132,12	151
Bucaramanga	Puente Nacional	Santander	Terrestre	\$ 30.000	223	135
Bucaramanga	Puerto Parra	Santander	Terrestre	\$ 23.000	169	136
Bucaramanga	Puerto Wilches	Santander	Terrestre	\$ 22.000	146	151
Bucaramanga	Sabana de Torres	Santander	Terrestre	\$ 17.000	128	133
Bucaramanga	San Andrés	Santander	Terrestre	\$ 45.000	77,6	580
Bucaramanga	San Gil	Santander	Terrestre	\$ 17.286	97,2	178
Bucaramanga	San Joaquín	Santander	Terrestre	\$ 24.000	142	169
Bucaramanga	Simacota	Santander	Terrestre	\$ 22.000	133	165
Bucaramanga	Socorro	Santander	Terrestre	\$ 17.000	120	142
Bucaramanga	Suaita	Santander	Terrestre	\$ 25.000	183	137
Bucaramanga	Vélez	Santander	Terrestre	\$ 35.000	229	153
Bucaramanga	Villanueva	Santander	Terrestre	\$ 17.000	96,5	176
Bucaramanga	Zapatoca	Santander	Terrestre	\$ 16.000	69,5	230
Barbosa	Santa Helena del Opón	Santander	Terrestre	\$ 30.000	148	203
Barbosa	El Peñón	Santander	Terrestre	\$ 13.000	196	66
Barbosa	Sucre	Santander	Terrestre	\$ 12.000	41	293
Barbosa	La Belleza	Santander	Terrestre	\$ 20.000	60	336

Tabla 11. Costo de transporte de personas a varios destinos de Santander, desde Bucaramanga, 2014

Fuente: cotización con empresas comerciales de transporte en Bucaramanga y cálculos UNODC-SIMCI.

No se encontraron empresas que realizaran viajes directos desde Bucaramanga a los principales municipios productores de coca, excepto Cimitarra y Landázuri, con un costo por kilómetro inferior a la media departamental. Ahora bien, puede señalarse como ilustrativo el caso de Santa Helena del Opón, cuyo recorrido implica 2 horas y media desde Bucaramanga hasta Gualilo, por la vía de Vélez, y desde allí hasta el casco urbano de Santa Helena toma otras 4 horas por vía sin pavimentar; por la vía de Aragua es necesario hacer el recorrido de 6 horas a pie, ya que no hay

ninguna empresa que realice este trayecto. Situaciones similares se presentan en el caso de Sucre y La Belleza, donde los costos de transporte por kilómetro son 1,7 veces superiores en promedio a los costos medios de transporte departamental. Los precios de transporte por kilómetro se ilustran en el mapa 9; en términos generales, los costos son más bajos para los puntos ubicados en la red vial primaria, por las dos rutas principales de acceso del departamento, y aumentan de manera sustantiva en la medida en que se alejan de estas.



- |   |   |   |
|---|---|---|
| <span style="color: green;">—</span> 50 - 150 precio/km       | <span style="color: red;">—</span> >300 precio/km | <span style="color: green;">■</span> Cultivos de coca 2011-2013 |
| <span style="color: lightgreen;">—</span> 150 - 200 precio/km | ★ Origen  | □ Límite municipal  |
| <span style="color: yellow;">—</span> 200 - 250 precio/km     | * Destino   | □ Límite departamental  |
| <span style="color: orange;">—</span> 250 - 300 precio/km     |   | ■ Límite internacional  |

Mapa 11. Precios de transporte de personas por kilómetro lineal en la red vial primaria y secundaria

Fuente: Terminal de transportes de Bucaramanga, 2014.

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

A manera de síntesis, puede proponerse que los costos de transporte en el departamento son competitivos, y no presentan diferencias significativas con excepción de algunas zonas que presentan un nivel de desarrollo vial inferior, como la zona del Carare (La Belleza, Sucre y Santa Helena del Opón), la ruta Bucaramanga – Málaga, la zona de Zapatoca y Betulia, y el sector La Guaca y San Andrés.

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

El departamento de Santander ha sido uno de los focos más importantes de la violencia en el país durante los últimos 50 años<sup>78</sup>. El conflicto se tiene que entender desde la complejidad territorial basada en los recursos económicos, como el petróleo y el oro, pero también desde el hecho de ser una zona de confluencia de varios

departamentos que no hacen un ejercicio de soberanía en ningún aspecto. Ante esto, siguiendo a Skarpedas, se podría afirmar que existe un vacío de poder que ha sido capitalizado por grupos armados ilegales de diversa índole<sup>79</sup>.

Santander tuvo varios procesos locales, como lo describe Medina Gallego<sup>80</sup>, asociados a: la explotación petrolera, colonización, migración por la violencia bipartidista, surgimiento local de la guerrilla liberal, descomposición de la misma y vandalismo, dictadura y Frente Nacional, surgimiento de los grupos guerrilleros de izquierda que tuvieron influencia en la región, confrontación política en el marco institucional, acción de los organismos de seguridad del Estado, los grupos paramilitares y de autodefensa, las escuelas de sicarios, el narcoparamilitarismo y el surgimiento del más estructurado proyecto político de derecha existente del país: un “Estado dentro del Estado”, una república independiente y anticomunista<sup>81</sup>.

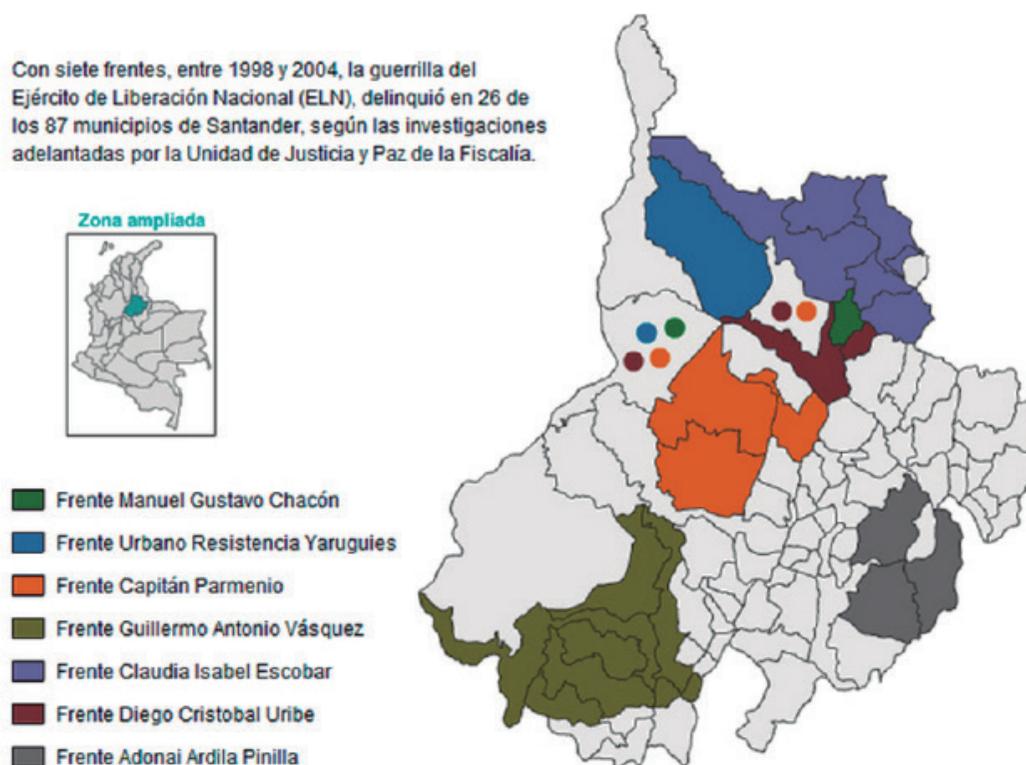


Figura 1: Localización de actores armados ilegales en el departamento de Santander. 1998-2006  
Fuente: <http://www.verdadabierta.com/desmovilizados/5414-los-lios-de-la-reinsercion-en-santander>

El anterior párrafo presenta varios de los conflictos que vivió la región entre las bonanzas y la violencia. Las décadas del ochenta y noventa son de gran dinámica de violencia en la zona. El Ejército de Liberación Nacional-ElN hacía presencia en la zona desde los sesenta. En

1973 es diezmado en el marco de la operación Anorí,<sup>82</sup> pero recupera su capacidad militar y de infiltración

78 A la cabeza de estos municipios están Apartadó, en el Urabá antioqueño; Tibú, en Norte de Santander; Barrancabermeja, en Santander; El Castillo, en Meta, y Fundación, en Magdalena. El Tiempo. Los cinco pueblos que más han sufrido por la guerra. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12952697> Consultado diciembre 17 de 2014.

79 Skarpedas, Stergios (2001). The political economy of organized crime: providing security when the state does not. University of California. Economics of Governance. No. 2, pp. 173-202.

80 Medina Gallego, Carlos (2014). Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación de Puerto Boyacá. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá.

81 *Ibíd.*, p. 102. Petróleo, colonización y violencia.

82 Presidencia de la República. Panorama actual del Magdalena Medio. (2001). Disponible en [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/04\\_03\\_regiones/magdalenamedio/cap1.htm](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/magdalenamedio/cap1.htm) Consultado diciembre 14 de 2014.

de espacios sociales. En los ochenta el Eln operaba a través de los frentes Camilo Torres (sur del Cesar), José Solano Sepúlveda (sur de Bolívar), Capitán Parmenio (Santander), José Antonio Galán (Antioquia), Regional Diego Cristóbal Uribe (Barrancabermeja) Carlos Alirio Buitrago (Antioquia). En los noventa, además de las anteriores estructuras, se fortalece y es considerado el actor más fuerte de la zona desplegando acciones con el Frente Manuel Gustavo Chacón (Barrancabermeja y sur del Cesar), el Fernando López Arroyabe (Magdalena Medio antioqueño), Héroes y Mártires de Santa Rosa (sur de Bolívar y Puerto Wilches), el Frente Urbano Resistencia Yariguíes (Barrancabermeja y Sabana de Torres) y el Alfredo Gómez Quiñónez (serranía de San Lucas)<sup>83</sup>. Otros autores<sup>84</sup> señalan que en esta época estaban las estructuras del Frente Claudia Isabel Escobar Jerez (Norte de Santander, en límites con Cesar y Santander) y Adonai Ardila Pinilla (límites de Boyacá y Santander). Las acciones del Eln se concentraron en la destrucción de infraestructura de petróleo y gas, el secuestro, ataques a la Fuerza Pública y homicidios de civiles<sup>85</sup>.

Antes de pasar al análisis sobre las Farc, es importante resaltar el impacto del narcotráfico en la región del Magdalena Medio en los ochenta. Siguiendo a Reyes<sup>86</sup>, en esa época hacen presencia los grupos MAS y Los

Masetos, asociados a los intereses de los grandes narcos de la época: Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, con particular énfasis en los municipios de Puerto Wilches y Barrancabermeja. Reyes, además, anota que hubo compra de tierras en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Lebrija y Rionegro, al norte del valle del río Suárez, en Barbosa, Puente Nacional y Curití. También señala las compras en Barrancabermeja, Cimitarra, El Carmen, Puerto Wilches, Puerto Parra y Sabana de Torres<sup>87</sup>. La estructuración y fortalecimiento de estos grupos, asociados a la compra de tierras como excedentes invertidos en tierra por parte de los carteles, es fundamental para entender la diversidad de intereses contrapuestos en la zona.

Por otro lado, las Farc, luego del golpe al Eln, recuperan los territorios abandonados por ellos y se fortalecen durante los ochenta y la primera parte de los noventa en todo el Magdalena Medio. En esa zona operó el Frente 4, que nació en la década de los sesenta pero luego desapareció. Después de la Séptima conferencia de las Farc nacen los frentes 24 (sur de Bolívar), 22 (Cundinamarca) y el 9 (Antioquia)<sup>88</sup>. Concretamente en el departamento de Santander operan los Frentes 11, 12, 20 y 23. La Misión de Observación Electoral detalla estas estructuras así:

Según registros de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, entre 1998 y 2004, la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), delinquiró a lo largo y ancho de Santander con seis frentes y dos grupos de milicias urbanas.

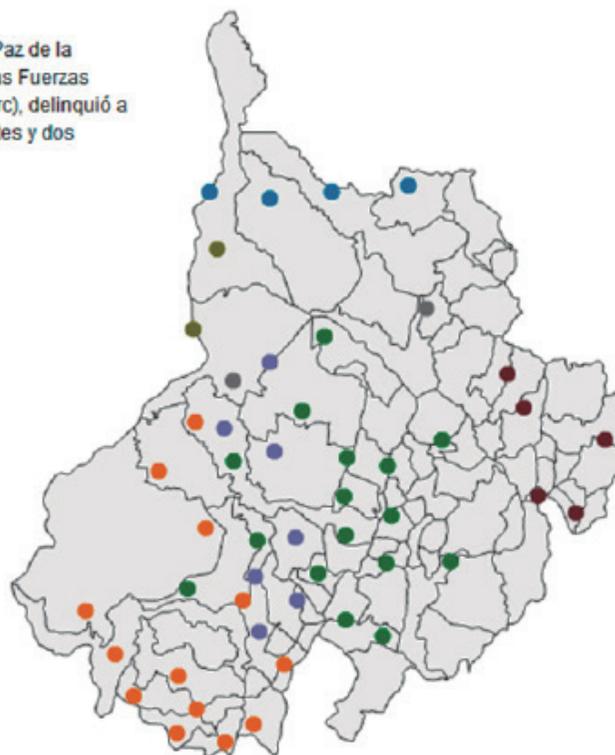
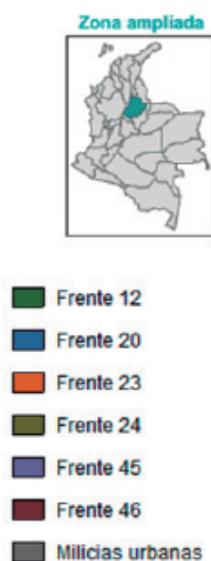


Figura 2: Localización de actores armados ilegales en el departamento de Santander. 1998-2006  
Fuente: <http://www.verdadabierta.com/desmovilizados/5414-los-lios-de-la-reinsercion-en-santander>

83 Ibid

84 Escobedo (1992). En López, Claudia (Ed). Monografía político electoral. Departamento de Santander. 1997-2007. Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arcoiris, CERAC, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

85 Pastoral Social. Bucaramanga, Girón, Floridablanca, Piedecuesta y Lebrija: una aproximación a la actual situación de desplazamiento forzado. RUT informa. Boletín Especial Estudio de Caso 18. Bogotá, noviembre de 2007.

86 Reyes, Alejandro (1997). Compra de tierras por narcotraficantes. En: Thoumi, Francisco (Ed.) Drogas ilícitas en Colombia. Editorial Ariel Ciencia Política. Bogotá.

87 Reyes, Ibíd., p. 315.

88 Presidencia, 2001. Op cit.

Frente 11: operó en la región del Magdalena Medio, y en la zona de Vélez.

Frente 12: operó en la provincia de Vélez; se tiene registro de acciones de esta estructura hasta 1997<sup>89</sup>.

Frente 23: en zonas Comunera y de Guanentá, sobrevivió hasta el año 2005. Fue el único frente que logró sobrevivir a la ofensiva paramilitar.

Frente 20: de la provincia de Mares, realizó operaciones hasta 2003, cuando el accionar de la Fuerza Pública lo golpeó hasta desaparecerlo.

Frente 46: concentrado en la provincia de Soto, desapareció desde 1998, siendo el primero en ser desmantelado por una combinación entre la ofensiva paramilitar, la presión de la Fuerza Pública y los continuos ataques por parte del Eln. En los noventa, nacen los frentes 37 (Bolívar) y 46 (límites Santander y Bolívar).

La economía de las Farc se basó en las rentas provenientes de los cultivos de coca (sur de Bolívar), en la extorsión y el secuestro, pero también en la

extracción de recursos del petróleo<sup>90</sup>. Estos renglones legales e ilegales componían la financiación del grupo a finales de los noventa e inicios de la década del 2000.

En los noventa, el fortalecimiento de las guerrillas, la falta de capacidad del Estado para brindar seguridad y la mutación de grupos de autodefensas<sup>91</sup> en una estructura nacional contrainsurgente, dieron lugar a una época crítica de enfrentamiento armado. Garzón<sup>92</sup> menciona que ya en 1992 un grupo denominado Movimiento Patriota de Autodefensa Nacional (MPAN) se declaraba en contra de las negociaciones de paz, y tuvo eco en zonas como el Magdalena Medio. En ese sentido, esta es una zona que no se puede analizar bajo una dinámica de acción homogénea de las autodefensas. Las luchas internas entre narcotraficantes y políticos, y más tarde entre Carlos Castaño y Ramón Isaza y entre Camilo Morantes y Carlos Castaño<sup>93</sup>, constituyeron el principio del fin de la cohesión bajo la estructura de las AUC. Estructura liderada por Carlos Castaño, en lo político, y en lo militar por Salvatore Mancuso, diferenciándose claramente el ala con tintes políticos del ala con tintes criminales, financiada por el narcotráfico, como la del Bloque Central Bolívar<sup>94</sup>.

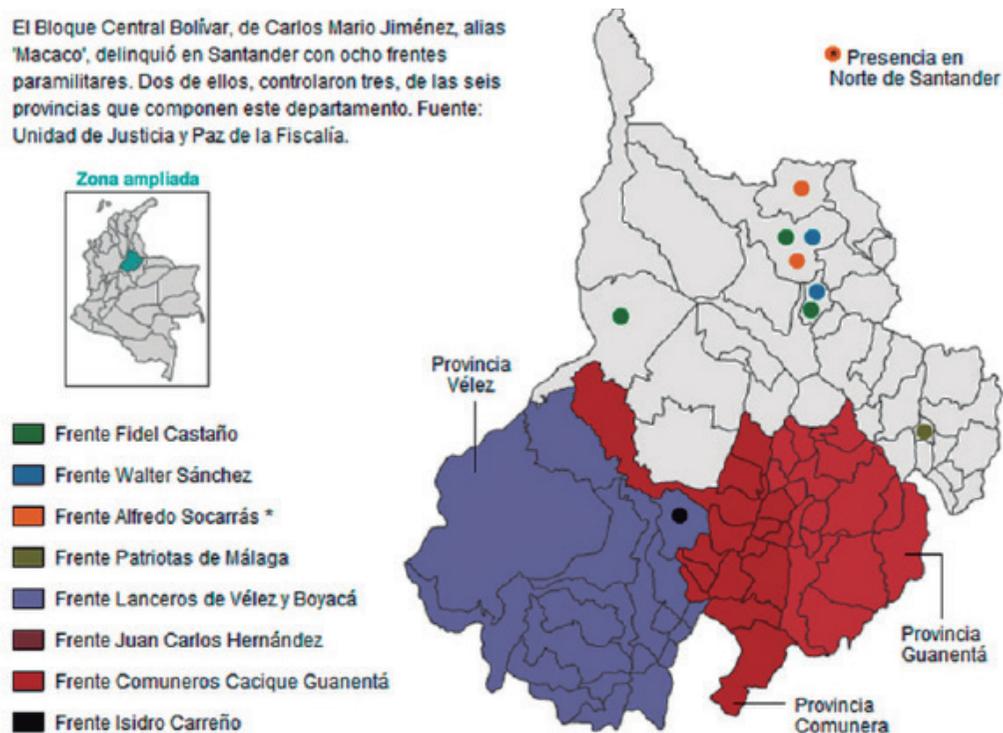


Figura 3: Localización de actores armados ilegales en el departamento de Santander. 1998-2006  
Fuente: <http://www.verdadabierta.com/desmovilizados/5414-los-lios-de-la-reinsercion-en-santander>

89 Bonilla & Ávila, 2007. En MOE, 2009.

90 Presidencia, 2001 Op. cit.

91 Con orígenes en el narcotráfico pero también en la búsqueda de seguridad privada por parte de empresarios no necesariamente vinculados con el narcotráfico.

92 Gustavo Salazar, en Garzón, Juan Carlos (2005). La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica. En: Rangel, Alfredo, El poder paramilitar. Fundación Seguridad y Democracia. Editorial Planeta, Bogotá.

93 Garzón. *Ibid.*, p. 86.

94 Aranguren, Mauricio (2001). *Mi confesión*. Editorial Oveja Negra. Colombia. Véase el capítulo XIV. Autodefensas y narcotráfico.

El Bloque Central Bolívar en el Magdalena Medio santandereano y en Boyacá operaba, siguiendo a Garzón<sup>95</sup>, con los Frentes Fidel Castaño, Wálter Sánchez, Alfredo Socarrás, Patriotas de Málaga, Comunero Cacique Guanentá, Lanceros de Boyacá, Isidro Carreño y Lanceros de Vélez. Dentro del Bloque, el liderazgo político lo tenía Ernesto Báez, quien se separó de los lineamientos de Castaño en lo relacionado con la financiación proveniente del narcotráfico. En segundo lugar, está el liderazgo político de Julián Bolívar. El ala militar en el Bloque lo encabezaba en ese momento Javier Montañez, alias 'Macaco'. El BCB fue uno de los responsables de buena parte de la violencia en Barrancabermeja. Sus principales fuentes de ingreso se centraron alrededor de las ganancias de los cultivos ilícitos en el sur de Bolívar y en lo que se conoció más tarde como 'el cartel de la gasolina'<sup>96</sup>.

El escalamiento de la presencia de grupos armados en el Magdalena Medio a finales de los noventa e inicios de la década del 2000 se puede evidenciar en el incremento del número de homicidios, que entre 1996 y 1997 escaló de 20 a 350, y la de secuestros entre 1998 a 1999 aumentó de 100 a 350, de acuerdo con cifras de la Policía Nacional<sup>97</sup>. Al respecto, Duncan resume el inicio de un periodo con superioridad militar por parte del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas de la siguiente forma:

La victoria principal de la guerra en el sur de Bolívar y Magdalena Medio se dio con la expulsión del Eln de Barrancabermeja, su principal bastión urbano. En medio de feroces batallas en las calles de una ciudad de 300.000 habitantes, con fusiles, rockets y granadas, las AUC eliminaron a los milicianos de la guerrilla o los absorbieron a su propio movimiento. Se habían apoderado así del puerto y la ciudad más importante del Magdalena Medio, con una de las industrias petroleras más fuertes del país. La imagen de las Autodefensas de Castaño como un aparato de guerra formidable contra la subversión entraba en su punto cumbre. El crecimiento de los frentes y combatientes, por las numerosas solicitudes de regiones y sus "hombres de poder", que querían copiar el modelo de las AUC, llevó a una multiplicación geométrica del movimiento<sup>98</sup>.

En este momento de supremacía de las AUC, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez negocia una salida para los paramilitares. El BCB se desmoviliza en Remedios, Antioquia, el 12 de diciembre de 2005 con 2.000 hombres, al mando de Ernesto Báez; sin embargo, se contabilizaba que en ese momento el Bloque podría tener alrededor de siete u ocho mil

95 Garzón. *Ibíd.*, p. 119.

96 Garzón. *Ibíd.*, pp. 121 y 122.

97 Presidencia, *Panorama actual del Magdalena Medio* (2001). Op. cit. *Perspectiva regional*, p. 9.

98 Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra*. Fundación Seguridad y Democracia. Editorial Planeta, p. 308.

hombres en armas<sup>99</sup>. Luego se da un reacomodamiento de grupos que reciclan la mano de obra proveniente de los exparamilitares. Miembros de la Policía Nacional afirman que después de la desmovilización hubo presencia de estructuras asociadas a Los Rastrojos y a Los Urabeños.

El Informe de Riesgo, emitido por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría en 2009<sup>100</sup>, evidencia la presencia de grupos posdesmovilización y el inicio de amenazas recibidas a través de panfletos en diferentes zonas urbanas de Bucaramanga y Floridablanca. Frente a estos hechos, se desestimó la existencia de estructuras y, por el contrario, la Policía Nacional afirma que son personas asociadas a la delincuencia común que utilizan estos nombres para generar zozobra en la población. Señala el documento del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) que por lo menos hasta 2011 los municipios de Barrancabermeja, Cimitarra y Puerto Wilches, Sabana de Torres, Rionegro y Lebrija han tenido presencia de Los Urabeños y de Los Rastrojos, en alianza con la organización de Los Botalones, los cuales habrían controlado la región comprendida entre Puerto Berrío (Antioquia), Cimitarra y Landázuri (Santander), por su importancia estratégica para el narcotráfico y el narcomenudeo en los centros urbanos de Santander, integrando a un sector importante de los desmovilizados del proceso con el BCB de las AUC<sup>101</sup>.

En relación con las guerrillas, desde el 2011 se realizaron operativos que produjeron un repliegue estratégico hacia Norte de Santander y el sur de Bolívar, el sur del Cesar y el nordeste de Antioquia, Frentes 20, 23 de las Farc, y de los frentes de guerra del Eln.

## 7.2.1 Escenario actual de grupos armados en Santander

De acuerdo con la información del Ejército Nacional<sup>102</sup>, hay presencia del Frente 20 de las Farc, que había sido casi desestructurado después de la desmovilización de alias 'Fabián Brazo', o 'El Chopo', en Sabana de Torres, Santander, en 2013<sup>103</sup>. Su debilitamiento se dio a causa de la presión militar de la Fuerza Pública y a que al desmovilizarse, alias 'Fabián Brazo' entregó al Ejército Nacional la localización de varias de las caletas

99 Caracol. El Bloque Central Bolívar de las AUC se desmoviliza en Antioquia. Diciembre 12 de 2005. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/el-bloque-central-bolivar-de-las-auc-se-desmoviliza-en-antioquia/20051212/nota/229104.aspx> Consultado el 17 de diciembre de 2014.

100 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 024-09A.I. Octubre 7 de 2009. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat> Consultado diciembre 14 de 2014.

101 CNME (2014). pp. 70-80.

102 Entrevista a oficial de la V Brigada, Bucaramanga, Santander. Diciembre 15 de 2014.

103 Monroy, Juan Carlos. Se desmovilizó alias 'Fabián', jefe del Frente 20 de las Farc. Periódico El Colombiano. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/se-desmovilizo-alias-fabian-jefe-del-frente-20-de-las-farc-KEEC\\_237409](http://www.elcolombiano.com/se-desmovilizo-alias-fabian-jefe-del-frente-20-de-las-farc-KEEC_237409) Consultado diciembre 15 de 2014.

que tenía el Frente para su financiamiento. Pese a este debilitamiento parece que hay un resurgimiento del grupo en la provincia de Mares, en los municipios de Sabana de Torres, Girón, Betulia, y Rionegro. Por otro lado, entre Cantagallo y San Pablo opera la Compañía Eduardo Mahecha, a la que en 2014 la Fuerza Pública le capturó a varios integrantes en Yondó, Puerto Parra y Barrancabermeja<sup>104</sup>.

Del Eln se conoce que en la zona operan 9 frentes de guerra, de los cuales 5 están en la jurisdicción de la V Brigada. Dichos frentes son Édgar Amílkar Barón, Héroe y Mártires de Santa Rosa, Frente Alfredo Gómez Quiñónez y Frente Luis José Solano Sepúlveda. Básicamente se financian de la minería ilegal de oro y de los cultivos ilícitos en municipios como Yondó, Segovia y Remedios. Un oficial del Ejército afirma que las finanzas del Eln en la zona se componen en un 70 % de la minería ilegal de oro y en un 30 % de la coca. Se podría afirmar que el Eln hace una suerte de gramaje sobre la extracción de oro. Adicionalmente, la venta de acpm es un negocio controlado por esta guerrilla, y es también una entrada de dinero fundamental en la medida en que las dragas que extraen el oro necesitan dicho combustible. Esta zona constituye, además, lugar de tránsito hacia departamentos de la frontera con Venezuela y ha sido manejada por el Frente Efraín Pabón Pabón del Eln.

Respecto de las Bandas Criminales - Bacrim, la Policía Nacional<sup>105</sup> informa que no hay presencia de estas estructuras en el departamento. El Ejército afirma que hubo un asesinato a un auxiliar de la guerrilla en Puerto Wilches, hace unas semanas, perpetrado por un exAUC. En ese sentido, habría que identificar si se trata de hechos aislados de personas que pertenecieron a grupos de autodefensas, o si se trata de la reestructuración de nuevos grupos del crimen organizado con intereses más amplios. Si bien la Policía Nacional afirma que no hay Bacrim<sup>106</sup>, reconoce que hay una suerte de bandas (otros las denominan 'parches') vinculadas al microtráfico y al narcomenudeo en las áreas urbanas, especialmente en los sitios más vulnerables donde hay barrios de invasión, denominados por la Defensoría del Pueblo como Redes delictivas marginales, asociadas al expendio de droga, vigilancia nocturna en barrios

104 El Colombiano, "Capturan a cuatro guerrilleros de la Raúl Eduardo Mahecha de las Farc". Abril 2 de 2014. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/capturan\\_a\\_cuatro\\_guerrilleros\\_de\\_la\\_raul\\_eduardo\\_mahecha\\_de\\_las\\_farc-OWEC\\_289007](http://www.elcolombiano.com/capturan_a_cuatro_guerrilleros_de_la_raul_eduardo_mahecha_de_las_farc-OWEC_289007) Consultado diciembre 16 de 2014.

105 Entrevista oficial de la SIJIN departamental, Bucaramanga, Santander. Diciembre 15 de 2014.

106 Las autoridades civiles han registrado la presencia reciente de un grupo delictivo asociado al Clan Úsuga (derivados de los antiguos Urabeños) en territorio de Barrancabermeja; igualmente, la Personería municipal de Santa Helena ha señalado la presencia de un grupo delictivo que opera en la región de Landázuri - Santa Helena. Las autoridades señalan que estos grupos no constituyen bandas criminales en sentido estricto, y que se trata de pequeños grupos de delincuentes que operan en las regiones productoras de cultivos de coca como agentes de tráfico, así como en algunos de los centros de microtráfico más importantes del departamento (Bucaramanga, Floridablanca, San Gil y Barbosa).

periféricos, y bandas de delincuencia común. Estos grupos también están vinculados a actividades de control social y político, con intereses de consolidación territorial<sup>107</sup>. La Policía afirma que se han hecho diversos operativos con la Fiscalía para el desmantelamiento de estas estructuras y éstas no pasan de 10 o 15 miembros. Las bandas que hacían presencia y fueron desmanteladas y judicializadas son: "La Mona Lisa", "Night Club", "Los Norteños" y "El Platanal"<sup>108</sup>.

### 7.3 DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO EN EL TERRITORIO

La dinámica de violencia asociada al conflicto armado ha presentado una fuerte reducción en el departamento de Santander en los últimos años. De acuerdo con cifras de la SIJIN, desde 2007 no se registran acciones subversivas. Esto se representa en la reducción de los secuestros, los casos de terrorismo en el territorio y las masacres, hasta desaparecer en 2012, aunque se señala que en 2010 se presentaron 4 casos, como se ilustra en el gráfico 15.

El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República publicó en 2012 el mapa de afectaciones del territorio de Santander; en este se hace visible que los municipios con presencia de cultivos ilícitos presentan una tasa de homicidios que supera a la nacional, así como la presencia de bandas emergentes en Puerto Wilches, Sabana de Torres y Barrancabermeja, como se observa en el mapa 12.

Por otra parte, de acuerdo con los datos de CERAC, el departamento de Santander experimentó una reducción consistente de eventos de violencia con grupos guerrilleros desde el año 2000 hasta el 2010. La primera reducción se produjo entre 2000 y 2004, al pasar de 63 eventos a solo 17; posteriormente, la actividad guerrillera no presentó incrementos, sino que mantuvo su tendencia a la reducción hasta tener apenas 3 eventos en 2010. Por otra parte, la dinámica con los grupos paramilitares tuvo una escalada fuerte entre 2001 y 2004, al alcanzar la cifra récord de 183 eventos en 2003; en 2005 se redujo la actividad a solo 26 eventos, pero a partir de este año el número de estos con bandas criminales y grupos delictivos aumentó progresivamente, hasta alcanzar los 124 eventos en 2009, y se redujo nuevamente a 91 en 2010. La dinámica de estos eventos de violencia se ilustra en el gráfico 16.

107 Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 024-09 A.I. Op cit., pp. 2 y 3.  
108 Entrevista SIJIN Bucaramanga. Op cit.

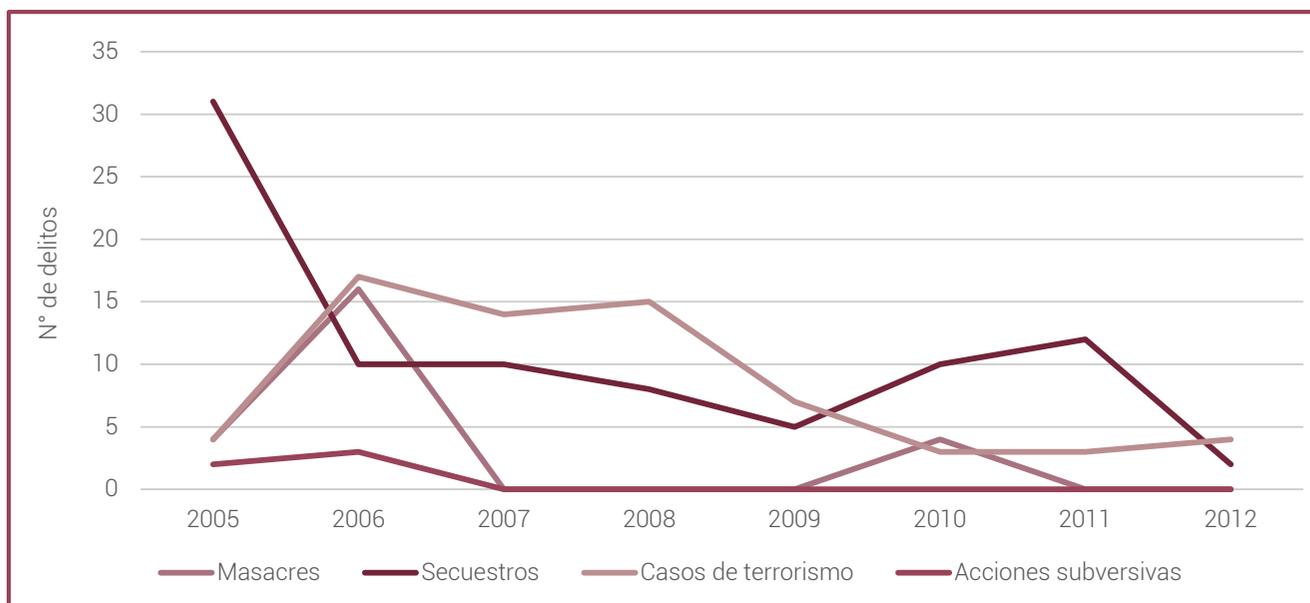


Gráfico 15. Dinámica de algunos delitos asociados al conflicto armado - Santander, 2005-2012  
Fuente: Observatorio DIJIN-Policía Nacional. Delitos de Impacto 2005-2012.

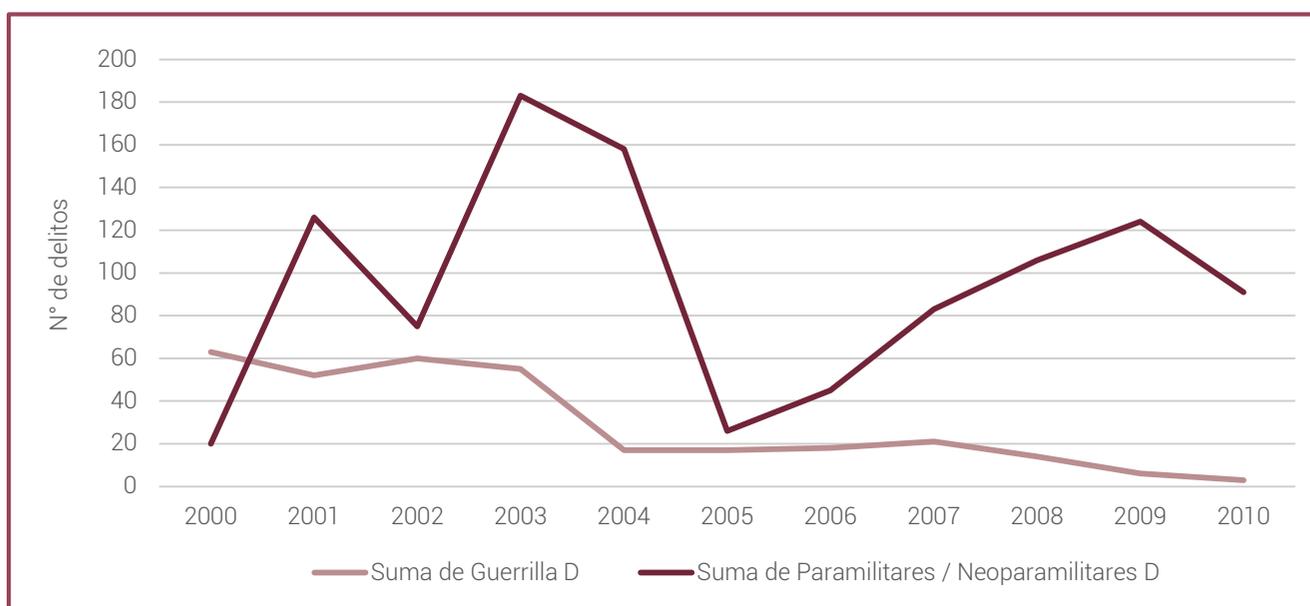
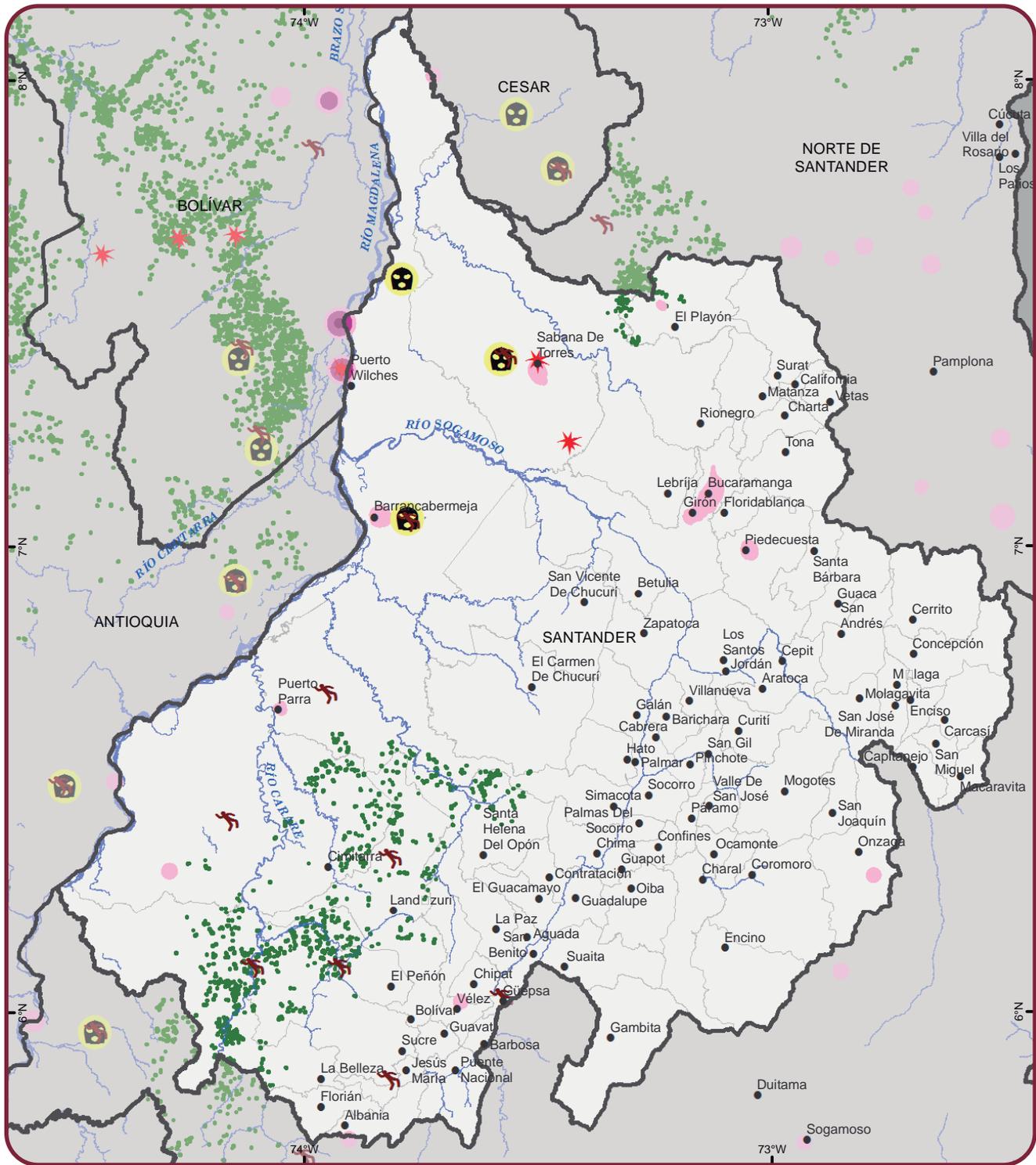


Gráfico 16. Eventos de violencia en Santander por grupos guerrilleros y paramilitares, 2000-2010  
Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

Es importante señalar que son las acciones unilaterales de violencia (número de ataques totales en los que no hubo respuesta armada) realizadas por los actores armados las que han dominado el panorama de violencia en el territorio santandereano, y constituyen la mayor parte de las acciones armadas en el territorio departamental; durante todo el período 2000-2010, la frecuencia de estas acciones fue drásticamente superior a la frecuencia de combates, teniendo un pico

crítico durante la arremetida paramilitar; no obstante, la desmovilización y la reducción de la presencia guerrillera en el departamento, la acción de grupos delincuenciales estructurados en bandas criminales emergentes a partir de 2006, ha presentado una tendencia creciente, con un promedio de 156 acciones unilaterales anuales hasta el 2010. La dinámica de combates y acciones unilaterales de grupos armados se observa en el gráfico 18.



- |   |   |                            |
|---|---|----------------------------|
| Presencia municipal de Bandas Emergentes 2010                               | Escenarios confrontación armada 2010 - 2011 | Cultivos de coca 2011-2013 |
| Accidentes por map y muse 2010-2011   | Mediana confrontación                       | Límite municipal           |
| Municipios que superan el promedio nacional de la tasa homicidios 2010-2011 | Alta confrontación                          | Límite departamental       |
|   | Muy Alta confrontación                      | Límite internacional       |

Mapa 12. Síntesis de violencia y confrontación armada en Santander, 2010-2011

Fuente: Vicepresidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2011. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

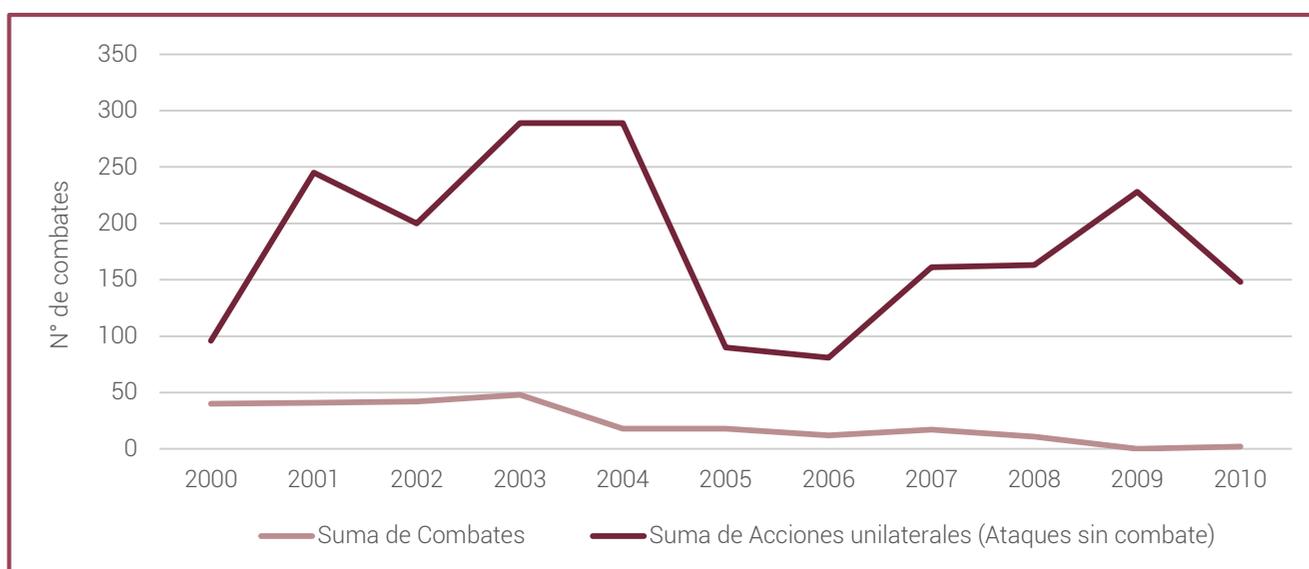


Gráfico 17. Combates y acciones unilaterales de grupos armados en Santander, 2000-2010

Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

Otro de los fenómenos que se ha presentado en el departamento ha sido la utilización de minas antipersonas por parte de las guerrillas, principalmente de las Farc. En el periodo 1990-2010 en Santander se evidencian 287 víctimas por estos artefactos<sup>109</sup>. Los municipios donde más víctimas se han presentado son Barrancabermeja, Sabana de Torres, Matanza y Curití. Los años en los que hubo más víctimas fueron 1992 (63) y 2002 (46). Sin embargo, como se anotó, la presencia de grupos armados sobre el territorio se ha reducido y esto ha permitido que no se estén instalando más minas, como en otros departamentos. De hecho, el departamento de Santander es uno de los pocos del país en los que se vienen adelantando acciones de desminado humanitario, que se llevan a cabo en los municipios de Sabana de Torres y San Vicente del Chucurí<sup>110</sup>, aunque también el municipio de Barrancabermeja está en proceso de asignación por parte del Gobierno Nacional.

Por otra parte, entre 2000 y 2010 la dinámica de confrontaciones entre los diferentes agentes en conflicto se concentró entre la Fuerza Pública y los grupos guerrilleros presentes en el territorio, con pico entre el 2000 y el 2003, coincidiendo con la mayor frecuencia de eventos de violencia en el territorio; los combates entre estos dos actores disminuyeron notablemente a partir de 2004, llegando a ser cero en 2009, sin que se registren nuevos enfrentamientos desde este momento. En contraste, los combates entre la fuerza pública y los grupos paramilitares tuvieron un pico de solo 7 encuentros en 2003, y se mantuvieron por debajo de 5 enfrentamientos desde 2005 hasta 2010. Por otra parte, cabe resaltar que, en contraste, hubo muy pocos enfrentamientos entre grupos guerrilleros y paramilitares, teniendo un pico de 7 enfrentamientos en 2001, pero no ha habido ninguno desde el 2005. Las anteriores situaciones se ilustran en el gráfico 18.

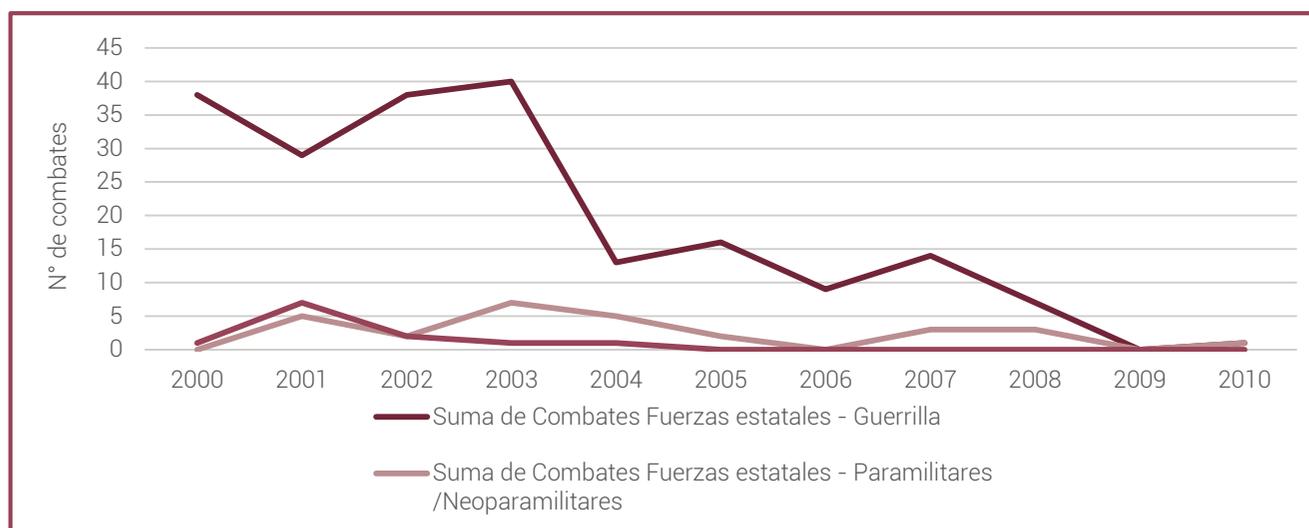


Gráfico 18. Combates entre los agentes en conflicto en Santander, 2000-2010

Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

109 Dirección de Atención Integral contra Minas Antipersonales. Víctimas por MAP y MUSE por departamentos y municipios. Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx> Consultado diciembre 12 de 2014.

110 Desminado Humanitario. Ibíd.

Ahora bien, la dinámica de violencia derivada del conflicto armado arroja un saldo lamentable para la población civil en Santander, principalmente durante el período 2000-2003, en el cual se registra el asesinato de 1.012 personas; durante este mismo período el segundo más afectado fue el de miembros de grupos guerrilleros, que sumaron 879 muertes. En el 2004 el número de muertes se reduce en un 60 %, y presenta una tendencia suavemente decreciente hasta el

2008, con solo 90 muertes totales asociadas a la confrontación armada. En el 2009 se presenta un nuevo pico de muertes civiles, alcanzando las 167, y esta cifra descendiendone nuevamente a 91 en 2010; debe señalarse que durante estos dos últimos años no se presentaron muertes entre los grupos armados presentes en el territorio. La dinámica anterior se ilustra en el gráfico 19.

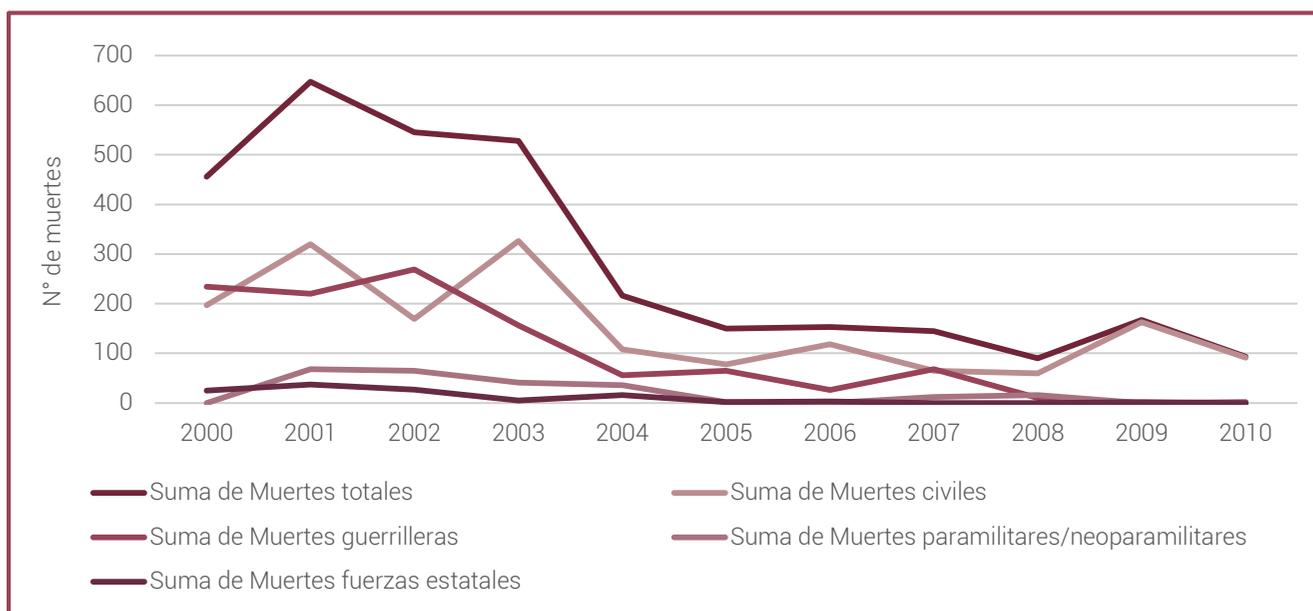


Gráfico 19. Muertes según pertenencia a grupos armados o población civil en Santander, 2000-2010

Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

Uno de los efectos asociados a la condición de violencia en el territorio es el desplazamiento forzado interno. De acuerdo con los datos de la UARIV<sup>111</sup>, entre 2000 y 2012 en el departamento de Santander han sido desplazadas 94.638 personas. El pico máximo de desplazamiento se presentó en 2001, con cerca de 17.000 personas, y

posteriormente se redujo en el 2003; posteriormente, se presentó un segundo pico en 2007, con 11.000 personas desplazadas. Después de este año el desplazamiento ha mostrado una tendencia descendente continua, presentándose menos de 1.000 personas desplazadas en 2012, como se ilustra en el gráfico 20.

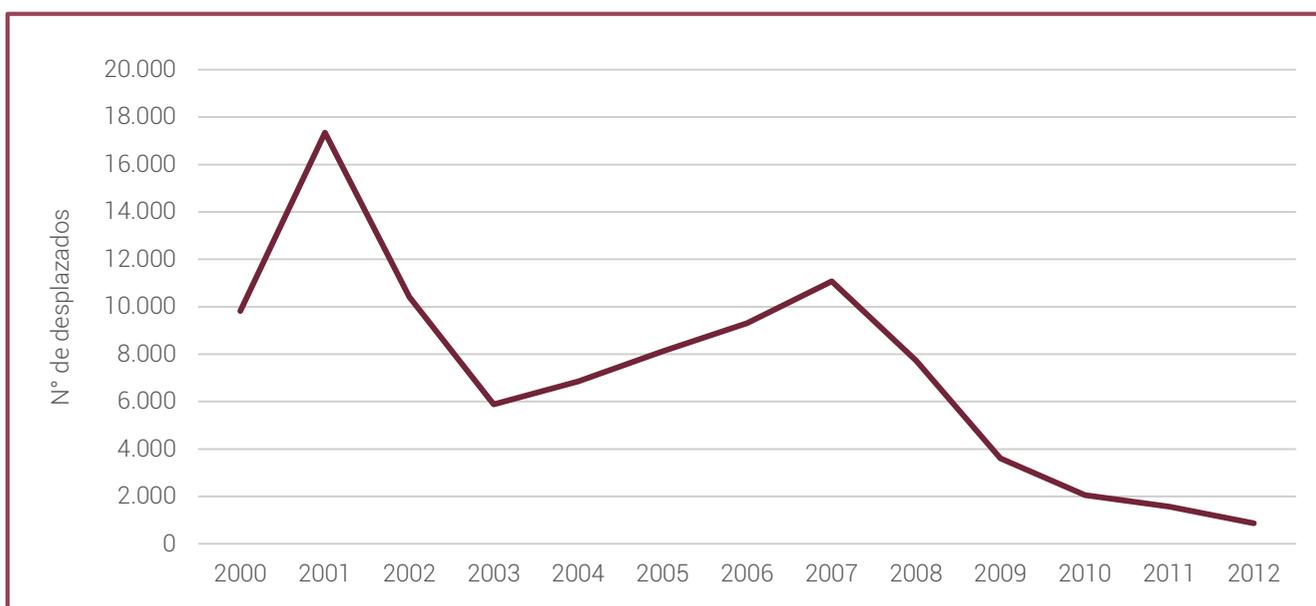


Gráfico 20. Desplazamiento forzado interno (expulsión) de personas en Santander, 1996-2012

Fuente: elaborado a partir de datos del Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, UARIV.

111 UARIV, Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012.

Los municipios más fuertemente afectados por el desplazamiento forzado han sido Barrancabermeja, Puerto Wilches, Cimitarra y Sabana de Torres, localizados en la región del Magdalena Medio. La continuidad del desplazamiento forzado interno en el departamento indica que persiste algún grado de presencia y acción de guerrillas y bandas criminales en el territorio, aunque en menor escala que durante el período de máximas

confrontaciones. La apreciación anterior es consistente con las cifras de asesinatos de civiles entre 2005 y 2010, e indican que la dinámica de violencia persiste, pero que los agentes han modificado su estrategia en el territorio para disminuir su visibilidad. Entre 2010 y 2012 han sido desplazadas 4.488 personas, manteniéndose constante la posición de Barrancabermeja como principal centro de expulsión, como se ilustra en el gráfico 21.

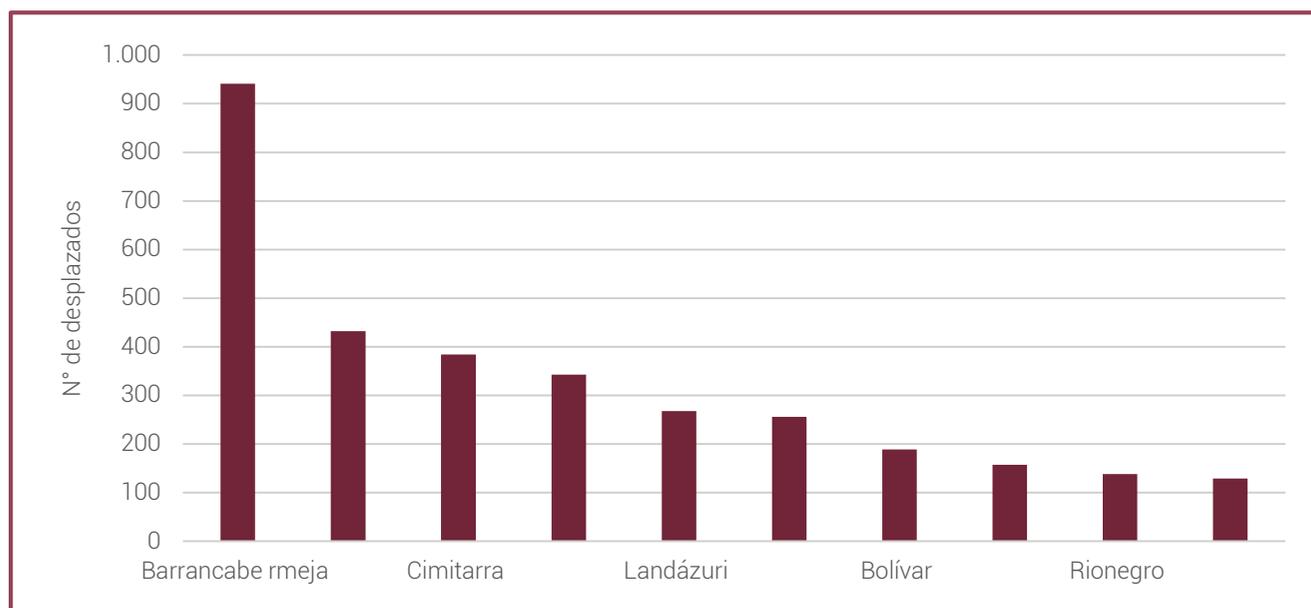


Gráfico 21. Principales municipios con desplazamiento forzado interno, Santander, 2010-2012  
Fuente: elaborado a partir de datos del Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, UARIV.

De otra parte, hasta el 2010 los principales municipios receptores han sido Bucaramanga y Barrancabermeja, y

en menor proporción Floridablanca, Girón y Piedecuesta, como se ilustra en el gráfico 22.

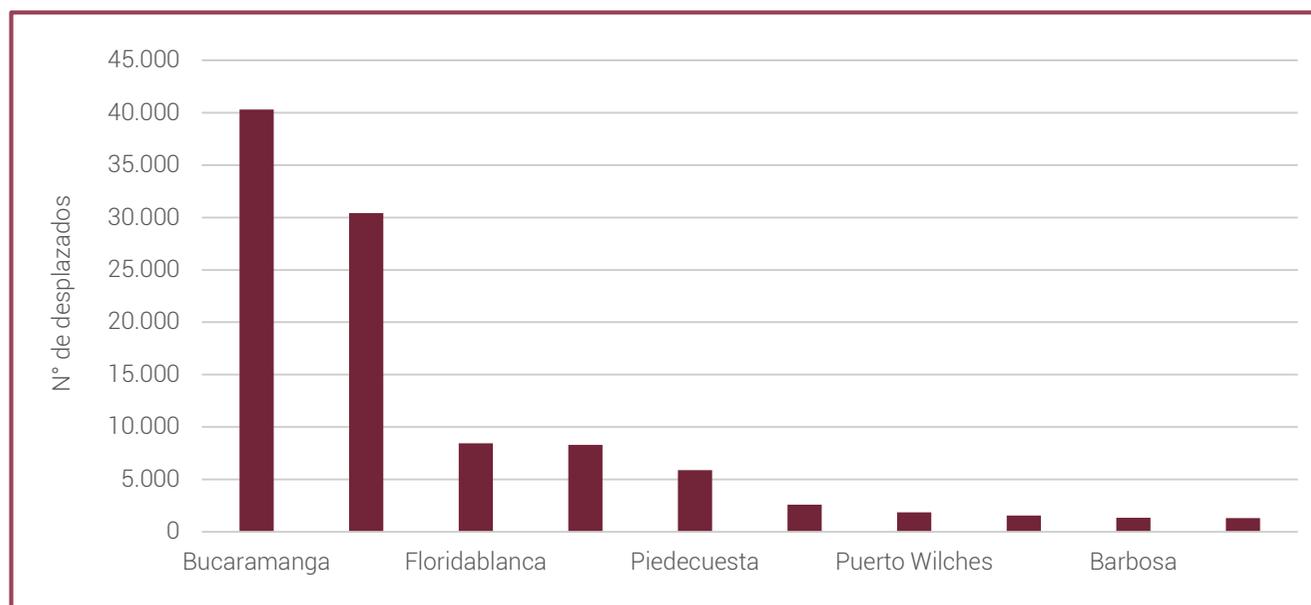
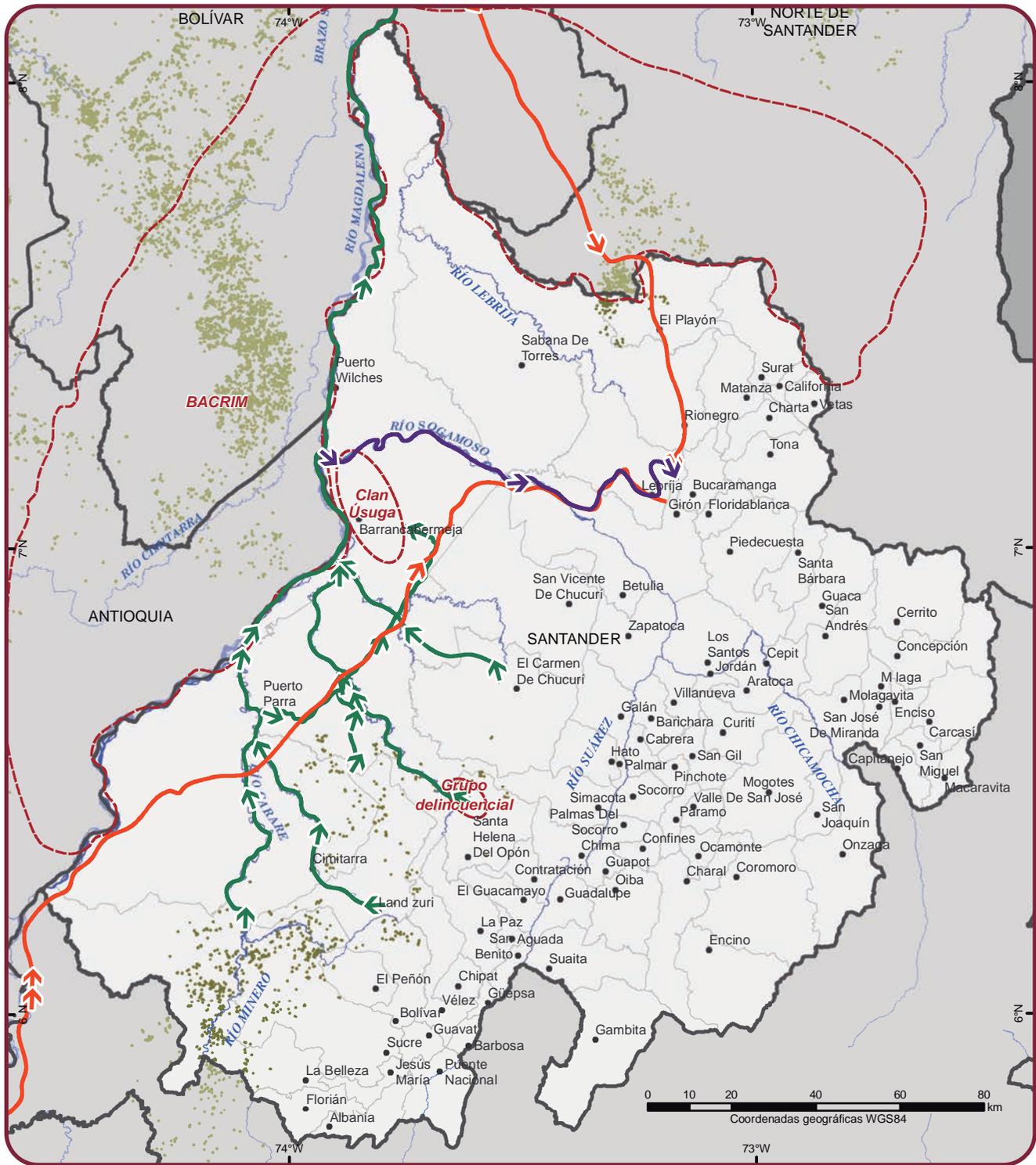


Gráfico 22. Principales municipios de recepción de población desplazada, Santander (hasta 2010)  
Fuente: elaboración a partir de datos de Codhes.



- ➔ Pasta/base
- ➔ Marihuana
- ➔ Microtráfico
- ⬮ Zona de influencia grupos armados ilegales
- Cultivos de coca 2011 - 2013
- Cabecera municipal
- Ríos
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 13. 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.

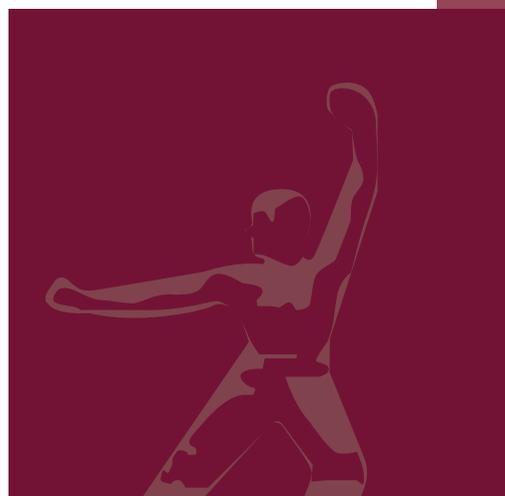
## 7.4 PRESENCIA DE CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS

Otra dinámica asociada a la presencia de actores armados es la de las rutas de tráfico de drogas e insumos precursores. En el mapa construido con la participación del Ejército y la Policía departamental se observa que la producción cocalera departamental está siendo comercializada por la vía del Magdalena Medio, partiendo de los municipios productores en el sur del departamento, por las diferentes vías hacia Puerto Parra, Barrancabermeja y Puerto Wilches. Por otra parte, el departamento no es productor de marihuana, y se surte con la producción del Cauca y del Cesar principalmente; en este último caso, se ha detectado que la droga viaja desde Aguachica e ingresa por los municipios de El Playón y Rionegro.

La base de cocaína, el basuco y la cocaína que ingresan al departamento para el microtráfico y el narcomenudeo provienen, principalmente, de la región sur de Bolívar, al ingresar por el río Sogamoso hacia la zona metropolitana de Bucaramanga.

En comunicación a la prensa regional, el Ejército informó que en 2013, en áreas rurales de los municipios de El Playón, Rionegro, Cimitarra, Landázuri, Bolívar, Sucre, Sabana de Torres, Santa Helena del Opón y El Peñón, se dismantelaron 46 laboratorios artesanales para el procesamiento de cocaína, se han incautado insumos químicos y se erradicaron manualmente 206 hectáreas de coca<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> Portal Vanguardia.com; noticia registrada el domingo 29 de septiembre de 2013; <http://www.vanguardia.com/santander/region/227281-santander-sin-las-farc-y-el-eln-pero-rodeado-por-el-conflicto>



# 8

## Dimensión económica

**E**n el análisis de la relación entre las variables económicas y la producción ilícita hay muchos elementos en juego, como se observa en el análisis estructural para estas dimensiones en el gráfico 23. Por una parte, las condiciones de la economía departamental, expresadas en la dinámica de desarrollo sectorial (DesarrSect, en el cuadrante superior derecho), constituyen el escenario en el cual se generan las condiciones de vulnerabilidad para el establecimiento de economías ilegales, pero al mismo tiempo la expansión de los fenómenos de ilegalidad tiene efectos importantes sobre las posibilidades de desarrollo sectorial, particularmente en el ámbito rural, donde estas actividades están ligadas a la presencia de actores armados ilegales que limitan el acceso

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

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

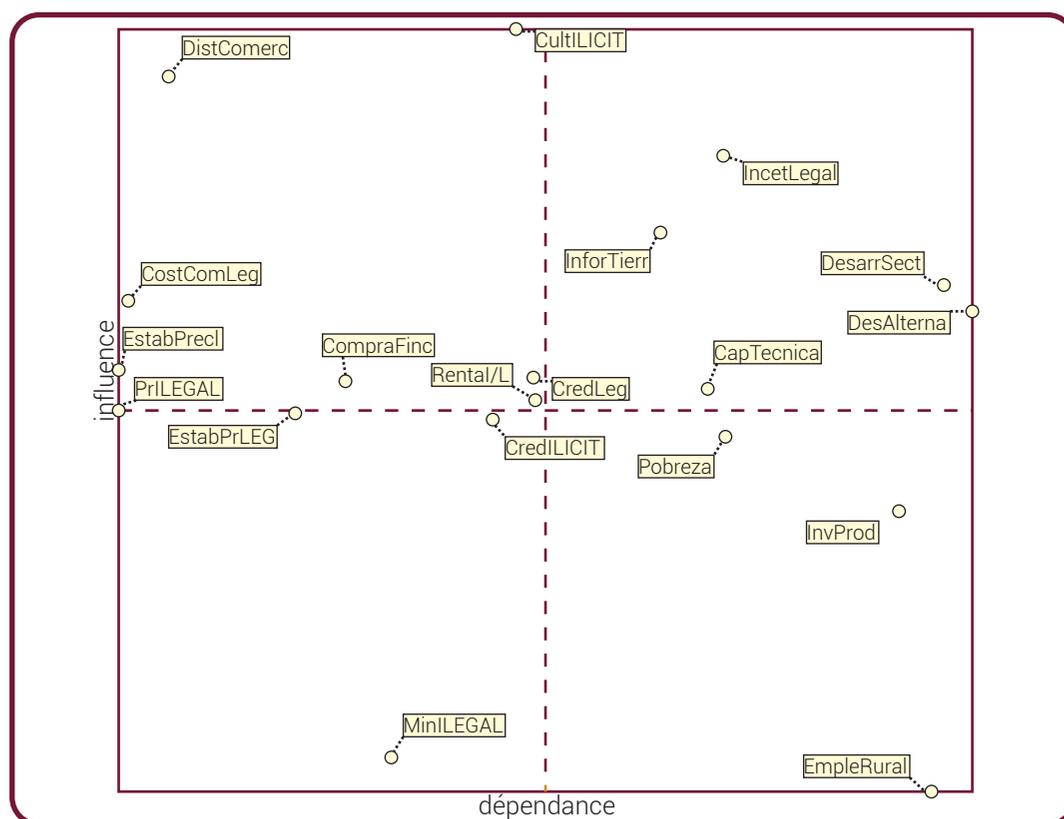


Gráfico 23. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita

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

En el caso del departamento de Santander se han superado buena parte de los factores económicos que promueven el establecimiento de cultivos ilícitos; en primer lugar, se trata de una economía saludable que ha tenido una tendencia de crecimiento sostenida y consistente. En segundo lugar, la afectación por la presencia de actores armados ilegales (incluyendo guerrillas y bandas criminales asociadas al narcotráfico) es baja, de manera que existe un nivel medio a alto de control de los principales factores que limitan la oferta institucional, incluyendo dentro de este conjunto los programas de desarrollo alternativo, los incentivos a la producción legal y el fortalecimiento de la capacidad técnica de los productores agropecuarios. En tercer lugar, existe un alto nivel de conectividad vial, si bien deben examinarse con especial cuidado algunas zonas del departamento que presentan un nivel notablemente inferior, y donde precisamente se han concentrado los cultivos ilícitos. Finalmente, el departamento de Santander se encuentra en un nivel de pobreza inferior a la media nacional, y la incidencia de la pobreza extrema es también inferior.

En este capítulo se examinan algunos de los rasgos más importantes de la economía departamental, así como

la dinámica reciente de la pobreza en el departamento. Se presenta la dinámica de precios de los productos ilícitos con base en las informaciones recopiladas y sistematizadas en UNODC, y se dedica un espacio importante al análisis de la rentabilidad relativa de la producción ilegal y legal; en este aparte se establece la necesidad de identificar alternativas diferenciadas para el impulso a la producción lícita considerando en particular los costos de transporte de la producción, la cual enfrenta serias limitaciones de viabilidad económica, principalmente de la zona del Carare, donde existe, además, la limitación de intervenciones por la presencia de zonas protegidas. El capítulo concluye con un breve aparte sobre las oportunidades de acceso al crédito para la producción legal, que cuenta infortunadamente con muy escasa información para el sector rural.

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

La economía del departamento de Santander es saludable, ha presentado una tendencia de crecimiento consistente desde el año 2000, con una tasa media de 4,7 % en valor constante, a pesar de la crisis del 2009, derivada de una caída importante en el sector agropecuario y en el industrial<sup>113</sup>. El buen desempeño del departamento se asocia con factores históricos del desarrollo industrial, con un alto nivel de capacidad técnica y desarrollo de capital humano, y con niveles de especialización sobresalientes en varias ramas de la producción<sup>114</sup>.

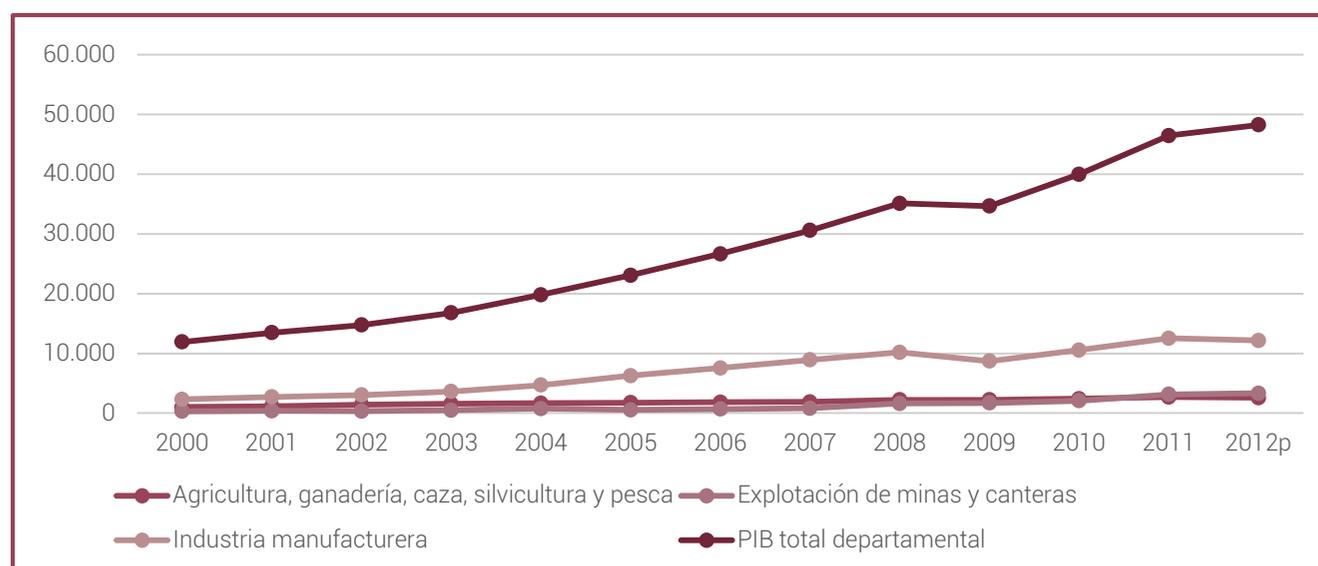


Gráfico 24. Dinámica de algunos sectores de la economía en Santander, 2000-2012

Fuente: elaborado con datos de Dane, Cuentas nacionales departamentales de Colombia

<sup>113</sup> ICER Santander, 2012, p. 15.

<sup>114</sup> Cepeda Emiliani, Laura (2010). ¿Por qué le va bien a la economía de Santander? <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-135.pdf>

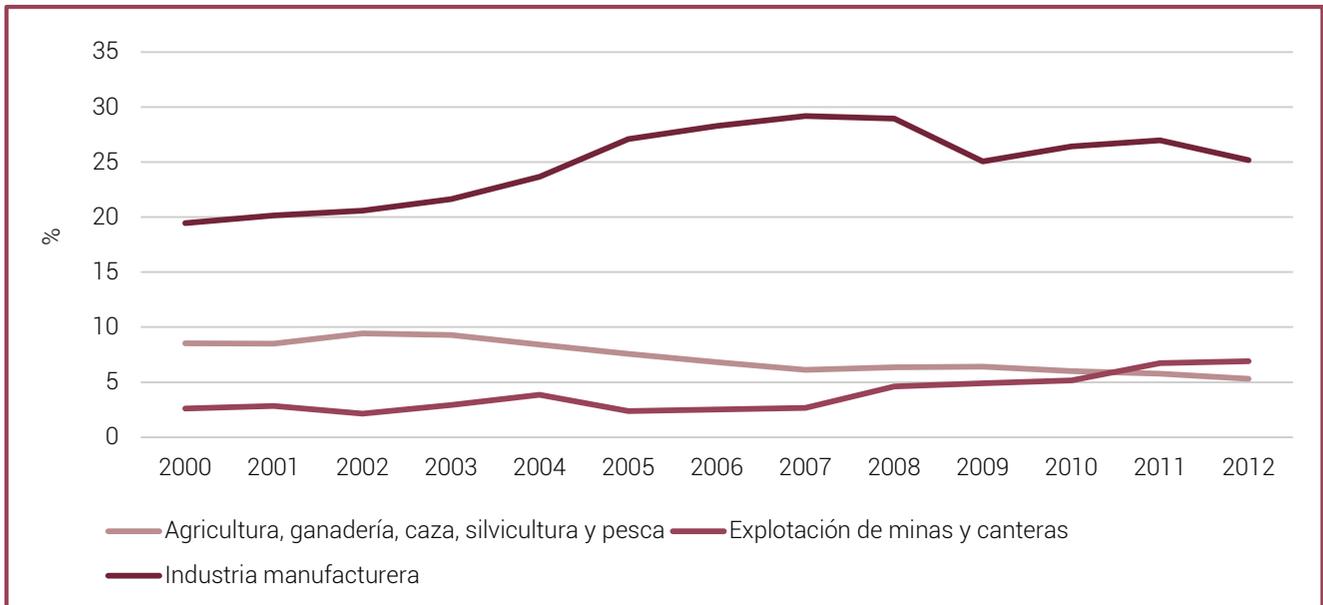


Gráfico 25. Participación de los sectores agropecuario, manufacturero y minero en la economía de Santander, 2000-2012  
Fuente: elaborado con datos de Dane, Cuentas nacionales departamentales de Colombia

El sector de hidrocarburos constituye una de las ramas más importantes, tanto por una tendencia de crecimiento del sector extractivo como por el refinamiento de petróleo; el sector agropecuario ha presentado una tendencia de crecimiento muy ligera, y está representado principalmente por productos agrícolas diferentes al café, y por producción pecuaria. En relación con la participación en la economía, la industria constituye el renglón más importante de la economía departamental desde el 2000, mientras que el sector agropecuario ha disminuido su participación en el PIB departamental, al pasar del 8,5 al 5,3 en el período 2000-2012; desde el 2007 se percibe un aumento en

la participación de la extracción minera, pero esta solo constituye el 7 % del PIB departamental. Los datos anteriores se ilustran en los gráficos 25 y 26.

En relación con el empleo, la situación de Santander ha presentado una tendencia constante de mejoramiento desde el 2007, con tasas de participación y ocupación crecientes, y con una consiguiente reducción del desempleo, como se observa en el gráfico 27; en el 2012 tuvo una tasa general de participación del 69,1 %, y una tasa de ocupación del 63,7 %, con una tasa de desempleo de 7,8 %, inferior al promedio nacional<sup>115</sup>.



Gráfico 26. Indicadores de empleo - Santander, 2007-2012  
Fuente: Dane, 2013, p. 23.

115 Dane, Boletín de prensa, febrero de 2013, Principales indicadores del mercado laboral - Departamentos. En: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/mL\\_depto/Boletin\\_dep\\_12.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/mL_depto/Boletin_dep_12.pdf)

El sector agropecuario de Santander presenta un alto potencial de desarrollo, en articulación con iniciativas agroindustriales. De acuerdo con el Diagnóstico para la formulación de la visión prospectiva de Santander, 2019-2030, en la actualidad la población rural del departamento es de aproximadamente 515.242 personas, que representa el 26 % del total de la población

departamental, y a 2030 se proyecta una participación del 23 %<sup>116</sup>.

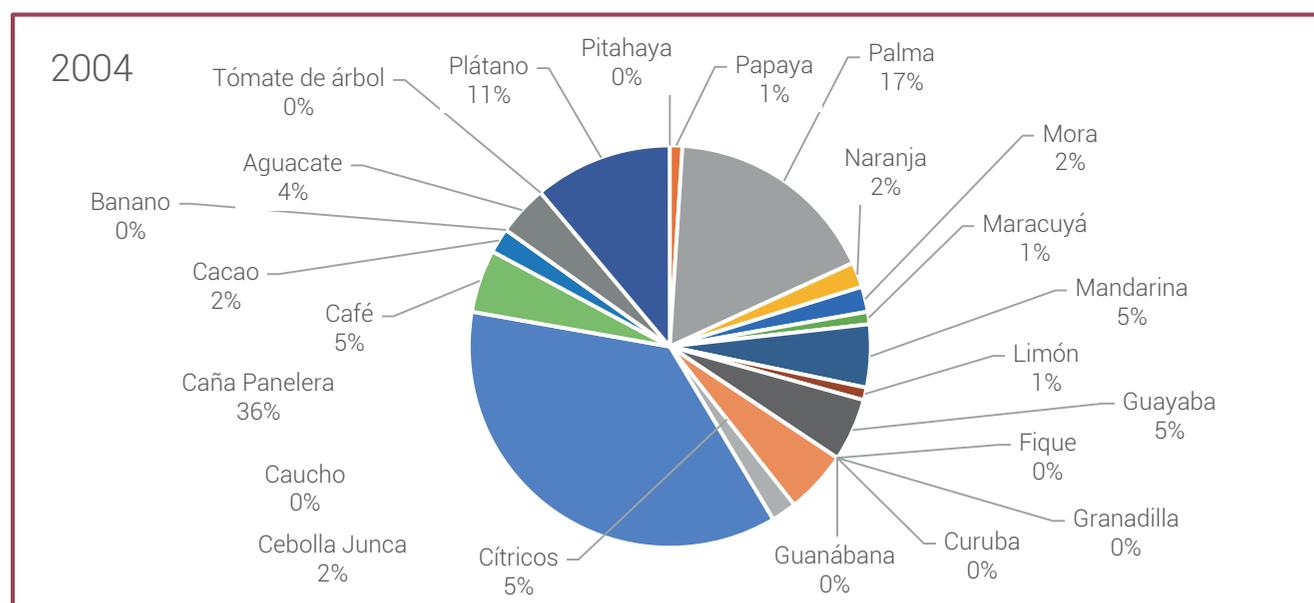
El minifundio corresponde al 86 % de los predios; está representado en 185.666 predios menores de 20 ha, cuya extensión es de 728.599 hectáreas, y pertenecen a 285.695 propietarios, como se observa en la tabla 12.

Área (ha)	Predios	Propietarios	Superficie (ha)	Porcentaje de superficie
<1	53.848	75.271	18.313	0.61
1 – 3	51.563	81.190	91.476	3.05
3 – 5	27.956	44.013	105.778	3.53
5 – 10	30.869	50.057	215.379	7.18
10 – 15	13.685	22.413	165.050	5.50
15 – 20	7.745	12.751	132.603	4.42
20 – 50	17.137	28.581	534.209	17.81
50 – 100	6.736	11.527	461.866	15.40
100 – 200	3.115	5.487	426.737	14.23
200 – 500	1.37	2.862	402.177	13.41
500 – 1000	243	646	160.565	5.35
1000 – 2000	64	161	86.450	2.88
>2000	35	63	198.530	6.62
Totales	214.369	335.022	2.999.137	100

Tabla 12. Distribución de predios rurales por rango de superficie  
Fuente: DS-UIS (2011), p. 73.

En relación con la producción agrícola, el área total ha presentado un crecimiento medio, particularmente desde el año 2000, representado principalmente por los cultivos permanentes; los cultivos anuales han permanecido relativamente estables, y ha disminuido el área de cultivos transitorios. El análisis de los cultivos

permanente muestra que en los últimos años ha habido un aumento significativo de la participación de la palma africana y los cítricos, y un decrecimiento relativo de la caña panelera y el café, como se observa en el gráfico 27.



116 Departamento de Santander – UIS (2011). Diagnóstico para la formulación de la visión prospectiva de Santander 2019-2030.

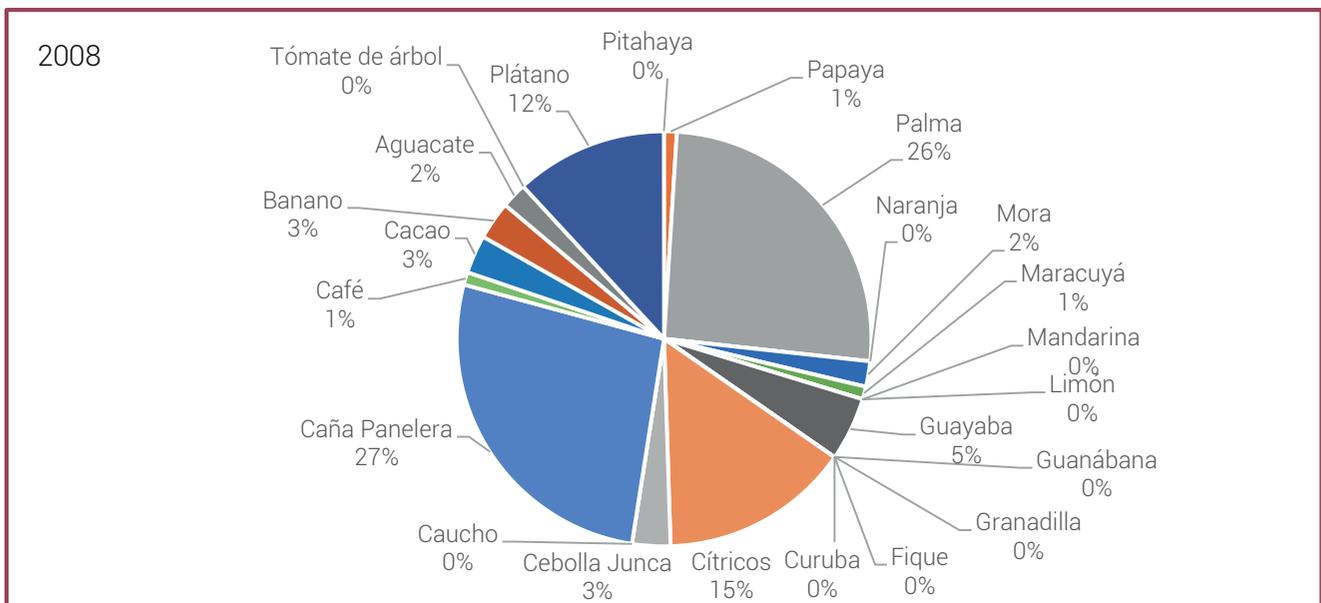


Gráfico 27. Participación de los cultivos permanentes en Santander, 2004-2008  
Fuente: DS-UIS (2011), p. 75.

En relación con el sector pecuario, constituye un sector de gran importancia y con tendencia al crecimiento. La participación de Santander en la producción de ganado mayor en el contexto nacional ha aumentado levemente en los últimos diez años, al pasar de 4,64 % en el 2000 a 6,08 % en el 2010. Igualmente importante

es la producción avícola, en la que el departamento aporta cerca del 25 % del total nacional, y en la que se ha registrado un aumento notable en la producción de huevos desde el 2007, como se observa en los gráficos 28 y 29.

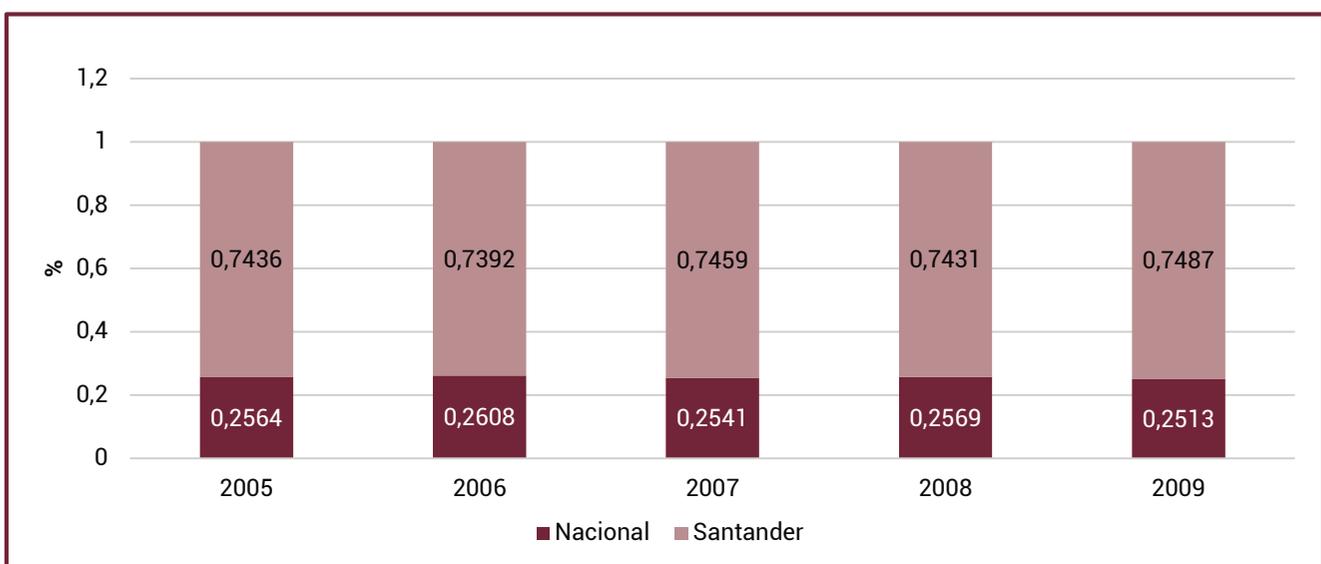


Gráfico 28. Participación de Santander en la producción nacional de pollo en canal

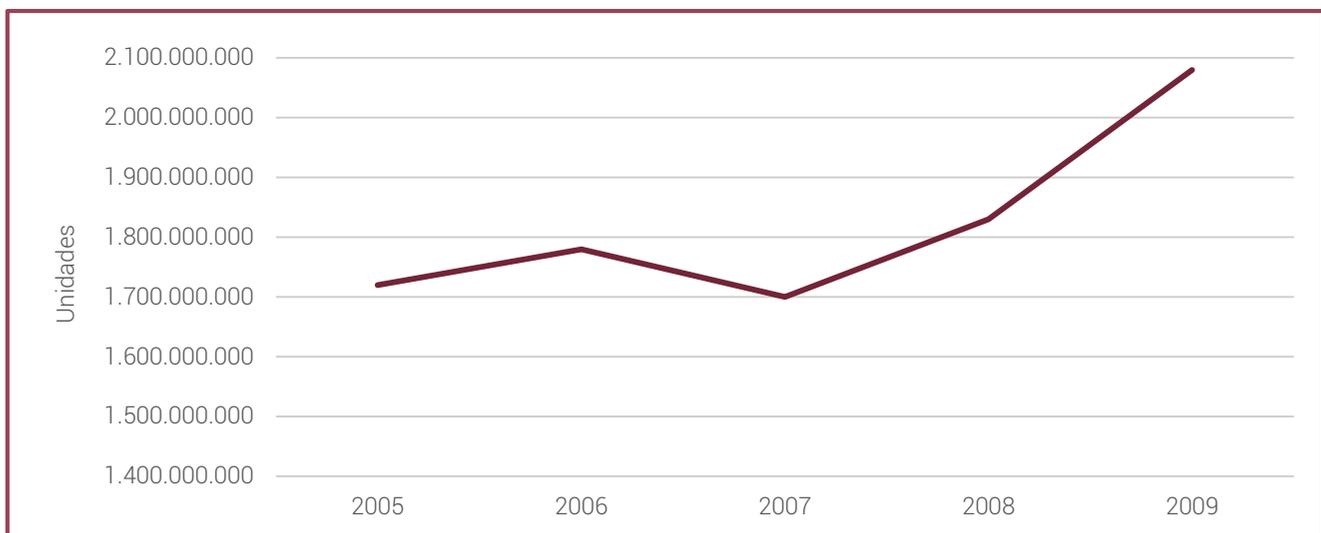


Gráfico 29. Producción de huevos en Santander, 2005-2009  
Fuente: DS-UIS (2011), p. 77, con datos de Fenavi.

La tasa de suficiencia agroalimenticia, que permite valorar el nivel de autonomía alimentaria, señala que mientras en el 2002 el departamento alcanzaba una tasa de 0,73, en el 2009 descendió a 0,52. Lo anterior indica que actualmente la producción primaria en el

departamento abastece solo el 50 % del requerimiento vital de su población, y que probablemente Santander estaría importando la mitad de los alimentos que consume.

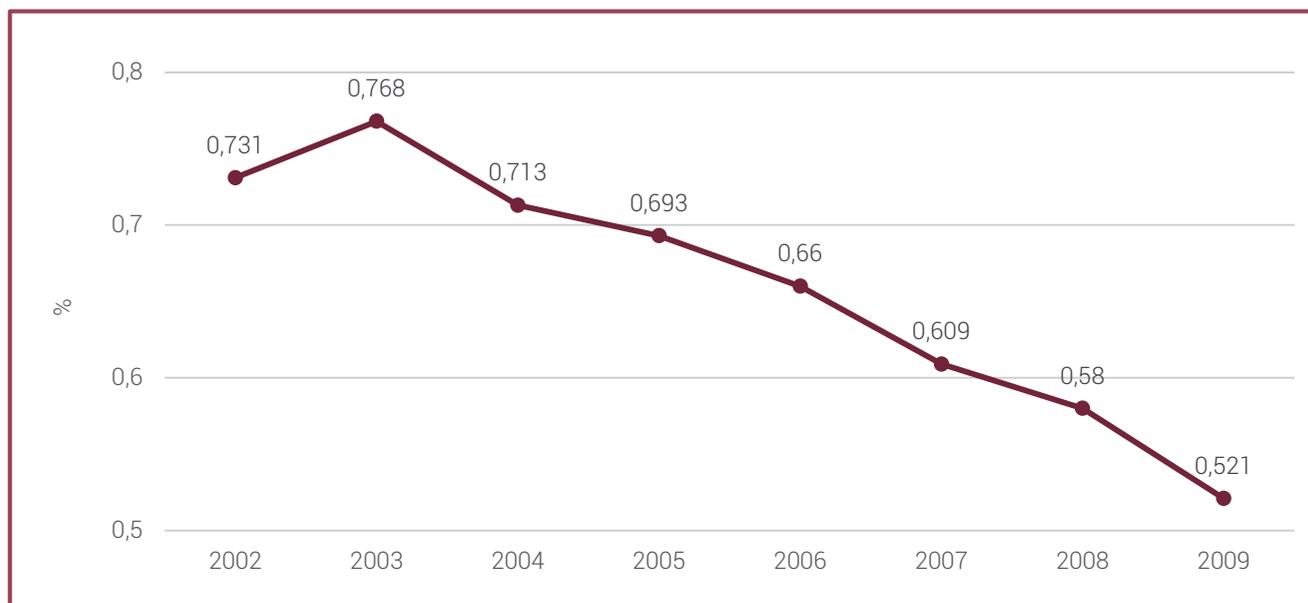


Gráfico 30. Tasa de suficiencia agroalimentaria de Santander, 2002-2009  
Fuente: DS-UIS (2011), p. 80, con datos de MinAgricultura y Dane.

El análisis municipal de la tasa de suficiencia alimentaria muestra que existen varias zonas del departamento que afrontan una situación de crisis. Como señala el informe diagnóstico antes citado, "al comparar el mapa correspondiente a las cifras sobre desnutrición aguda en niños menores de cinco años para el año 2005, según cifras reportadas por el Observatorio de Salud Pública en Santander, se encuentra que las zonas donde la desnutrición aguda es mayor coincide en su mayoría con los municipios cuyas tasas de suficiencia alimentarias están por debajo de 1,5". La figura 4, tomado del reporte de la Corporación Heritage, permite identificar la presencia de zonas críticas de insuficiencia alimentaria; en particular, es relevante

examinar la situación de los municipios de la zona sur, y en particular los que tienen influencia por cultivos de coca, los cuales en su mayoría presentan una condición importante de insuficiencia alimentaria.

Finalmente, es importante señalar que la Secretaría de Agricultura ha tenido un porcentaje de ejecución del 28,1 % en la vigencia del 2013, y del 46,47 % para el cuatrienio, uno de los más bajos del departamento de acuerdo con el informe de rendición de cuentas del departamento de junio de 2014<sup>117</sup>, donde se observa que la mayor parte de las metas trazadas para el apoyo al sector rural presentan retrasos de ejecución para la vigencia 2014 y para el cuatrienio.

117 Avance ejecución plan departamental de desarrollo "Santander en serio el gobierno de la gente 2012-2015" - vigencia 2014 – corte junio 30; consulta en <http://www.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/327-avance-de-ejecucion-del-plan-de-desarrollo>.

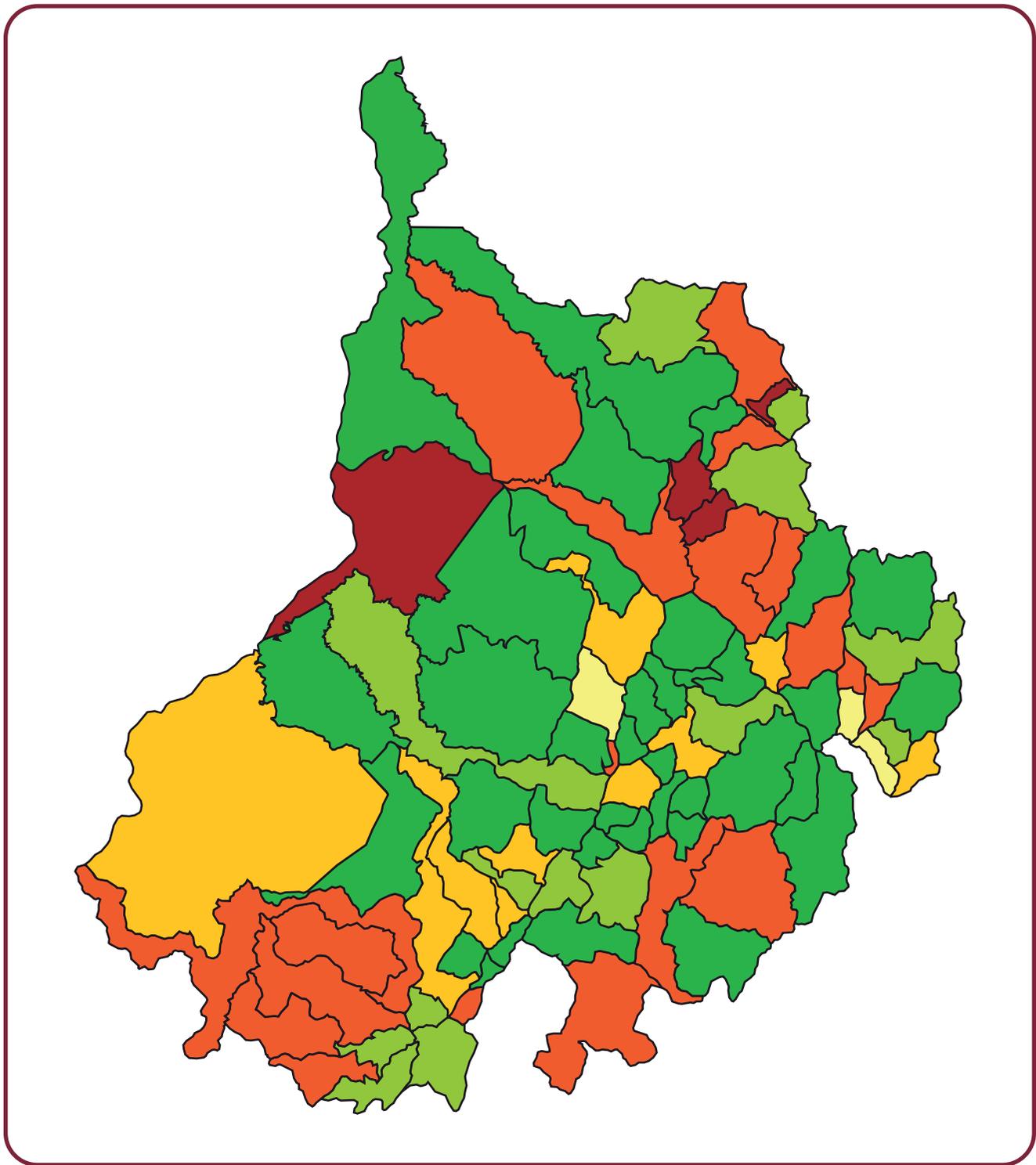


Figura 4. Tasa municipal de suficiencia alimentaria, Santander (2005)  
 Fuente: DS-UIS (2011), p. 81.

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

En el departamento de Santander, según los datos del Atlas de la Propiedad Rural del IGAC (2012), la estructura de la propiedad permanece constante con 51 % del área del terreno bajo mediana propiedad y un 22 % de gran propiedad.

Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini (sobre un máximo de 1), dio como resultado para ese departamento 0.492, siendo 0.539 el valor nacional, registrando un aumento de 0.005 puntos respecto del año 2012, según el Dane.

El Gini de tierras para el departamento es de 0.785, mientras el Gini de propietarios es de 0.799, según el Atlas de la Propiedad Rural del IGAC (2012).

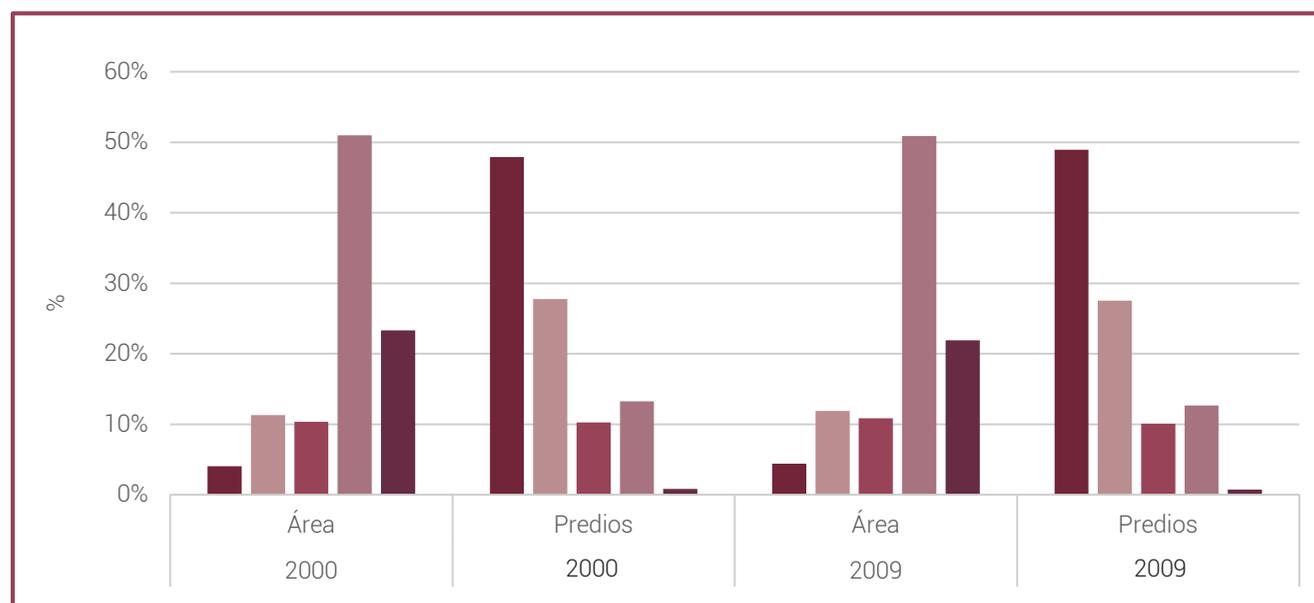


Gráfico 31. Distribución de la tierra rural por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de área y predios  
fuente: IGAC, 2012. Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia.

El departamento cuenta con el Santuario de Fauna Guanentá-Alto Río Fonce, que constituye un área natural protegida del orden nacional ubicada sobre los municipios de Charalá, Encino y Gámbita. Adicionalmente, cuenta con nueve áreas protegidas del orden regional<sup>118</sup>. Respecto de las Zonas de Reserva Forestal, el departamento cuenta con un total de 502.872 hectáreas, divididas en la Zona de Reserva Forestal de El Cocuy (729 ha) y la Zona de Reserva Forestal del río Magdalena (502.142 ha)<sup>119</sup>.

el proceso de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011. En el último informe de avance, suministrado por la Unidad de Restitución de Tierras<sup>120</sup>, se da cuenta de la existencia de 2.341 solicitudes de restitución, ubicadas en ocho microzonas, correspondientes a los municipios de Betulia, El Carmen del Chucurí, Puerto Wilches, San Vicente del Chucurí, Rionegro y Sabana de Torres.

En el departamento actualmente se lleva adelante

118 Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional. Bogotá, 2010.

119 *Ibid.*, pp. 25 y 26.

120 Unidad de Restitución de Tierras, Reporte de avance en proceso de restitución de tierras. Noviembre 21 de 2014.

Departamento ubicación del predio	Municipio ubicación del predio	Descripción de la microzona focalizada
Santander	Betulia	Vereda(s): San Bernardo.
Santander	El Carmen de Chucurí	Vereda(s): Angostura de los Andes, Bellavista, Cabecera del Río Sucio, El Trébol, La Colorada, La Reserva, La Y, Los Olivos, Monterrey, Nueva Granada, Rancho Chile, Santodomingo.
Santander	Puerto Wilches	0
Santander	San Vicente de Chucurí	Vereda(s): Albania, Campo Cincuenta, Clavellinas, El 32, El Limoncito, El Marfil, El Once, El Paraíso, General Córdoba, La Bomba, Las Arrugas, Llana Caliente, Los Colorados, Nutrias Dos, Nutrias Uno, Oponcito, Puerto Rico, San Cristóbal, Taguales, Taguales Alto, Tesoro Cinco, Yarima.
Santander	El Carmen de Chucurí	Vereda(s): Alto Cascajales, Bajo Cascajales, Barranco Amarillo, Cerro Negro, Delicias Bajo, Dos Bocas, El 27, El 40, El Centenario, El Control, El Edén, El Hojarasco, El Toboso, El Treinta, Filo de Oro, La Fortuna, La Salina, Los Aljibes, Quinal Alto, Quinal Bajo, Rancho Grande, Río Sucio de los Andes, Sabanales, San Luis, Villa de Leyva, Vista Hermosa.
Santander	Betulia	Vereda(s): La Puntana, Sogamoso.
Santander	Rionegro	0
Santander	Sabana de Torres	0

Tabla 13.

### 8.3 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DE NBI EN EL DEPARTAMENTO

Según el Dane, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el departamento de Santander fue de 19,5 % para el año 2013, mientras la pobreza extrema presentó un 4,2 % en ese mismo periodo. Se evidencia así un descenso en el año 2013, que viene siendo continuo desde 2011, tanto de la incidencia de la pobreza como de la pobreza extrema, siendo uno de los departamentos que se encuentran por debajo del total nacional.

Igualmente, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Santander, según el censo de 2005, fue de 21,93 %, siendo menor al promedio nacional de 27,78 %, por lo que es uno de los departamentos con menor NBI del país. Sin embargo, dentro del departamento se encuentran grandes diferencias entre municipios como Maracatiba (69,27 %), El Peñón (67,34 %), Carcasi (66,71 %), San Miguel (61,96 %) y Jordan (60,81 %) con alto porcentaje de NBI, frente a municipios con porcentajes menores a 15, como los casos de Piedecuesta (14,36 %), Bucaramanga (11,55 %), San Gil (11,14 %) y Floridablanca (9,43 %). Los municipios productores de cultivos ilícitos se encuentran en el nivel medio alto de NBI, como se observa en el mapa 13.

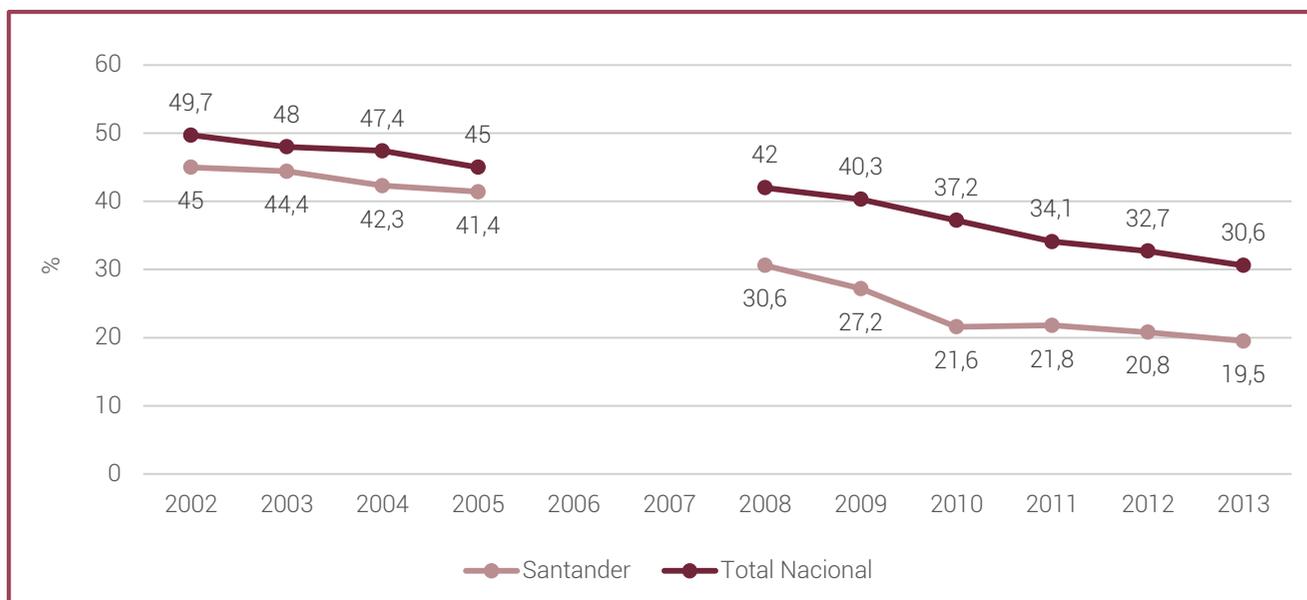


Gráfico 32. Incidencia de la pobreza en Santander, 2002-2013  
Fuente: Dane. Boletín de prensa, julio de 2014, Santander: Pobreza monetaria 2013.

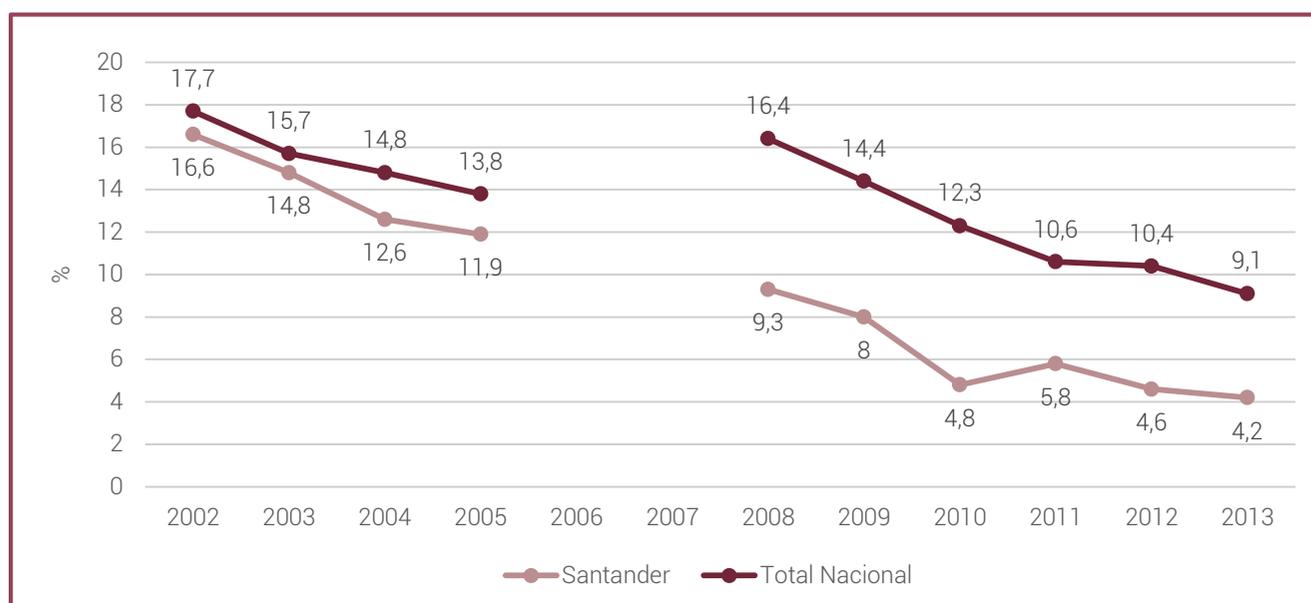
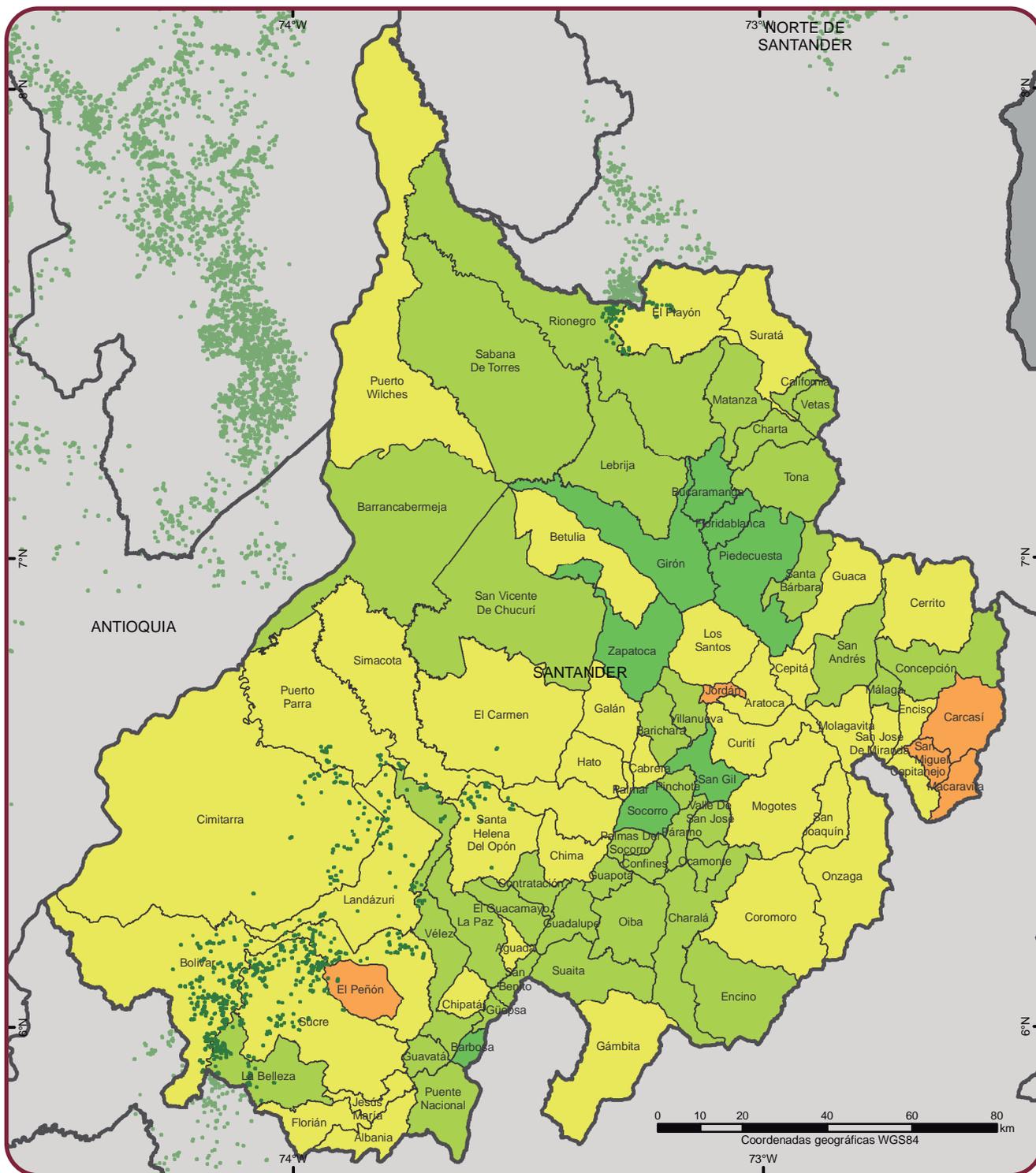


Gráfico 33. Incidencia de la pobreza extrema en Santander, 2002-2013  
Fuente: Dane. Boletín de prensa, julio de 2014, Santander: Pobreza monetaria 2013.



- |  |   |   |
|--|---|---|
| <span style="color: green;">■</span> 0 - 20%       | <span style="color: orange;">■</span> 60 - 80%                        | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span> Límite municipal     |
| <span style="color: lightgreen;">■</span> 20 - 40% | <span style="color: red;">■</span> 80 - 100%                          | <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span> Límite departamental |
| <span style="color: yellow;">■</span> 40 - 60%     | <span style="color: darkgreen;">■</span> Cultivos de coca 2011 - 2013 | <span style="border: 1px solid gray; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span> Límite internacional  |

Mapa 14. Nivel de NBI en los municipios de Santander, 2012

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2012.

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

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

En el departamento de Santander se han observado 595, 111 y 77 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente<sup>121</sup>. En la tabla 14 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.

Cultivos permanentes y frutales				Cultivos transitorios			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Palma De Aceite	74388	77059	67825	Yuca	10460	10065	10140
Café	45245	46867	50275	Maíz	5680	3951	4086
Cacao	46336	46212	45555	Fríjol	3987	3417	3363
Caña	24100	24795	25538	Tabaco	2373	2276	2524
Plátano	13192	15187	16376	Papa	2048	945	1039
Cítricos	11445	14462	15755	Tomate	809	900	972
Caucho	10774	9881	11091	Arracacha	256	257	593
Piña	7734	9045	9044	Habichuela	271	348	468
Guayaba	4147	4323	4476	Hortalizas Varias	170	216	447
Aguacate	2438	3629	3965	Arroz	948	395	410
Mora	1860	2167	2060	Arveja	237	302	360
Fique	3194	2019	2007	Cebolla	156	274	249
Banano	1693	1578	1638	Auyama	408	246	218
Lulo	493	429	579	Tomate De Árbol	146	147	151
Guanábana	421	498	525	Pimentón	113	164	195
Maracuyá	351	358	447	Pepino	78	81	65
Frutales Exóticos	230	284	234	Sorgo	254	86	64
Chachafruto	0	0	206	Trigo	48	54	54
Melón	332	140	153	Ajo	70	70	30
Papaya	196	142	138	Cebada	43	20	20
Mango	64	72	75	Zanahoria	3	17	17
Patilla	40	88	54	Maíz Forrajero	42	0	10
Caducifolios	41	58	52	Cilantro	6	11	6
Uva	5	0	52	Repollo	3	4	5
Frutales Varios	0	45	45	Lechuga	4	0	4
Coco	0	0	26	Ají	8	8	0
Curuba	58	52	25	Apio	0	0	0
Flores	20	21	23	Avena	20	0	0
Granadilla	13	7	11	Haba	0	0	0
Feijoa	7	9	11	Plantas Medicinales	55	0	0
Higuerilla	0	0	6				
Noni	0	6	6				
Estropajo	0	1	1				
Fresa	6	7	0				

Tabla 14. Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Santander  
Fuente: Secretaría de Agricultura. Gobernación de Santander. 2014

<sup>121</sup> Monitoreo de cultivos de coca 2013.

El gráfico 34 muestra la razón de productos lícitos sobre ilícitos en los años 2011, 2012 y 2013, en los productos permanentes<sup>122</sup>. Como se observa, muchos de los cultivos en el departamento presentan una razón superior a 1, principalmente para la palma de aceite, el café, el cacao y la caña, de los cuales se sembraron 880 hectáreas de palma, 653 hectáreas de café, 591 hectáreas de cacao y 331 hectáreas de caña, por cada hectárea de coca observada para el 2013. El comportamiento muestra una razón grande en el 2013 y el 2012, que puede deberse a la disminución de coca en estos años, ya que la cantidad de área sembrada en estos productos es similar durante los tres años para estos productos. Frutas como la guanábana, el lulo y el maracuyá muestran una razón similar a 1 en los tres años, lo que implica que en estos productos se ha

sembrado en el departamento la misma cantidad de hectáreas de coca observada.

El gráfico 35 muestra la razón de los productos transitorios en el departamento. Tal como se muestra en los cultivos permanentes, la razón es mayor en el 2013, seguido del comportamiento en el 2012 y en el 2011. El comportamiento creciente para el 2013 se debe, en parte, a la disminución de coca y al aumento de hectáreas de siembra en los productos, principalmente del 2011 al 2012. Varios de los productos muestran una razón superior a 1, principalmente la yuca, el maíz, el frijol y el tabaco, en que se registran 131, 53, 43 y 33 hectáreas sembradas de estos productos, respectivamente, por cada hectárea de coca observada.

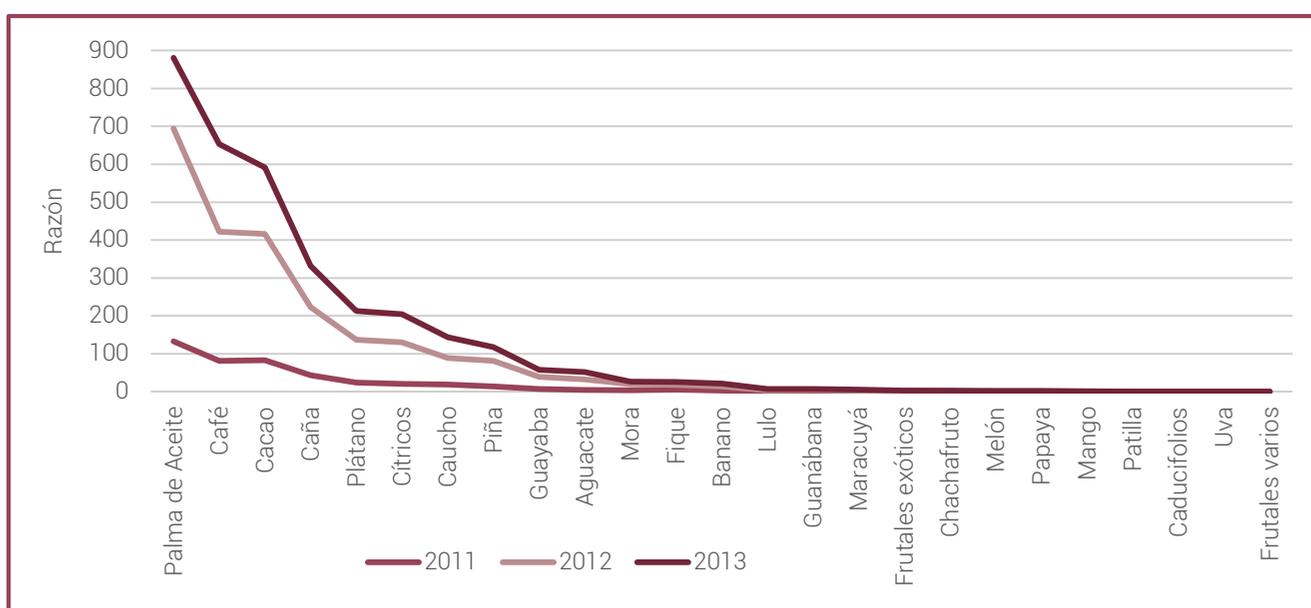


Gráfico 34. Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes

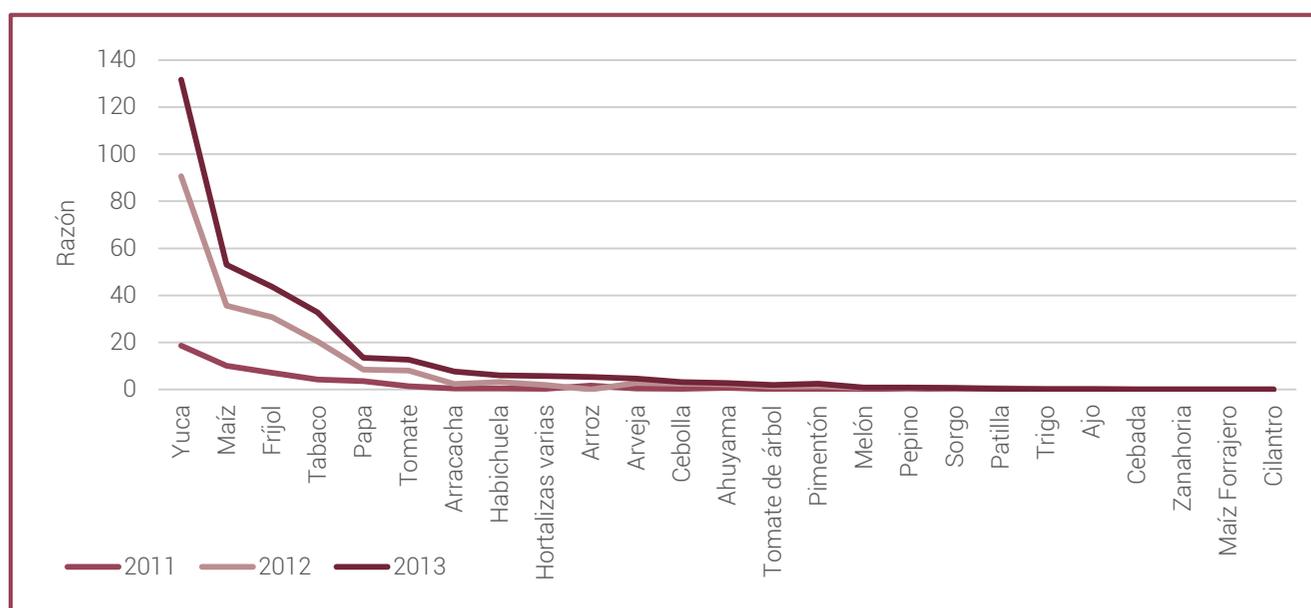


Gráfico 35. Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos transitorios

122 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.

De lo observado en los gráficos 34 y 35 es notorio un alto crecimiento en el uso del suelo<sup>123</sup> para diversos

productos del departamento, tanto en los cultivos transitorios como en los cultivos permanentes.

Anexo.

Cultivos permanentes y frutales				Cultivos permanentes y frutales			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Palma De Aceite	133,07	694,22	880,85	Yuca	18,71	90,67	131,68
Café	80,94	422,23	652,92	Maíz	10,16	35,59	53,06
Cacao	82,89	416,33	591,62	Fríjol	7,13	30,78	43,68
Caña	43,11	223,37	331,66	Tabaco	4,25	20,50	32,78
Plátano	23,60	136,82	212,67	Papa	3,66	8,51	13,49
Cítricos	20,47	130,29	204,62	Tomate	1,45	8,10	12,63
Caucho	19,27	89,01	144,04	Arracacha	0,46	2,32	7,70
Piña	13,84	81,49	117,45	Habichuela	0,48	3,13	6,07
Guayaba	7,42	38,95	58,13	Hortalizas Varias	0,30	1,95	5,81
Aguacate	4,36	32,69	51,50	Arroz	1,70	3,56	5,32
Mora	3,33	19,52	26,75	Arveja	0,42	2,72	4,67
Fique	5,71	18,19	26,06	Cebolla	0,28	2,47	3,23
Banano	3,03	14,22	21,27	Auyama	0,73	2,21	2,82
Lulo	0,88	3,86	7,51	Tomate De Árbol	0,26	1,33	1,96
Guanábana	0,75	4,48	6,81	Pimentón	0,20	1,48	2,53
Maracuyá	0,63	3,23	5,81	Melón	0,59	1,26	1,99
Frutales Exóticos	0,41	2,56	3,04	Pepino	0,14	0,73	0,84
Chachafruto	0,00	0,00	2,68	Sorgo	0,45	0,77	0,83
Papaya	0,35	1,28	1,79	Patilla	0,07	0,79	0,70
Mango	0,11	0,65	0,97	Trigo	0,09	0,49	0,70
Caducifolios	0,07	0,52	0,67	Ajo	0,13	0,63	0,39
Uva	0,01	0,00	0,67	Cebada	0,08	0,18	0,26
Frutales Varios	0,00	0,41	0,58	Zanahoria	0,01	0,15	0,22
Coco	0,00	0,00	0,34	Maíz Forrajero	0,08	0,00	0,13
Curuba	0,10	0,47	0,32	Cilantro	0,01	0,10	0,08
Flores	0,04	0,19	0,30	Repollo	0,01	0,04	0,06
Granadilla	0,02	0,06	0,15	Lechuga	0,01	0,00	0,05
Feijoa	0,01	0,08	0,14	Ají	0,01	0,07	0,00
Higuerilla	0,00	0,00	0,08	Apio	0,00	0,00	0,00
Noni	0,00	0,05	0,08	Avena	0,04	0,00	0,00
Estropajo	0,00	0,01	0,01	Fresa	0,01	0,06	0,00
Plantas Aromáticas	0,00	0,00	0,01	Haba	0,00	0,00	0,00
Fresa	0,01	0,06	0,00	Plantas Medicinales	0,10	0,00	0,00

Tabla 15. Cuadro con las razones de los gráficos 34 y 35

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

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

<sup>123</sup> Hay que tener en cuenta que se contrasta la cantidad de hectáreas sembradas en un momento del año y la cantidad de coca observada a corte diciembre de cada año.

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 (homogeneización 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 así como en sitios de influencia de comercialización tras la labor de personas vinculadas a programas de la UNODC, la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)<sup>124</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>125</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:

- 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, 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 del 2011, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

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

### 8.5.1 Precios de los derivados cocaínicos

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta de drogas en el departamento corresponde a productos relacionados con hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en Santander ha disminuido de 10 tm en el 2009 a 1 tm en el 2013; en este sentido, 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 departamento, su orden de magnitud tendería a conservar esta tendencia.

<sup>124</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 año 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>125</sup> Esta información se obtiene a través de la indagación con personas vinculadas en el mercado, así como información de inteligencia.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca (fresca)	\$/Kg	-	-	1.950	-	2.500	-	3.600	2.400	2.100
Pasta básica de cocaína	\$/Kg	-	-	2.173.300	2.200.000	2.350.000	2.046.200	2.000.000	1.200.000	1.725.000
Base de cocaína	\$/Kg	2.800.000	2.800.000	2.650.000	2.537.500	2.715.000	2.595.500	3.000.000	2.800.000	2.300.000
Clorhidrato de cocaína	\$/Kg	4.800.000	4.703.300	4.150.000	4.150.000	4.595.800	4.650.000	4.711.900	4.500.000	5.400.000

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

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

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

Los precios de hoja de coca fresca pasaron de \$ 1950/kg en el año 2007 a \$2.500/kg en el 2009, y disminuyeron a \$2.100/kg en el 2013; este comportamiento guarda relación con la caída en los niveles de producción potencial de hoja de coca, de 8.907 tm el año 2009, a 435 tm en 2013, siendo comercializado en la región por el 59% de los cultivadores. En general, los precios de hoja de coca fresca registrados en el departamento tienden a converger a los presentados en el ámbito nacional; no obstante, se presentan marcadas diferencias en el año 2007, en donde el precio de la hoja de coca fresca se encontraba por debajo del precio promedio nacional (en 21%), mientras que en el año 2011 los niveles de precios del departamento eran superiores en 53% a los registrados en el país.

Entre el 2005 y 2013, el precio de pasta básica de cocaína ha presentado una leve tendencia al alza (en promedio del 3%), la cual no es tan pronunciada, en la medida en que es su comercialización en finca minoritaria; solo el 8% de los cultivadores procesan directamente este producto. Para el mismo periodo, el precio de la base de cocaína registró, en promedio, una caída del 16%, siendo el 33% de los cultivadores quienes realizan directamente este procesamiento en sitio de cultivos. En este sentido, los precios de base de cocaína han oscilado entre \$1.200.000/kg y \$2.350.000/kg, mientras que la base de cocaína se ha comercializado entre \$2.300.000/kg y \$3.000.000/kg, para este periodo.

En el periodo objeto de estudio, los niveles de precios de pasta básica de cocaína presentan intervalos más amplios frente a los registrados en el resto del país; en promedio, durante el periodo 2005-2013 se comercializó entre \$1.844.300/kg y \$2.154.200/kg. Para el mismo periodo, los precios promedio nacional

de base de cocaína se estimaron entre \$2.509.500/kg y \$2.824.700/kg, siendo levemente superiores a los registrados en el departamento; situación posiblemente explicada por las características territoriales en facilidad de rutas para tráfico y cercanía a núcleos productivos como Norte de Santander.

Los precios de clorhidrato de cocaína, en términos nominales, han aumentado entre el 2005 y el 2013 en 8%. Entre 2005 y 2013, en promedio, el clorhidrato de cocaína se ha comercializado en el departamento de Santander entre \$4.150.000/kg y \$5.400.000/kg, mientras que en el país los precios de este producto oscilan entre \$4.155.500/kg y \$4.708.900/kg.

Si se analizan estas tendencias en términos constantes, es decir descontando a los niveles de precios el efecto de la inflación, los precios reales de los productos derivados de la hoja de coca han tendido a la baja. Si bien en algunos años el crecimiento reportado ha tendido al alza, como es el caso de los años 2011 y 2013, en hoja de coca fresca y clorhidrato de cocaína, respectivamente, 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 frente a los 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. A razón de lo anterior, se genera una alerta respecto a los precios de clorhidrato de cocaína en los próximos periodos en el departamento, en la medida en que se identifica un corte de esta tendencia, la cual podría significar en incentivos del mercado para la instalación del comercio de este producto en el territorio.

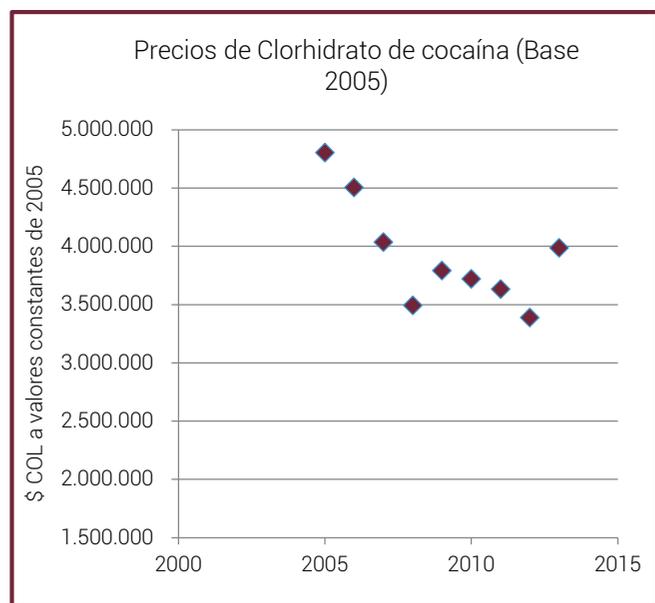
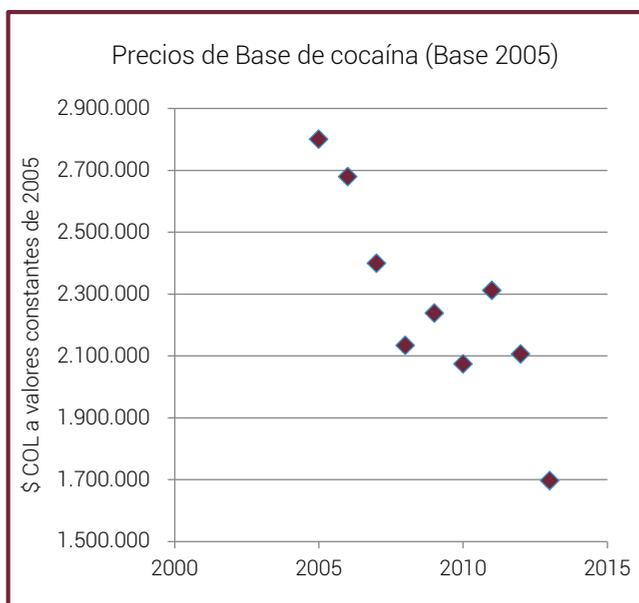
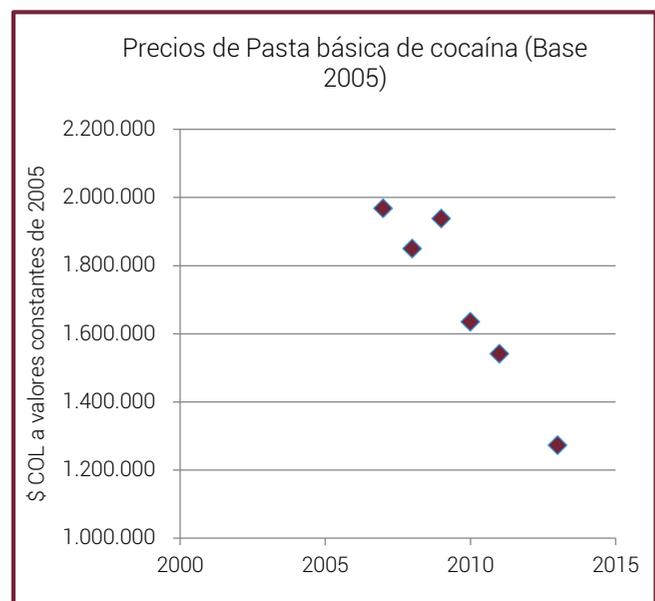
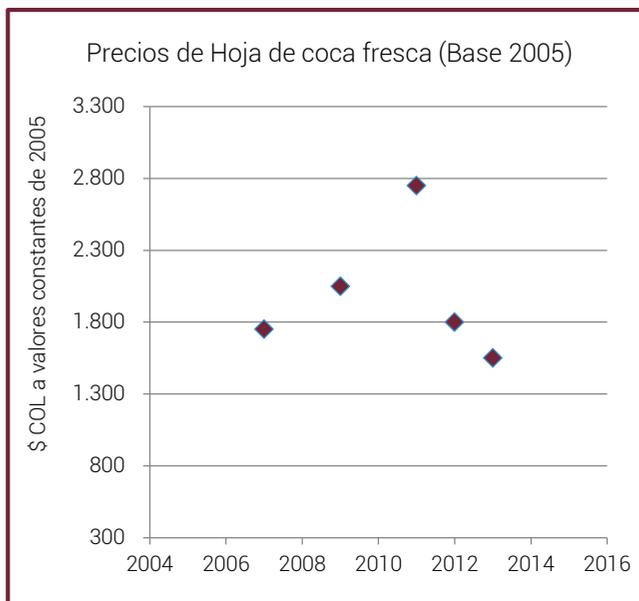


Gráfico 36. Tendencias de los precios de los derivados cocainicos reportados en el departamento de Santander a valores constantes de 2005

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

Nota:

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

### 8.5.2 Precios de los derivados opiáceos

Los precios de los derivados opiáceos tienden a presentar mayor volatilidad. En Santander solo se cuenta con dos referentes de los precios de látex de amapola en diferentes unidades de medida, lo cual implicaría un cambio en los mecanismos del proceso de negociación. En el caso de la morfina solo se

cuenta con un referente, mientras que en heroína pueden oscilar entre \$ 10.000.000/kg y \$ 16.000.000/kg. Durante el periodo 2007-2014 (primer semestre), los precios nacionales del látex de amapola oscilaron entre \$ 612.000/kg y \$ 1.812.000/kg, mientras que la morfina varió entre \$ 10.704.000/kg y \$ 17.918.000/kg; se registraron precios de heroína entre \$ 14.321.000/kg y \$ 21.421.000/kg.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Látex de amapola	Kg	-	-	300.000	-	-	-	-	-	-
	Litro	-	-	-	-	-	-	-	-	3.200.000
Morfina	Kg	-	-	-	-	-	-	-	-	7.000.000
Heroína	Kg	25.000.000	32.000.000	-	-	-	10.000.000	-	-	16.000.000

Tabla 17. Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Santander, según año de referencia

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

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

Si se analizan a precios constantes, es decir, descontando el efecto de la inflación, el comportamiento de los precios de heroína cuenta con tendencias crecientes en los puntos de referencia, lo cual podría incentivar su comercialización en la medida en que el aumento en los

niveles de precios es superior al presentado en el nivel general de precios, lo que genera un escenario de mayor captación de ingresos por parte de las estructuras de narcotraficantes en relación con los otros mercados de drogas ilícitas.

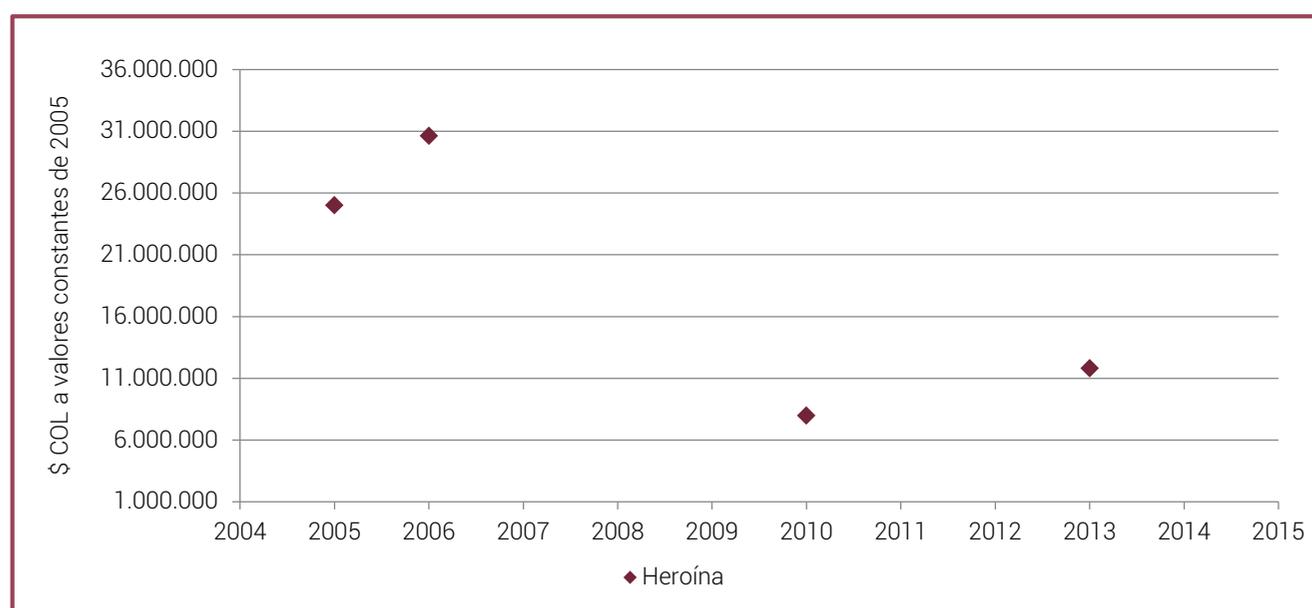


Gráfico 37. Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Santander a valores constantes de 2005

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

No se consiguió información específica en torno a la colocación de créditos para el sector rural. Sobre la dinámica crediticia pueden presentarse informaciones sobre el comportamiento general del departamento. De acuerdo con el Dane (ICER Santander, 2012) el monto de las colocaciones del sistema financiero en Santander al cierre del año 2012 se acercó a los 10 billones de pesos, con una variación interanual del 23,7%. Los bancos comerciales concentraron 94,6 % de la cartera total; las cooperativas financieras participaron con 1,7 % de las operaciones activas, mientras que las compañías de financiamiento comercial tuvieron una participación del 3,7 %.

Los créditos comerciales constituyeron el 57 % de la cartera total en el 2012. Los créditos de consumo de los hogares correspondieron al 29 % de la cartera total, mientras que los microcréditos fueron el 4,4 %. Los créditos para vivienda participaron solo con el 8,9 % dentro de la cartera total. Con base en un total de colocaciones de 9 billones 812.288 millones de pesos, y dada una población total estimada de 2'040.932 habitantes, el volumen de colocaciones por habitante para el 2012 fue de \$ 4'807.000. Con la información disponible no es posible estimar el volumen de colocaciones orientado a la producción rural.

# 9

## Dimensión social

**E**l análisis de las variables de la dimensión social relacionadas con la producción ilegal, en el gráfico 38, muestra que la producción ilícita (CultILICIT) constituye un elemento determinante del subsistema, y que los factores más fuertemente asociados a esta variable lo constituyen los procesos migratorios dentro del territorio, con frecuencia asociados a la expansión de la producción ilegal en zonas de frontera agrícola. Esta situación encuentra un punto de discusión al examinar la dinámica particular en el departamento de Santander, donde existe un balance migratorio positivo, pero donde se presenta una reducción de la producción cocalera.

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 desempeña un papel detonante e impulsor del desarrollo en el mediano y largo plazo, en una región dada las intervenciones deben partir de las capacidades existentes entre la población; por ello, en el análisis se ubican como variables de bajo impacto inmediato, aunque tengan alto impacto potencial.

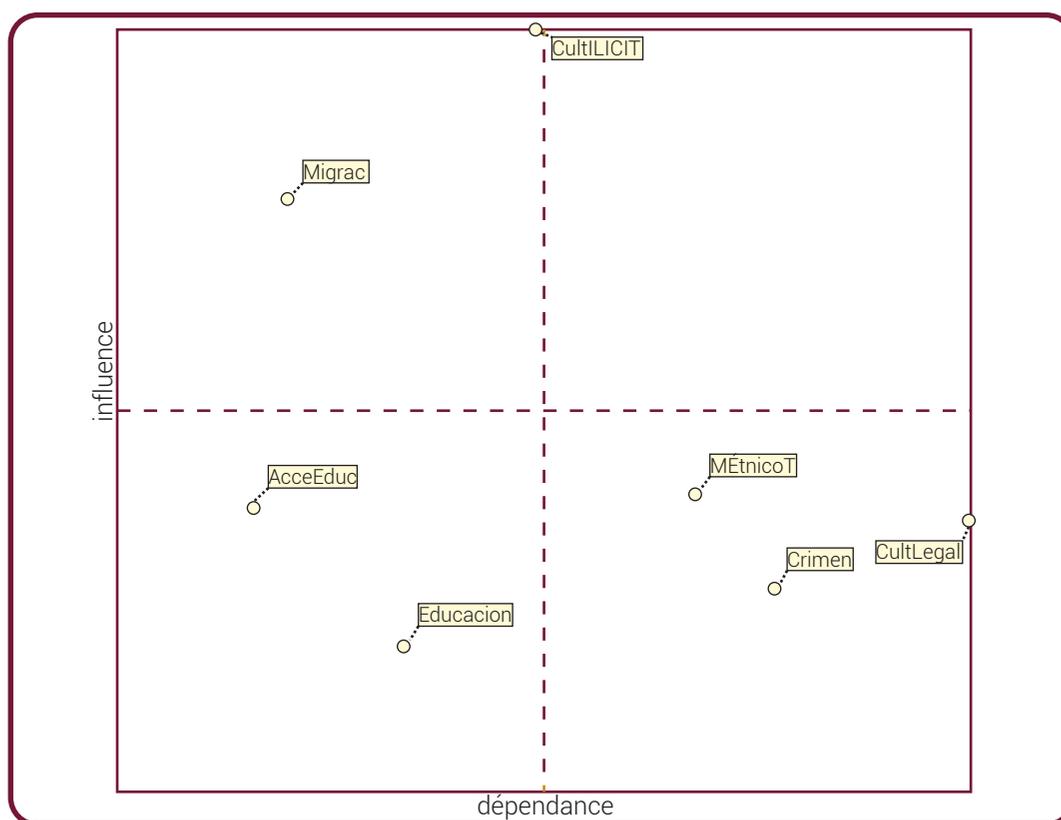


Gráfico 38. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal

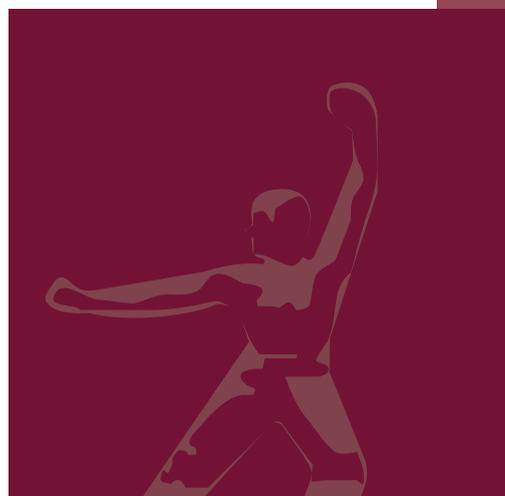
Las variables críticas del sistema son los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnicoT), la criminalidad (Crimen) y la cultura de la legalidad (CultLegal); en el caso de Santander, donde no hay presencia de resguardos o territorios colectivos de población afrodescendiente, la dinámica criminal y la cultura de la legalidad entran a desempeñar un papel determinante.

En este capítulo se analiza la dinámica de migraciones, aunque debe anotarse que no se cuenta con información suficiente para establecer variaciones en las regiones productoras de cultivos ilícitos en el departamento. Se examina la dinámica de criminalidad y su relación con la evolución de producción ilícita en el departamento.

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

En relación con las dinámicas migratorias, según el Dane, en Santander se registraron 76.033 inmigrantes y 71.515 emigrantes, con lo cual el saldo migratorio es positivo y bajo. Aunque es considerado un departamento expulsor, en el caso de Santander es importante mencionar que por las diferencias de diversos factores entre los municipios (como NBI o impacto del conflicto armado), se presenta un fuerte desplazamiento dentro del departamento, siendo ciudades como Bucaramanga receptoras de población en condición de desplazamiento forzado. Es uno de los departamentos con mayor cantidad de migrantes intermunicipales del país (con un 6,9 %, según el Dane), e igualmente recibe contingentes poblacionales de departamentos vecinos, que presentan problemáticas asociadas al conflicto armado, como de Norte de Santander.

No se registran procesos migratorios que señalen un efecto impulsor del desarrollo de la producción ilícita.



# 10

## Dimensión

## político-institucional

Como se ha señalado anteriormente, la presencia y acción de grupos armados ilegales, como agentes generadores de violencia y limitantes de la acción institucional en el departamento de Santander, 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.

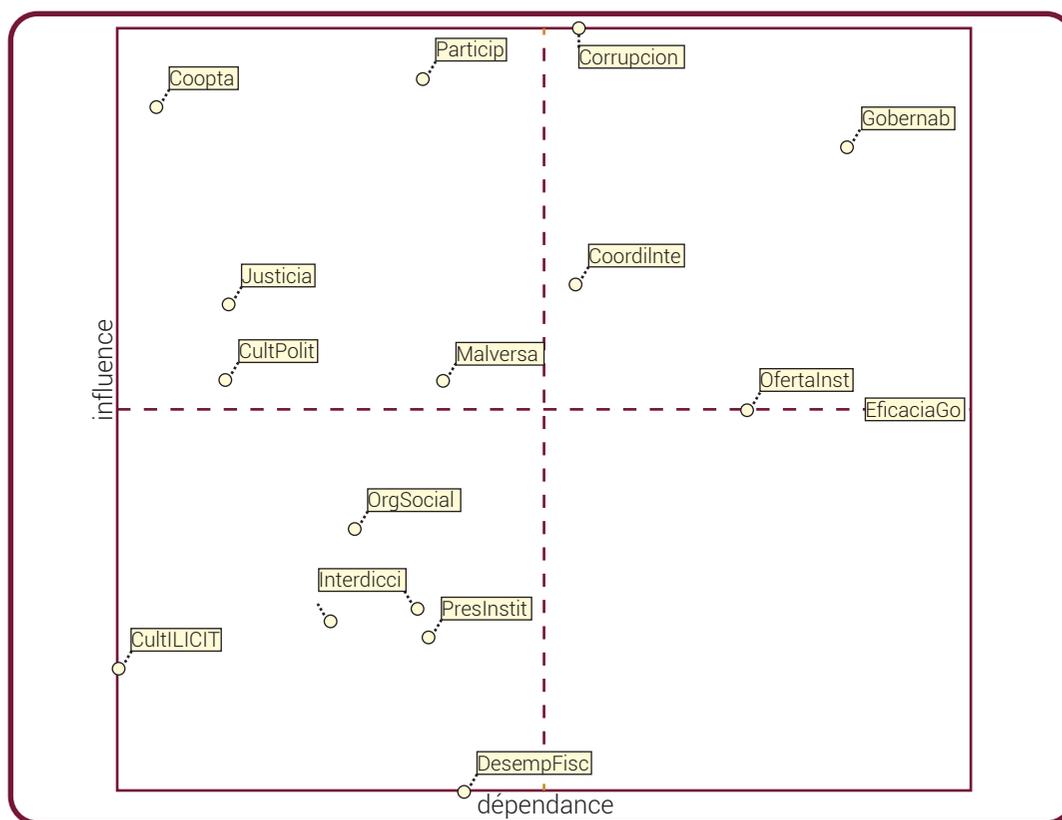


Gráfico 39. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio

Desde el enfoque complementario, la participación social (Particip) y la aplicación de justicia (Justicia) son variables de contención más importantes. En el escenario social del departamento de Santander la gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los gobiernos locales ejecuten sus programas de gobierno tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, constituye uno de los ejes de acción más potentes del sistema, siempre que se controle el avance de los grupos delincuenciales y las bandas criminales que permanentemente intentan acceder al control territorial, y se atienda al control de los problemas de cooptación, corrupción y malversación de fondos públicos. Un papel clave es desempeñado 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 de drogas: el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupefacientes.

Vale la pena mencionar que bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia 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 clave del proceso en cada región. Para el caso de Santander, se evidencia el trabajo articulado en el marco del Comité Departamental con la participación activa de 28 entidades para la construcción departamental de drogas de Santander<sup>126</sup>.

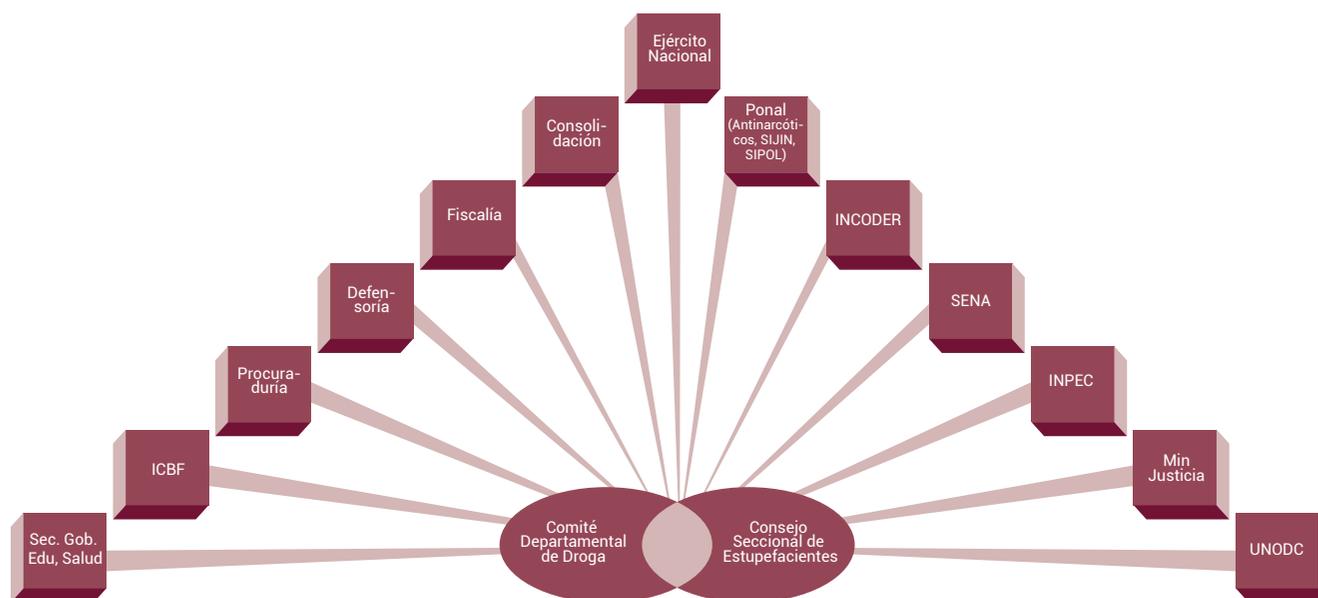


Figura. Entidades participantes en el departamento de Santander.

Las entidades que han participado en el proceso son:

- La Secretarías de Gobierno, Educación, Salud, Desarrollo Social y Agricultura de la Gobernación.
- El ICBF

- La Procuraduría Departamental
- La Defensoría del Pueblo
- La Fiscalía General de la Nación
- La Unidad de Consolidación Territorial

<sup>126</sup> Departamento de Santander, Plan departamental de reducción de la oferta de sustancias psicoactivas 2014-2015, Santander libre de drogas. Bucaramanga, mayo de 2014. Para ver las entidades y su papel en el Comité, remítase a las pp. 53 y ss.

- El Ejército Nacional (Brigada V)
- La Policía Nacional (Antinarcoóticos, SIJIN, SIPOL)
- Incoder
- Sena
- Inpec
- Ministerio de Justicia
- Oficina de Naciones contra la Droga y el Delito (SIMCI)

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>127</sup>; dichos problemas se clasifican en cuatro ejes, como se evidencia a continuación:

#### Producción y procesamiento.

- Falta de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo económico y social de las poblaciones urbanas y rurales vulnerables (tercera edad, discapacitados, mujer), a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas.

#### Tráfico y comercialización.

- Debilidad en los mecanismos de lucha contra la distribución y comercialización de SPA (puestos de control vial, inteligencia, recompensas, operativos, denuncia, veeduría ciudadana o control social, control del turismo de drogas, judicialización).
- Utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en actividades de distribución y comercialización de SPA.

#### Consumo.

- Inestabilidad en la estructura de principios y valores familiares por alta influencia de contextos sociales y culturales relacionados con actividades ilegales.
- Falta de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo económico y social de las poblaciones urbanas y rurales vulnerables (tercera edad, discapacitados, mujer) asociadas a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas.
- Persuasión indirecta de los medios de comunicación masiva hacia estereotipos relacionados con acceso fácil al dinero.
- Falta de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo económico y social de las poblaciones urbanas y rurales vulnerables (tercera edad, discapacitados, mujer), a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas.

#### Coordinación interinstitucional.

- Desconocimiento y omisión de las responsabilidades y competencias misionales de las instituciones públicas y privadas en materia de prevención,

<sup>127</sup> Departamento de Santander, Plan departamental de reducción de la oferta de sustancias psicoactivas 2014-2015, Santander libre de drogas. Bucaramanga, mayo de 2014.

protección e intervención en la política de drogas; y falta de seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones legales; falta de capacidades instaladas con mayor enfoque en la prevención.

- La coordinación interinstitucional se evidenció por el Comité como uno de los grandes retos, basado en el desconocimiento de las acciones que tiene cada una de las entidades por mandato legal, el desconocimiento del mapa de actores y las acciones que adelantan las otras entidades. Por esta razón, hay tres objetivos estratégicos que se ocupan del tema interinstitucional:

Objetivo número 2: Fortalecer y mantener la actualización de los mecanismos y rutas de investigación (pasos desde la identificación del problema hasta la judicialización) que respondan oportuna y adecuadamente a las acciones de las estructuras criminales para distribución y comercialización de sustancias psicoactivas –SPA– que desarrollan las instituciones públicas presentes en el departamento de Santander, de acuerdo con sus competencias misionales.

Objetivo número 4: Promover la articulación y fortalecimiento de la oferta institucional nacional y regional de proyectos productivos y sociales que generen gobernanza comunitaria en torno a la productividad, para los territorios afectados por cultivos ilícitos y zonas urbanas afectadas por las dinámicas de consumo, distribución y comercialización de SPA.

Objetivo número 6: Promover la articulación de acciones interinstitucionales e intersectoriales frente a la reducción de demanda y oferta de SPA.

En ese sentido, de acuerdo con lo expresado en el Plan, se puede afirmar que buena parte de los retos en materia institucional se refieren a la falta de procedimientos para hacer efectiva la judicialización de estructuras vinculadas con la producción y tráfico de estupefacientes, y a la falta de articulación entre la nación y el territorio para brindar una oferta coordinada en las zonas rurales con mayor afectación por los cultivos y en las zonas urbanas con mayor afectación por el consumo.

Por ello, el propósito del Plan Departamental de Drogas es desarrollar una estrategia integral y articulada entre las instituciones para reducir el cultivo, procesamiento, tráfico y consumo de sustancias ilícitas en el departamento de Santander. Si bien el ejercicio de regionalización de la política de droga en este departamento tuvo un buen resultado, algunas entidades observan que la operativización de este Plan es el reto más importante en la medida en que aducen falta de voluntad política y compromiso de cada una de las entidades para hacer de este ejercicio la hoja de ruta de sus actividades. De hecho, afirman varias entidades

que el Plan no cambia su agenda de trabajo. En ese sentido, el reto más importante que se evidencia es la puesta en marcha de las actividades.

Si bien los funcionarios en el departamento valoran el apoyo técnico en la elaboración de los planes y el papel activo que ha emprendido el Ministerio de Justicia, afirman que en algunos casos perciben las líneas de acción del Plan como una imposición de agenda desde el nivel nacional hacia los territorios. Sin embargo, vale la pena recordar que la metodología del plan se fundamenta en un ejercicio de socialización de la problemática donde los funcionarios que son delegados en el Comité de Drogas priorizan los objetivos de acuerdo con las necesidades territoriales<sup>128</sup>.

Otro aspecto que salió a la luz, a partir de la entrevista con funcionarios de la Gobernación, es la falta de articulación nacional del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud en materia de drogas. Esto hace que haya una discrepancia entre las prioridades de uno y otro sector y, por ello, en territorio se refleja en la falta de mecanismos y estrategias para articular una respuesta de Estado coordinada.

En Santander hay buena articulación entre la Policía Nacional y la Fiscalía para la judicialización de personas vinculadas al tráfico de drogas. Sin embargo, la Policía Nacional evidencia la insuficiencia de la capacidad carcelaria para atender de forma adecuada a los reclusos. Un oficial de la Policía afirma que el 80 % de las capturas están relacionadas con tráfico, y en algunos casos tienen que ser puestos en libertad por falta de capacidad. En ese sentido, el esfuerzo investigativo y el tiempo dedicado a estas tareas no se materializa en acciones de judicialización concreta por la incapacidad carcelaria.

La Fuerza Pública evidencia que los planes implementados por la administración departamental son transitorios, sumado al hecho de que no hay una política de Estado en materia de drogas que articule el esfuerzo interinstitucional y se exprese en el territorio de manera coordinada. Los espacios de coordinación (Comité y Consejo) son vistos como espacios de menor relevancia en comparación con otros, como el Comité de Seguridad y el Comité de Política Social. Estos dos escenarios no solo revisten mayor importancia política por la asistencia del gobernador y funcionarios de alto nivel del departamento, sino porque en estos se pueden orientar y destinar recursos para tareas concretas.

En el tema institucional los funcionarios del departamento evidencian también la falta de participación activa de la Procuraduría como un asunto

crítico. El funcionario de la Procuraduría asiste pero no ejerce un papel de control frente a la inasistencia de los funcionarios que por ley han sido designados; en ese sentido, los incumplimientos a los compromisos no conllevan a acciones disciplinarias por los organismos de control. Con base en esto, algunos funcionarios afirman que el Consejo Seccional necesita aumentar la capacidad disuasiva respaldando la capacidad de control de la Procuraduría.

Respecto de la coordinación interinstitucional se destaca en el departamento el liderazgo que ha tenido la Secretaría de Salud. Este esfuerzo es reconocido por los funcionarios tanto nacionales como territoriales. Santander es el primer departamento del país con política pública de salud mental. En términos presupuestales, la actual administración pasó de \$ 300 a \$ 7.000 millones para la atención a adictos. Esto, sin duda, es fundamental para hacer una fuerte política de prevención en la medida en que buena parte del universo de consumidores son población vulnerable y necesita rehabilitación.

## 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, Santander tiene otro enorme reto institucional y es la falta de claridad de los papeles 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>129</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 papeles y misiones de las entidades conlleva a que no se tengan claras las jurisdicciones de las entidades, y eso crea 'cuellos de botella' para la coordinación, que a veces ni siquiera son considerados como parte del problema. Este aspecto es fundamental en el análisis del departamento de Santander en la medida en que la lógica de los retos institucionales se ha analizado bajo la óptica del Magdalena Medio y la realidad del departamento; en ese sentido, a veces coincide con las de Antioquia, Bolívar, Boyacá o Cundinamarca. Si esto se analiza bajo una perspectiva de cultura institucional,

128 Véase la metodología para la elaboración de Plan Departamental de Drogas. *Ibíd.*

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

estamos hablando de cinco realidades distintas que se configuran en un espacio territorial. Por ello, se hace necesario entender el análisis de esta zona a partir de la configuración de cuatro departamentos que tienen zonas sin ejercicio efectivo de gobernabilidad y se encuentran ubicadas en límites del departamento de Santander. El reto de cualquier implementación de política debe tomar en consideración el cruce de estas diversas jurisdicciones, en donde el acercamiento departamental pierde coherencia ante la realidad regional.

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

### 10.2.1 Fiscalía General de la Nación

Cuenta con la Dirección de Fiscalía del departamento de Santander y el tema antidrogas es una prioridad. Tiene 3 fiscales asignados para el tema de drogas, de los cuales uno está en la Unidad de Reacción Inmediata (URI) en estricta coordinación con la Policía Judicial. La coordinación entre la Fiscalía y la Policía funciona muy bien. De hecho el Defensor del Pueblo, si bien tiene algunos reparos en la coordinación sobre el tema de drogas ilícitas en el departamento, destaca la excelente cohesión que existe en materia de política criminal<sup>130</sup>.

### 10.2.2 Presencia de la Fuerza Pública en el departamento

En el departamento hace presencia el Ejército y la Policía, quienes por parte de la Fuerza Pública desempeñan un papel fundamental en las acciones contra las drogas en el componente de oferta.

### 10.2.3 Policía

La Policía en el departamento de Santander tiene dos jurisdicciones, una de la Policía Metropolitana con jurisdicción en Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija y La Mesa de los Santos<sup>131</sup>. La otra es la Policía departamental, con una cobertura de nueve distritos, 78 municipios y 48 corregimientos<sup>132</sup>. Cuenta con 80 inspecciones, 78 estaciones, 11 subestaciones y 4 puestos de policía. En el departamento se cuenta con un policía por cada 306 habitantes y hay un policía por cada 5.13 km<sup>2</sup> para un total de 2.548 policías.

130 Entrevista al Defensor del Pueblo del departamento de Santander. Bucaramanga, Santander. Diciembre 16 de 2014.

131 Mediante Resolución No. 00602 del 25 febrero de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional, se crea la Policía Metropolitana.

132 La Resolución No. 01563 del 28 mayo de 2009, del Ministerio de Defensa Nacional, define la nueva estructura orgánica interna del Departamento de Policía Santander.

### 10.2.4 Ejército Nacional

En el marco del Plan Espada de Honor III las finanzas de los grupos armados ilegales, en buena parte basadas en las drogas ilícitas, son una prioridad estratégica del sector defensa.

En el departamento de Santander tiene jurisdicción la Quinta Brigada<sup>133</sup>, adscrita a la Segunda División del Ejército, con sede en Bucaramanga<sup>134</sup>. Está integrada por:

- Batallón de Infantería No. 14 "Ct. Antonio Ricaurte", sede: Bucaramanga.
- Batallón de Infantería No. 40 "Coronel Luciano Delhuyer", sede: San Vicente de Chucurí.
- Batallón de Infantería No. 41 "General Rafael Reyes", sede: Cimitarra – Santander.
- Batallón de Selva No. 48 "Prócer Manuel Rodríguez Torices", sede: Santa Rosa del Sur.
- Batallón de Ingenieros No. 5 "Coronel Francisco José de Caldas", sede: Bucaramanga.
- Batallón Especial Energético y Vial No. 7 "Cs. Rodrigo Antonio Arango Quintero", sede: Barrancabermeja.
- Batallón de Artillería No. 5 "Capitán José Antonio Galán", sede: El Socorro – Santander.
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 5 "Andrés María Rosillo", sede: Aguachica – Cesar.
- Batallón de Apoyo y Servicios para el Combate No. 5 "Mercedes Abrego", sede: Bucaramanga.
- Grupo Gaula Santander, sede: Bucaramanga.

## 10.3 PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LA CORRUPCIÓN

En el departamento, la corrupción fue identificada como una restricción para la materialización del Plan Departamental de Droga. Sin embargo, fue evidenciada como una problemática generalizada del país. Santander creó la Comisión Regional de Moralización de Santander en el marco del nuevo Estatuto anticorrupción, que cuenta con la participación de los organismos de control, y las cifras señalan que El Socorro fue el municipio con mayor cantidad de condenas por delitos de corrupción entre 2008 y 2010, mientras Bucaramanga es el de mayor cantidad de sanciones disciplinarias por corrupción, entre 2007 y 2011<sup>135</sup>.

Se evidencia que en el departamento hay espacios para hablar de transparencia, como el Observatorio

133 Ejército Nacional, Quinta Brigada, Bucaramanga. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=239194> Consultado diciembre 16 de 2014.

134 Creada mediante Decreto 947 del 31 de agosto de 1908.

135 Contraloría General de la República. Comisión Regional de Moralización de Santander. Disponible en <http://www.contraloriabga.gov.co/site/index.php/component/content/article/1-latest-news/177-comision-regional-de-moralizacion-de-santander-lista-para-luchar-contra-la-corrupcion> Consultado diciembre 16 de 2014.

de Transparencia y Anticorrupción, que cuenta con la presencia de la Procuraduría<sup>136</sup>. Asimismo, la Corporación Transparencia por Colombia y la Alcaldía de Bucaramanga han trabajado en conjunto para elaborar el plan anticorrupción de la ciudad<sup>137</sup>.

A pesar de esos esfuerzos, el análisis del Comité Transparencia por Santander titulado “Panorama metropolitano de la gestión contractual. Primer semestre 2013” arrojó que más del 95 % de los contratos en Girón, Piedecuesta y Floridablanca son adjudicados en procesos en donde se encuentra la participación de un solo oferente, y los contratistas por lo general son los mismos<sup>138</sup>.

Concretamente en temas antidroga, la Fuerza Pública señala como un problema crítico la falta de aplicación de una política minera en el territorio. En el sur de Bolívar, las dragas contaminan, sacan el oro y no hay controles efectivos. Algunos funcionarios atribuyen esto a la omisión o presunta complicidad de algunos alcaldes locales en las zonas de minería en donde el oro constituye buena parte de las finanzas de los grupos armados ilegales.

## 10.4 RETOS DE SANTANDER FRENTE A LA PRODUCCIÓN COCALERA

El departamento de Santander puede catalogarse como un departamento con bajo grado de afectación por cultivos ilícitos, que sin embargo enfrenta una amenaza por la cercanía de zonas de producción y tráfico intenso en departamentos colindantes. La principal zona de producción ilícita, enfrenta una limitación para la realización de acciones de control de la oferta, por una parte, y para la realización de intervenciones orientadas a la promoción del desarrollo, por tratarse de la zona del Carare, que se encuentra protegida por la Ley 2ª, en la reserva forestal del Magdalena. Los elementos presentados en esta caracterización permiten proponer algunas conclusiones generales:

- La producción ilícita en el departamento de Santander presenta una clara tendencia a la reducción, con posibilidades de convertirse en un departamento libre de cultivos ilícitos en el corto plazo, y de consolidar esta condición en el mediano plazo.

136 Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Bucaramanga-taller.aspx> Consultado diciembre 17 de 2014.

137 Alcaldía de Bucaramanga, Corporación Transparencia por Colombia y Alcaldía de Bucaramanga lideran proceso de construcción de la política pública anticorrupción. Disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/Prensa/post/2014/10/06/Corporacion-Transparencia-por-Colombia-y-Alcaldia-de.aspx> Consultado diciembre 17 de 2014.

138 El Tiempo, Se 'rajan' en transparencia en área metropolitana de Bucaramanga. Diciembre 6 de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13263177>.

- Persiste la presencia de actores armados ilegales en algunos puntos del departamento, particularmente en la región del Magdalena Medio santandereano, y existen evidencias de su acción en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija, Rionegro, Cimitarra, Landázuri y Suárez. Su presencia no alcanza, actualmente, un nivel alto de control territorial, pero la importancia geoestratégica y económica del departamento constituye un incentivo permanente para sus intentos de establecimiento y consolidación territorial.
- En asocio con la presencia de actores armados ilegales, persisten dinámicas de violencia en el departamento, que se expresan en la continuidad de las muertes a civiles y en la persistencia de la problemática de desplazamiento forzado.
- Ahora bien, el bajo nivel de control territorial por parte de actores armados ilegales en el departamento constituye la principal fortaleza para la profundización de la gobernabilidad y para la consolidación del control estatal del territorio, entendido no solo como la ausencia de actores armados, sino también como el aumento de la presencia y acción institucional para la recuperación de la confianza en el Estado.
- La condición de aislamiento vial en la región del Carare constituye la principal ventaja de localización para los cultivos ilícitos en Santander. La superación de esta situación, que puede atenderse en algunas zonas con programas de ampliación y mejoramiento de la red vial, encuentra límite en la reserva forestal del Magdalena.
- La reserva forestal del Magdalena constituye el principal escenario de producción ilícita en el departamento, con más del 45 % del área total durante los últimos años.
- Todos los productos ilícitos han presentado una reducción del precio (valor constante) en los últimos 10 años, a pesar de la reducción de las áreas de producción ilícita. Lo anterior indica que el departamento se mantiene como corredor de tráfico, y probablemente como punto de aumento del consumo de sustancias psicoactivas.
- La economía departamental es sólida, diversificada y con altos niveles de especialización. El departamento presenta uno de los más bajos niveles de pobreza en el país, muy bajo nivel de desempleo y cuenta con industrias consolidadas en varios ámbitos.
- La reducción de las áreas de producción agropecuaria constituye una amenaza para la autonomía alimentaria departamental, y tiene expresiones graves en varios municipios del departamento.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La dinámica multianual de cultivos de coca en territorio de Santander muestra una tendencia decreciente sostenida durante los últimos años, registrándose menos de 100 hectáreas en el censo de cultivos ilícitos de 2013. Esta situación, unida a la recuperación del control estatal del territorio, permite considerar la meta de constituir al departamento como territorio libre de cultivos ilícitos.

Dada la dinámica de producción de cultivos de coca en el departamento, es pertinente considerar dos zonas de intervención, ambas con bajo nivel de afectación.

Zona norte: en los municipios de Rionegro y El Playón, en la frontera con Norte de Santander, y específicamente con los municipios de Santo Domingo de Silos y Chitagá, donde existe un núcleo de producción de cultivos ilícitos en proceso de consolidación. Para la acción sobre este núcleo será necesaria la coordinación entre las autoridades de Policía y el Ejército con jurisdicción en los dos departamentos, en una estrategia de acción conjunta que reduzca el riesgo de efecto globo entre los municipios colindantes.

Zona sur: desde los afluentes del río Opón en el municipio de Santa Helena y en dirección sur hasta la ribera nororiental del Carare, y descendiendo hasta la frontera con el departamento de Boyacá. Los municipios de La Belleza, Bolívar, Sucre, El Peñón, Vélez, Landázuri, Cimitarra y Puerto Parra, si bien presentan baja afectación por cultivos de coca, tienen alto potencial de expansión por la disponibilidad de tierras que provee la reserva forestal del Magdalena; no obstante, la ausencia de control territorial consolidado por parte de grupos armados ilegales permite la realización de planes de erradicación manual con mayor cobertura.

El aumento y mejoramiento de la red vial en las zonas del departamento aledañas a la reserva forestal tienen alto potencial de contención del fenómeno de producción ilegal. En particular, la conclusión de la vía Landázuri – Cimitarra, el mejoramiento y pavimentación de las vías Santa Helena – Oiba, Vélez – Sucre, y Barbosa – La Belleza, generarían un fuerte impacto económico sobre las comunidades de estos municipios, y facilitarían la respuesta de las instituciones y las autoridades para enfrentar la ilegalidad. Igualmente sería de gran impacto sobre la producción ilícita la ampliación de la red vial del municipio de Bolívar, y el reforzamiento de la presencia de las autoridades de Policía para el control del tráfico de drogas.

La problemática de producción ilícita requiere de un plan especial para la reserva forestal del Magdalena. Para ello debe convocarse al Ministerio del Medio Ambiente

y a la dirección de Parques Nacionales, con el fin de identificar alternativas viables para la contención de la producción ilegal, y para la atención a la problemática de las familias que han habitado el territorio por décadas, integrándolas en sistemas de empleo asociadas a la protección de la reserva, con programas de formación que las habiliten para ello.

El bajo nivel de presencia y acción de actores armados ilegales en las zonas productoras viabiliza la intensificación de la intervención institucional en los municipios productores de coca, así como los programas de desarrollo alternativo. Ahora bien, el establecimiento de programas de mejoramiento de la producción tendrá bajo impacto si no viene precedida por el mejoramiento de las vías, de manera que se superen las limitaciones para el mercadeo de la producción agropecuaria.

Dada la situación de progresiva pérdida de autonomía alimentaria del departamento, es posible articular las iniciativas de impulso a la producción de alimentos con los programas de desarrollo alternativo en las regiones productoras de coca; puesto que el punto crítico de la producción campesina es la incertidumbre de la comercialización, la acción del Gobierno departamental puede intensificar su apoyo en este punto, con el desarrollo de estrategias de reducción del riesgo técnico y económico para la pequeña producción campesina.

La producción pecuaria, y particularmente el ganado mayor, es una alternativa para los programas de diversificación de la producción en zonas cocaleras del departamento de Santander, dado el crecimiento del sector en el departamento y la menor volatilidad de los precios del mercado cárnico. Debido a la alta vulnerabilidad de esta actividad al 'boleteo', el abigeato y la extorsión, es clave que el impulso a los programas considere la acción oportuna sobre las bandas criminales actuales y emergentes.

La realización de estas intervenciones aumentaría el potencial de sostenibilidad de las iniciativas de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos en el departamento, y facilitaría la integración de la región del Carare en la economía departamental de una manera más sólida.

# Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Santander

**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 Santander que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013<sup>139</sup> y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de Población Escolar 2011<sup>140</sup>.

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

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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 SANTANDER

### 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 Santander, 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

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Santander una muestra de 1.686 personas en seis municipios del departamento, de estas 672 eran hombres (39,9%) y 1.014 mujeres (60,1%). El 58 % de la muestra se aplicó en la ciudad de Bucaramanga, el 22 % en Floridablanca, el 9 % en Barrancabermeja, 6 % en Girón, el 3 % en Piedecuesta y el 2 % en San Gil. La muestra en el departamento equivale a una población estimada de 940.491 personas.

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos, como es el caso de Santander. 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>141</sup>.

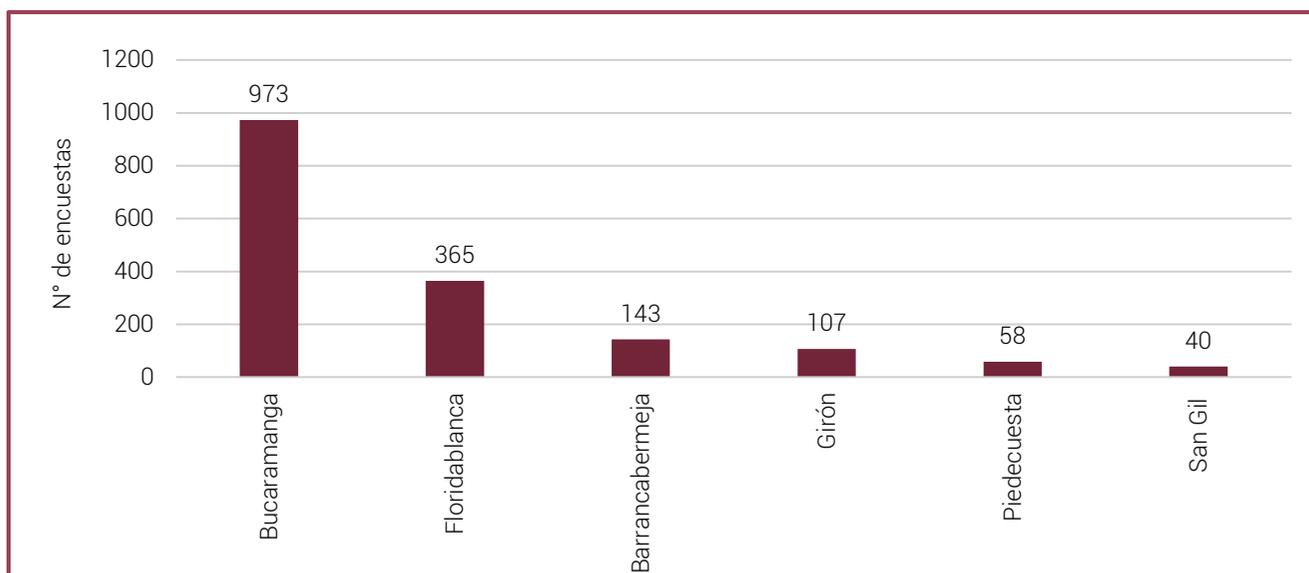


Gráfico 40. Número de encuestas por municipio para el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

<sup>141</sup> Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento alrededor del 20%, presentándose los errores más altos en las categorías de edades, por lo que se deben tomar los valores del Estudio Nacional de Consumo de SPA 2013 como una referencia descriptiva del consumo en el departamento.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 85,7 % han consumido alcohol alguna vez en la vida, 38,5 % cigarrillo, 32,8 % bebidas energizantes, 1,4% tranquilizantes y 0,5% opioides. El 7,6% 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 6,1 %, seguido por cocaína 1,7% y basuco 0,5%. Bebidas energizantes es la única sustancia en el departamento que presenta prevalencia de alguna vez en la vida superior al dato nacional.

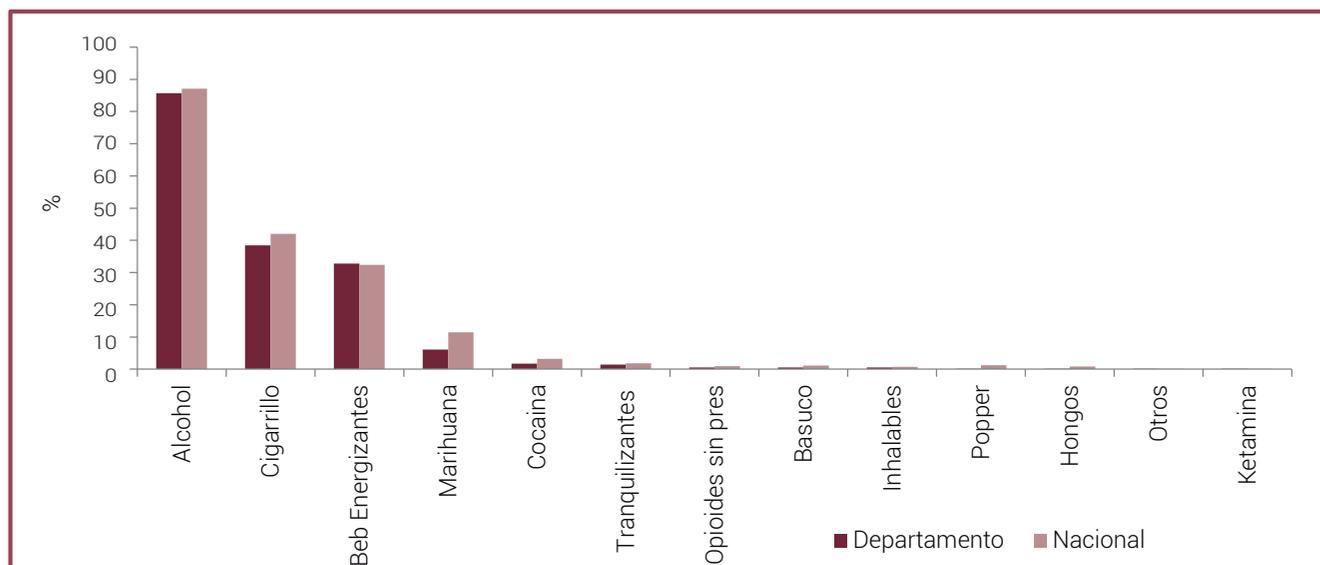


Gráfico 41. Comparativo prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva en el departamento de Santander

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. La edad de inicio de consumo de sustancias ilícitas en el departamento es más concentrada.

haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo. Las sustancias alcohol y tabaco presentan la misma edad de inicio 17 años, con relación a marihuana se evidencia una edad de inicio más tardía en un año.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 19 años, no obstante menos del 2% refieren

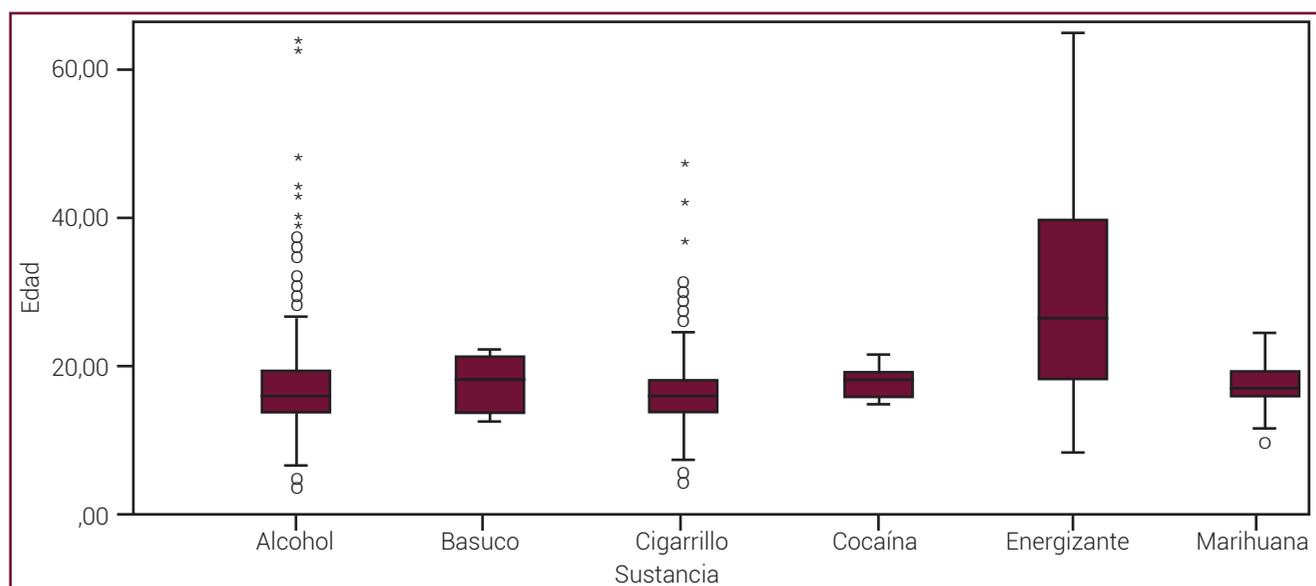


Gráfico 42. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia en el departamento de Santander

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

En el gráfico 41 se presenta el promedio de edad de inicio<sup>142</sup> según cohorte<sup>143</sup> para cigarrillo, y alcohol; respecto a cigarrillo, se pasa de un promedio de inicio cercano a los 18 años para la cohorte 1957-1961 a un promedio cercano a los 13 años para la cohorte 1997-2001.

Para bebidas alcohólicas se evidencia un descenso, al pasar de aproximadamente 20 años para la cohorte 1957-1961 a 13 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.

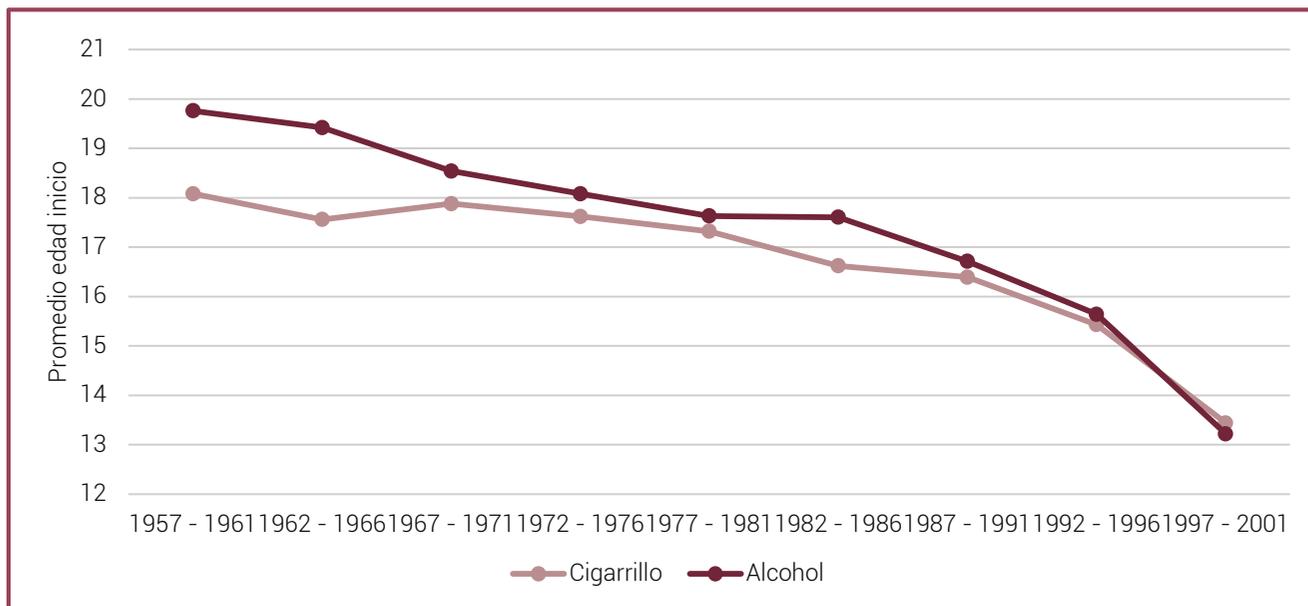


Gráfico 43. Promedio edad de inicio de consumo de sustancias lícitas según cohorte.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 42 se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte para marihuana, se evidencia heterogenidad en el comportamiento de la edad de

inicio, pero desde la cohorte 1982-1986 se evidencia descenso pasando de 19 años a 16 años en la cohorte 1997-2001.

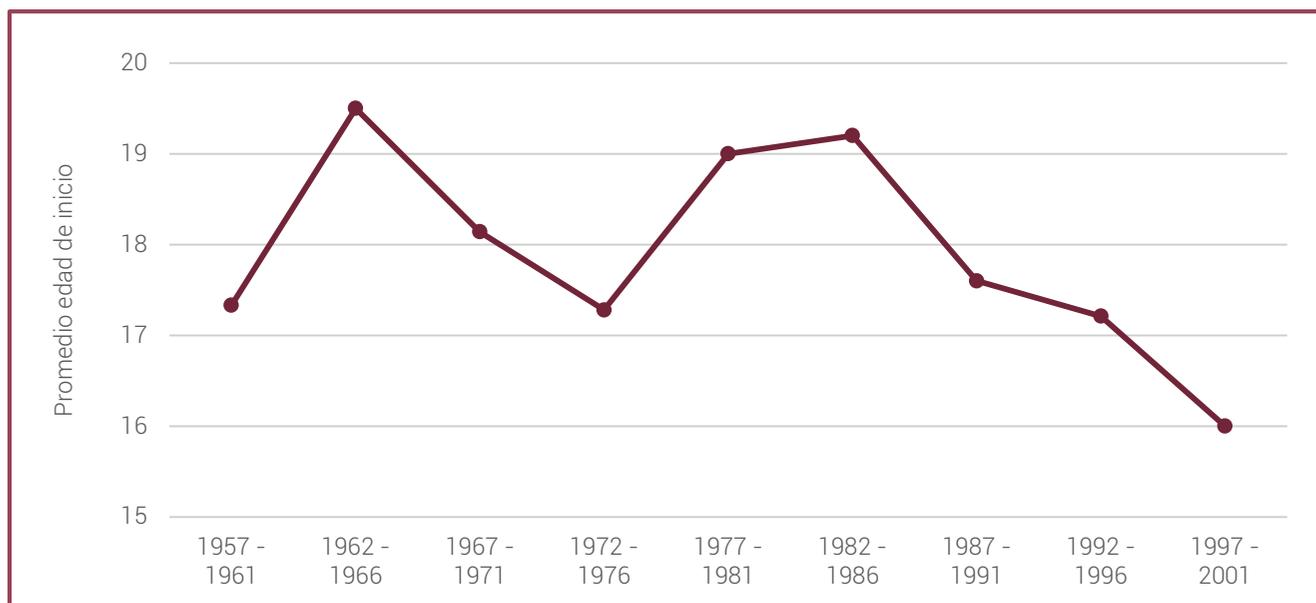


Gráfico 44. Promedio edad de inicio de consumo marihuana según cohorte.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

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

## 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 2%.

### Tabaco

El 38,5 % de los encuestados en Santander declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con un porcentaje del 54,5 % para los hombres y del 23,3

% para las mujeres. En el caso de los hombres cerca de la tercera parte de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reporta consumo actual (último mes). De las mujeres que consumieron tabaco alguna vez en la vida, se presenta una disminución superior a cuatro veces con relación al consumo actual de esta sustancia.

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

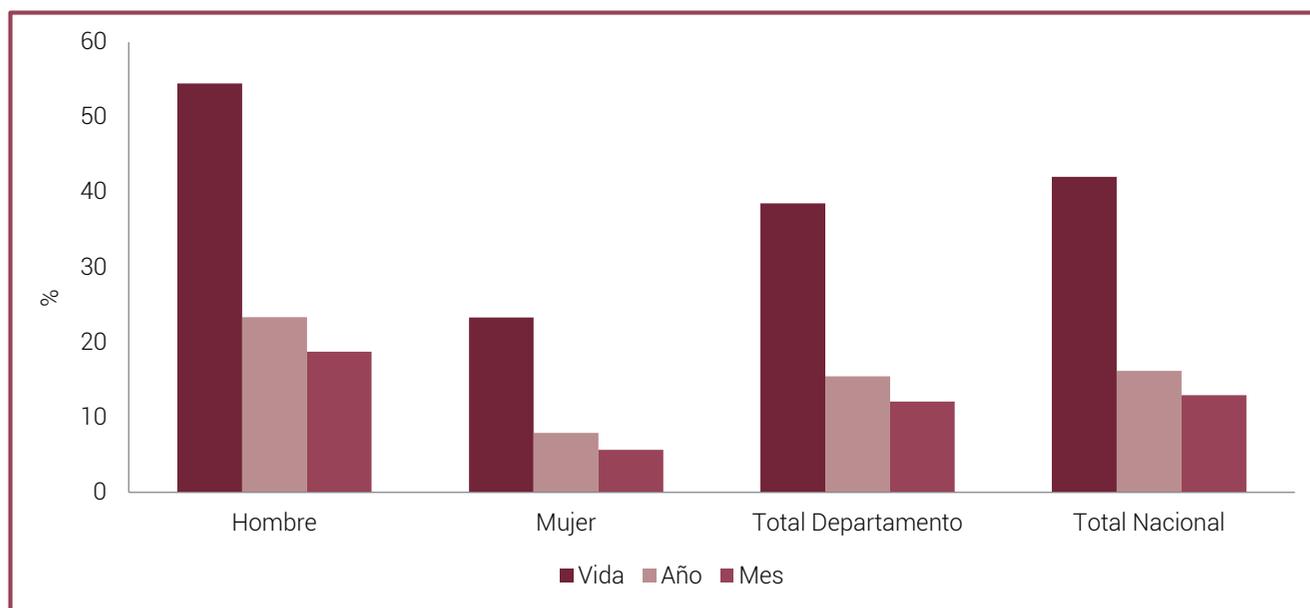


Gráfico 45. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 44, se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad, la prevalencia de consumo de tabaco más alta en el último mes la presenta el grupo de edad de 25 a 34 años con el 16,8%, superior cerca de un punto porcentual al valor nacional

para este grupo de edad (15,9%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 18 a 24 años con una prevalencia de consumo último mes del 12,1%, inferior cerca de cuatro puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (16%).

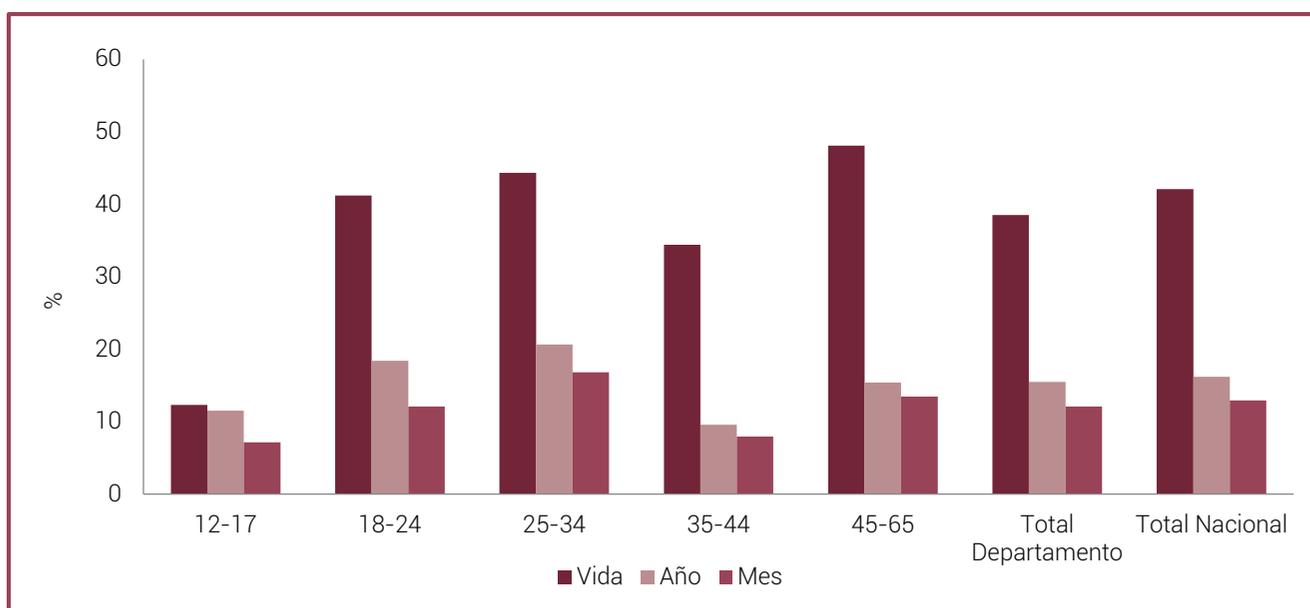


Gráfico 46. Prevalencias de uso de tabaco según grupos de edad en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En Santander el promedio de la edad de inicio del consumo de tabaco está alrededor de los 17 años, con el mismo valor tanto para hombres como para mujeres, 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.

Se encuentra que el 25% (percentil<sup>144</sup> 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 18 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	15,0	18,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	20,0
Total departamento	17,3	17,0	15,0	19,0
Total nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 18. Edad de inicio de consumo de tabaco según sexo  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Alcohol

El 85,7 % de los encuestados en Santander declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con mayor porcentaje en hombres 90,5 %, con relación a las mujeres 81 %. Cerca de la mitad de los hombres que consumieron alcohol alguna vez en la vida presentan consumo actual (último mes) de esta sustancia. En el

caso de las mujeres cerca de la cuarta parte de quienes consumieron alcohol alguna vez en la vida reportan consumo actual.

Este departamento presenta prevalencias de consumo de último año y último mes de esta sustancia superiores al dato nacional.

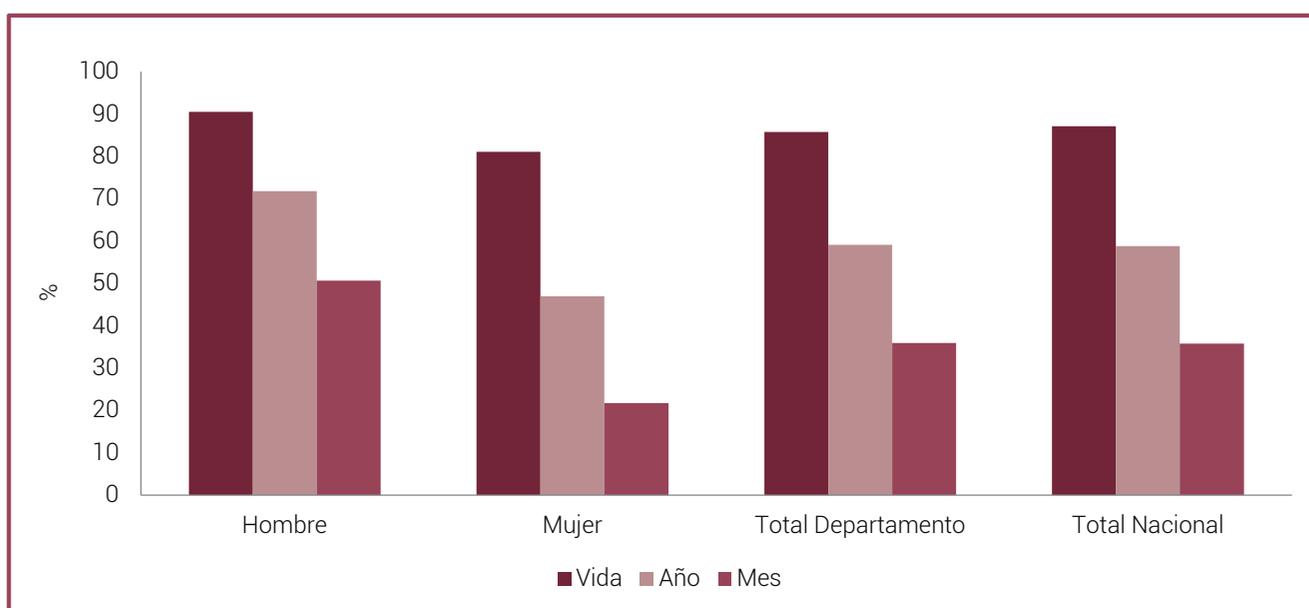


Gráfico 47. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El mayor consumo de alcohol en el último mes (consumo actual) se presenta en el grupo de edad de 18-24 años con el 53,1% superior en más de tres puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo

grupo de edad (49,3%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad 25-34 años con el 41,4% inferior en cuatro puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

<sup>144</sup> El percentil refiere cómo está posicionado un valor respecto al total de observaciones ordenadas.

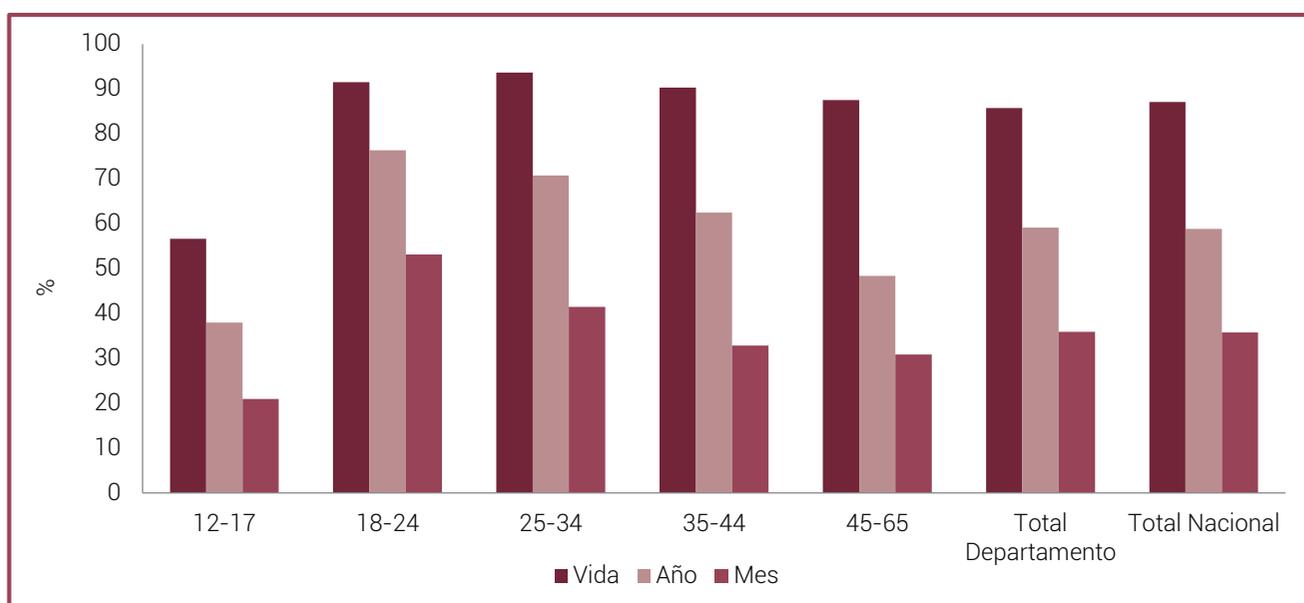


Gráfico 48. Prevalencias de alcohol según grupos de edad en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

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

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

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

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	15,0	18,0
Mujer	19,0	18,0	16,0	20,0
Total departamento	18,0	17,0	15,0	20,0
Total nacional	17,7	17,0	15,0	19,0

Tabla 19. Edad de inicio de alcohol según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>145</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 11,5% de la población de Santander de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol dato superior 0,4

puntos porcentuales al valor nacional (11,1%), el 2% de las personas encuestadas en el departamento presenta 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 28,8 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 13,4 puntos.

<sup>145</sup> El AUDIT fue desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) evalúa el consumo problemático y dependencia de alcohol. Puede usarse como pre-examen para identificar pacientes que requieren tamizaje completo e intervención breve.

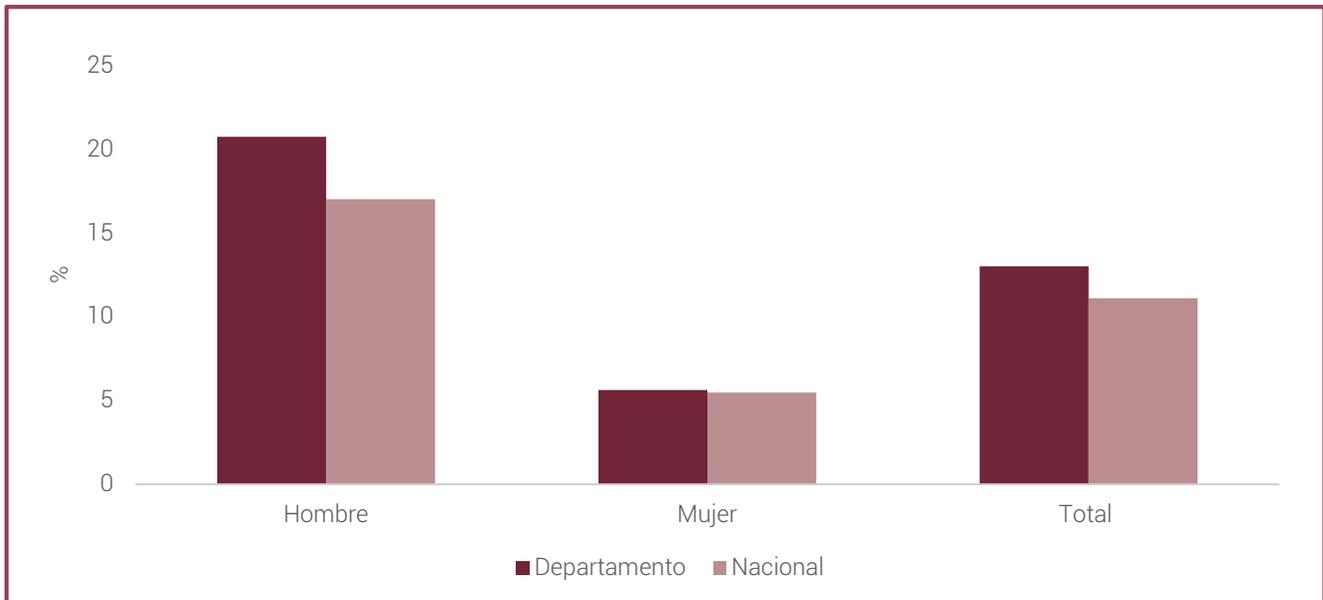


Gráfico 49. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 22,7% superior cerca de cuatro 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 11,4% inferior en 2,7 puntos porcentuales al valor nacional (14,1%).

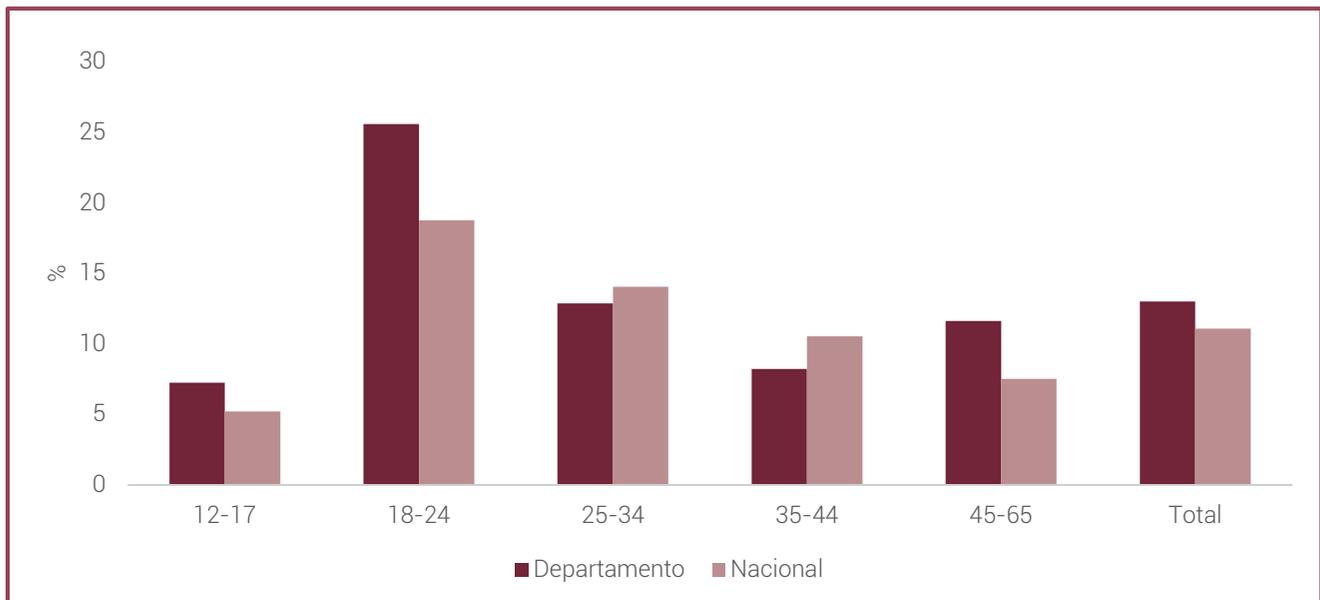


Gráfico 50 Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 49 muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del 59,1% de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último año, el 67,8% lo

hizo una vez al mes y el 27,9% de dos a cuatro veces al mes.

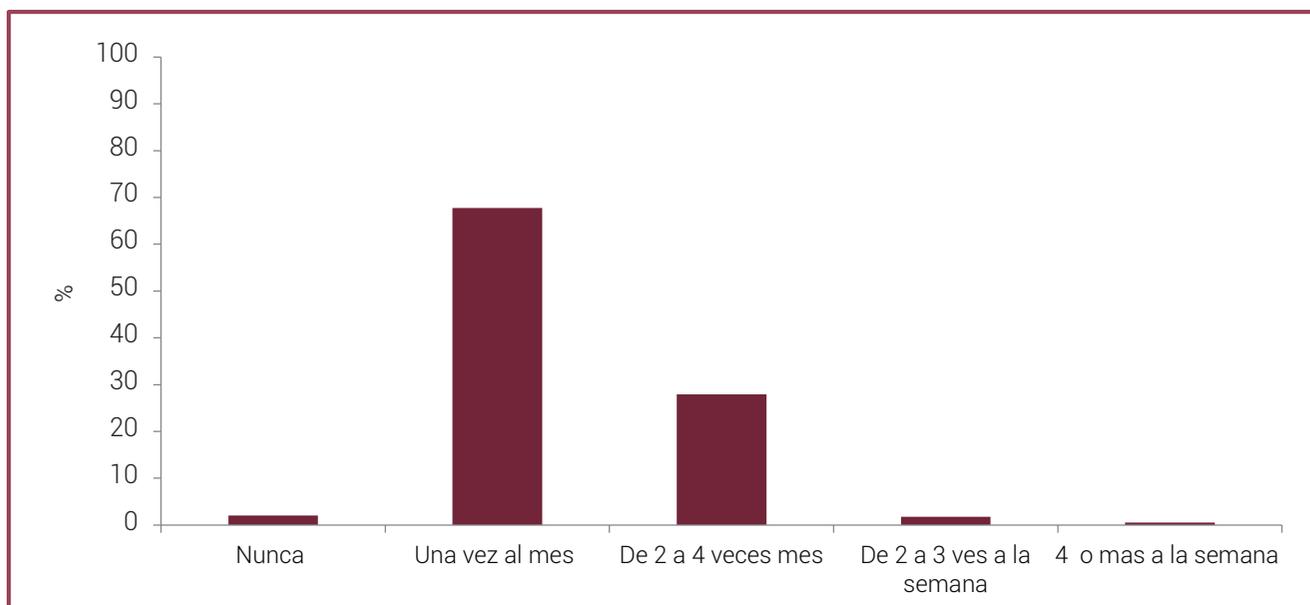


Gráfico 51. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 50 muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 23% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

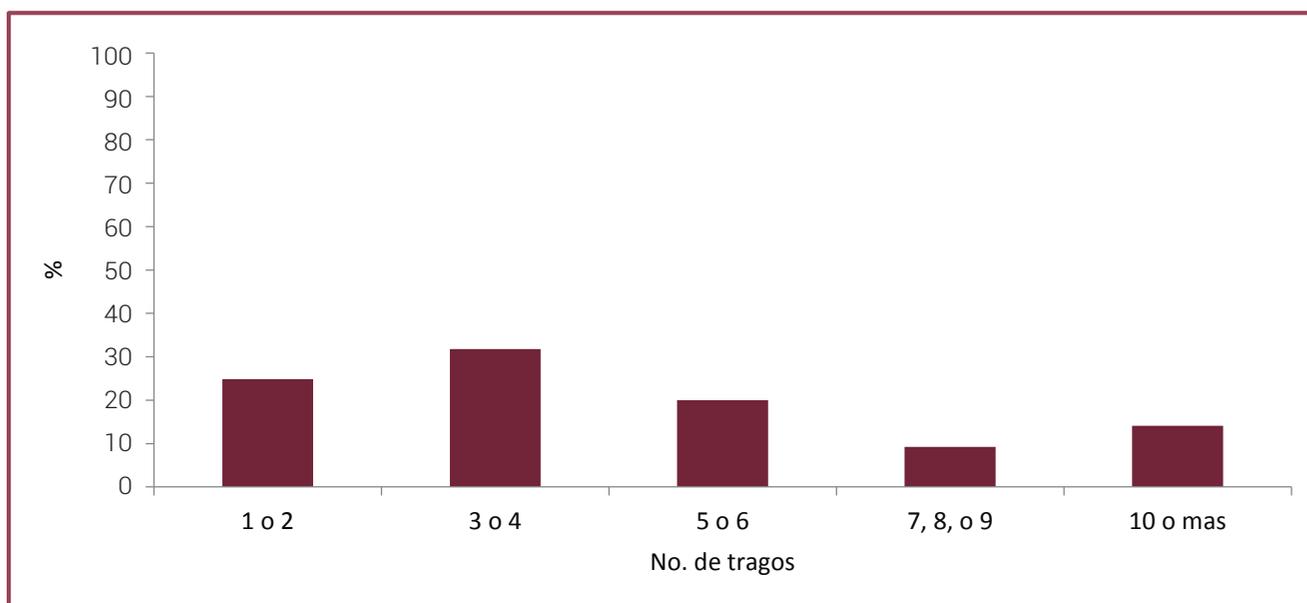


Gráfico 52. Número de tragos de personas con consumo habitual en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 51 muestra la cantidad de personas que han consumido alcohol en los últimos 30 días y la frecuencia con que lo realizan. Se puede evidenciar un consumo

alto en cerveza y aguardiente, especialmente los fines de semana, seguidas de whisky y ron, mientras consumo de brandy, vino y chicha es muy bajo.

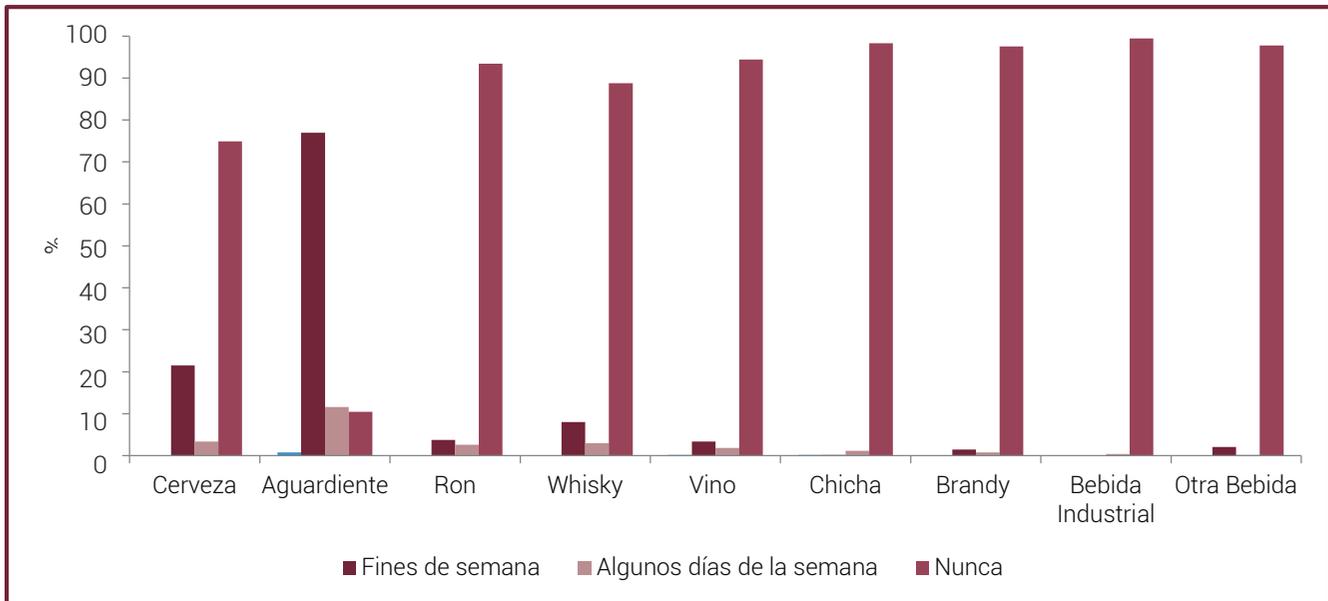


Gráfico 53. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días en el departamento de Santander

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 prevalencias de consumo tanto nacional como departamental así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas). (Ver Gráfico 52).

### 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>146</sup>.

El 7,6% 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 1,7%.

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

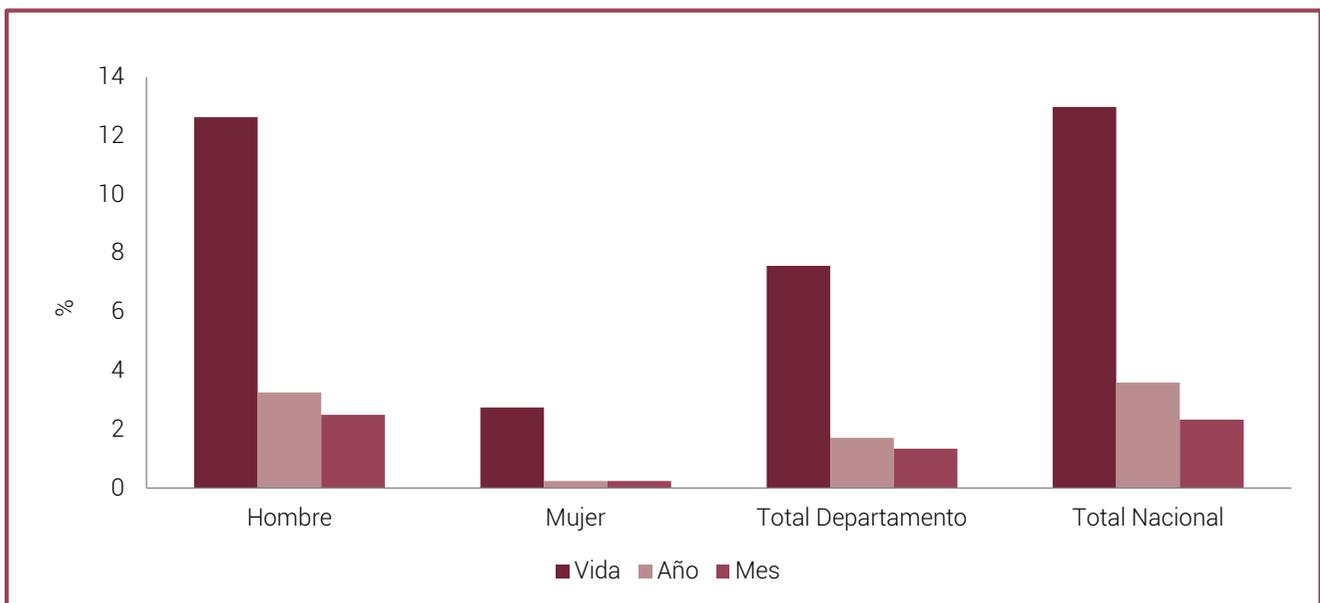


Gráfico 54. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.

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

146 Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, Popper, ketamina, GHB, sustancias inhalables, Dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y Dick.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 18 a 24 años con 7,3% inferior en más de un

punto porcentual al valor nacional de este grupo de edad (8,7%).

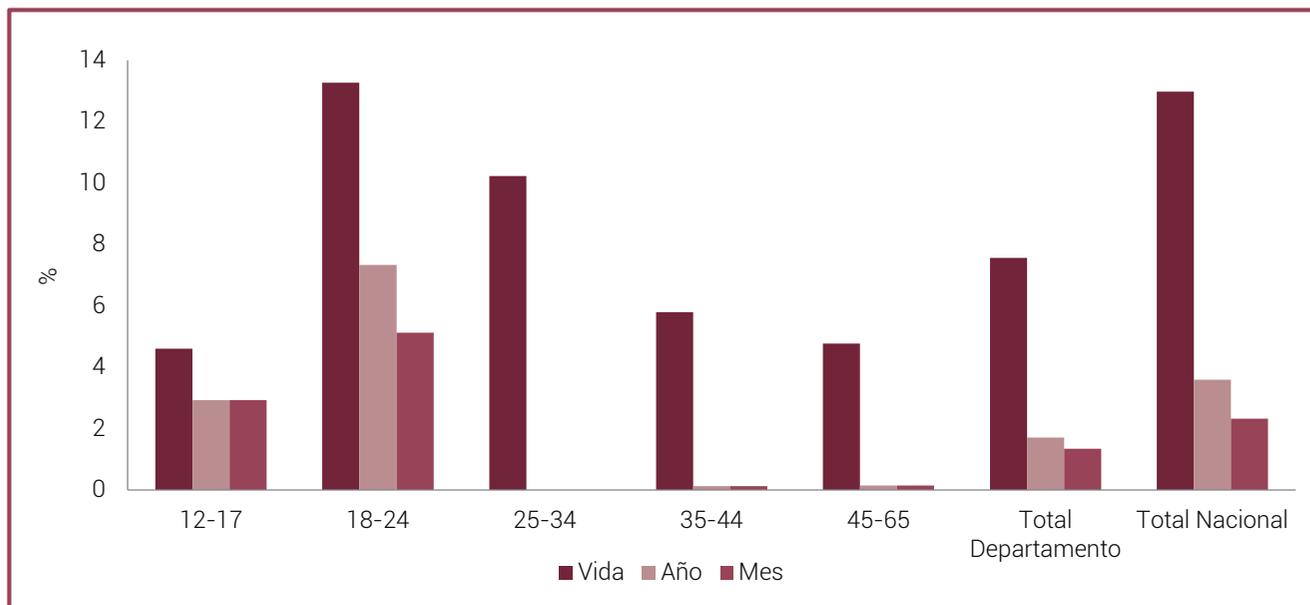


Gráfico 55. Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Marihuana

El 6,1 % de los encuestados en Santander declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con mayor porcentaje en hombres 9,8 %, con relación a las mujeres, 2,6 % (ver gráfico 54). El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en el 1,7%.

El departamento presenta prevalencias inferiores al dato nacional en los tres casos; no obstante, la prevalencia del último mes en el caso de los hombres presenta un valor cercano al dato nacional.

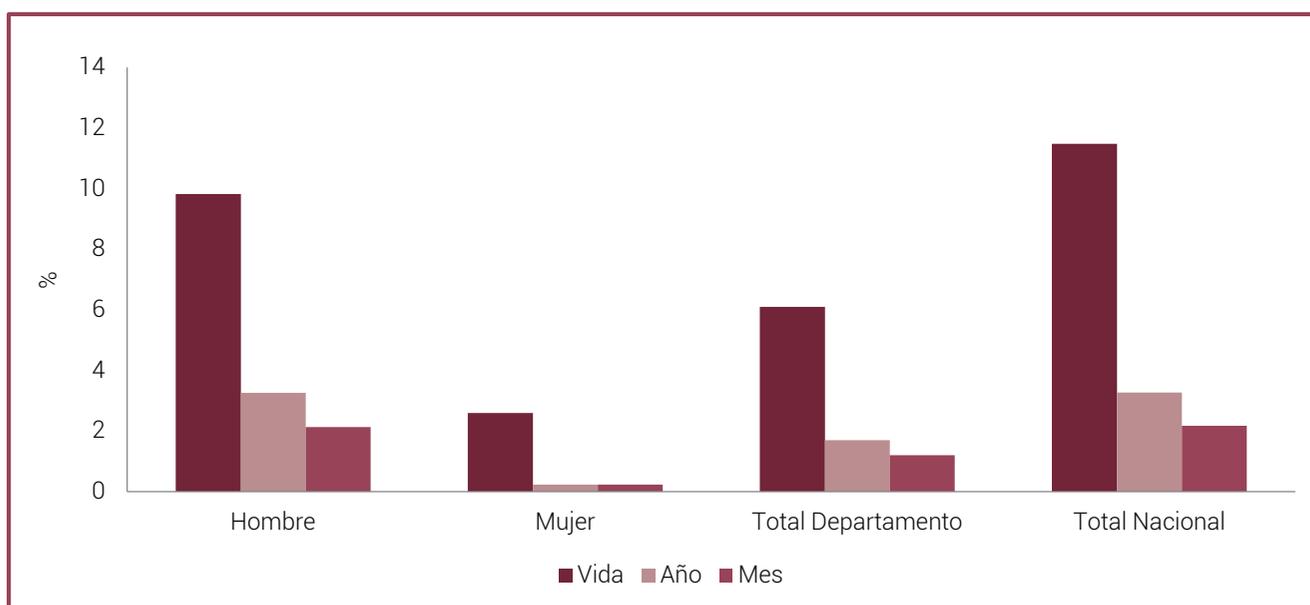


Gráfico 56. Prevalencias de consumo de marihuana según sexo en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años con 7,3% inferior cerca de un punto porcentual al valor

nacional de este grupo de edad (8,2). En segundo lugar se encuentra el grupo de 12 a 17 años con el 2,9% (ver gráfico 55).

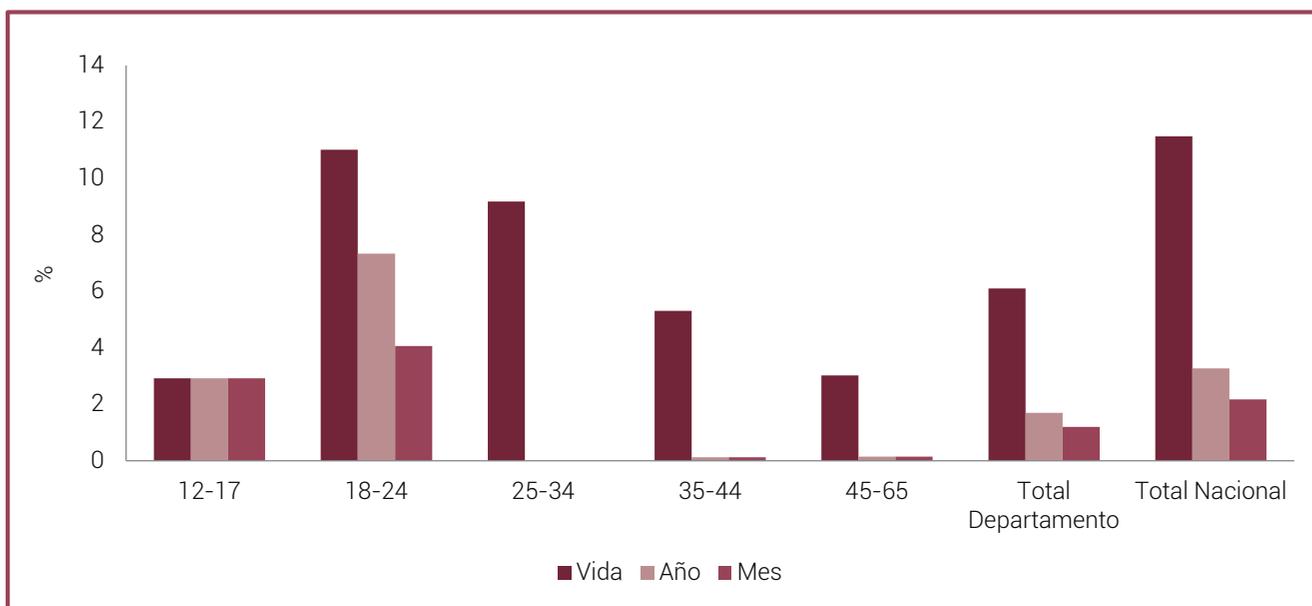


Gráfico 57. Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para Santander está alrededor de los 17 años, con 18 años para hombres y 15 años para mujeres, considerando la mediana como indicador, a diferencia de los datos nacionales, las mujeres presentan una edad de inicio de consumo más temprana que los hombres, con una diferencia de tres años.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido marihuana alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 16 años, con un año de diferencia entre hombres y mujeres. El 75 % (percentil 75) de los hombres que han consumido marihuana lo hicieron por primera vez a los 19 años, o antes, y 75 % de la mujeres a los 20 años, o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	18,0	18,0	17,0	19,0
Mujer	18,0	19,0	16,0	20,0
Total departamento	18,1	18,0	16,0	20,0
Total nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

Tabla 20. Edad de inicio de consumo de marihuana según sexo en el departamento de Santander  
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 18,8% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 0,6%.

### Cocaína

El 1,7 % de las personas encuestadas en Santander declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, siendo este porcentaje superior entre los

hombres, 3,3%, en comparación con las mujeres, 0,1 %. El consumo reciente en el departamento, se ubica en el 1,7%, superior en un punto porcentual al valor nacional (0,7%).

El departamento presenta prevalencias inferiores al dato nacional de consumo alguna vez en la vida y último año, con relación a la prevalencia de consumo último mes el departamento presenta una prevalencia superior al dato nacional.

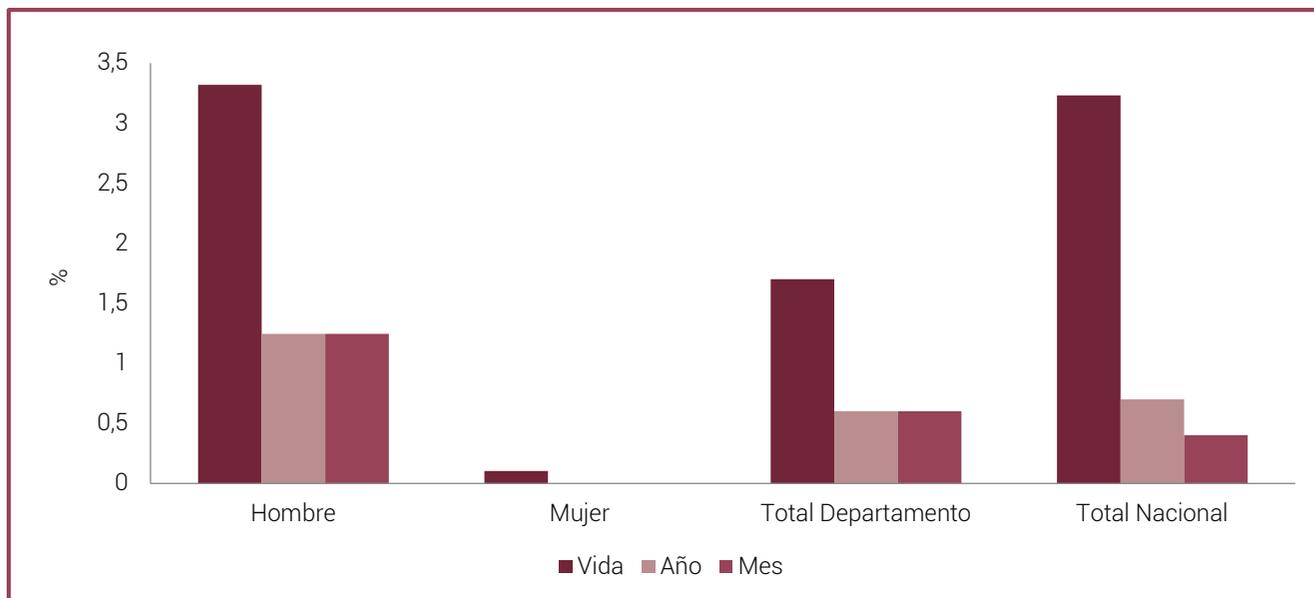


Gráfico 58. Prevalencia de consumo de cocaína según sexo en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína del departamento se encuentran en el grupo de edad de 18-24 años, con relación al consumo de últimos años se registra un porcentaje de 3,6%, presentando un

valor superior en 1,6 puntos porcentuales al indicador nacional (2,0%). No se registró consumo de esta sustancia en el grupo de edad de 12-17 años.

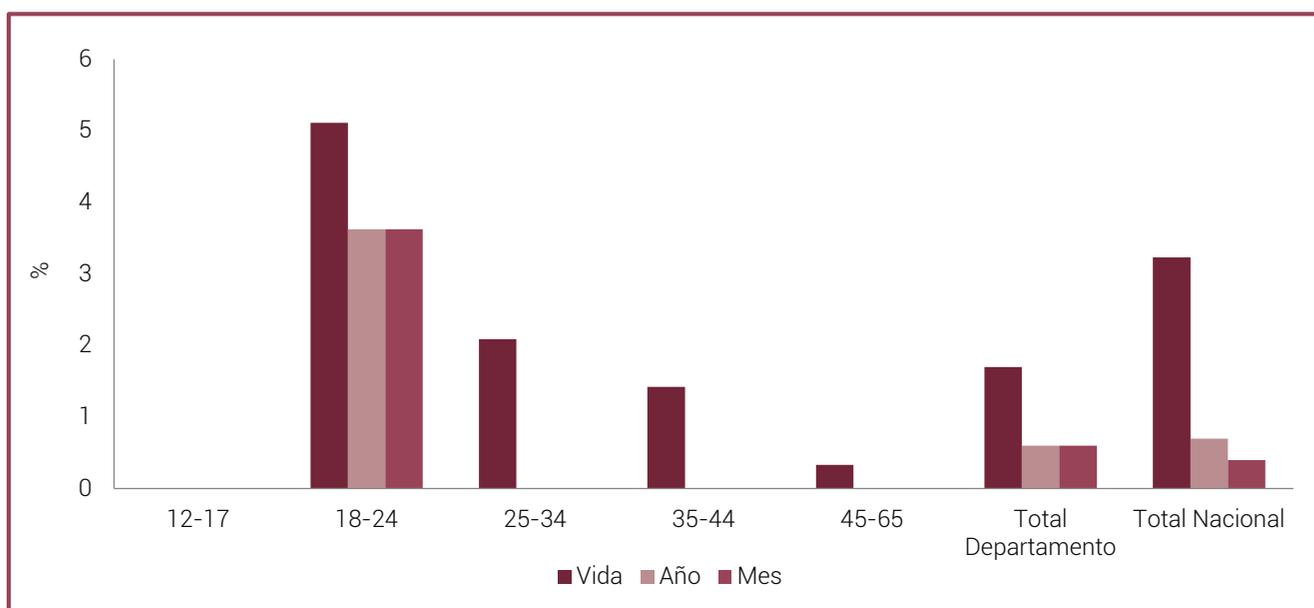


Gráfico 59. Prevalencia de consumo de cocaína según grupo de edad en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de cocaína para Santander está en alrededor de los 19 años. 19 años entre los hombres y 18 años entre las mujeres, 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	19,0	19,0	17,0	20,0
Mujer	18,0	18,0	17,0	19,0
Total departamento	18,6	19,0	17,0	20,0
Total nacional	19,7	18,0	16,0	22,0

Tabla 21. Edad de inicio de consumo de cocaína según sexo en el departamento de Santander  
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 Santander en el año 2008 fue de 1.322 entrevistas efectivas, que representan una población de 866.614 personas, para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra

de 1.686 casos que representan una población de 940.491 personas en edades entre 12 y 65 años. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en seis municipios<sup>147</sup>.

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 de las tres prevalencias, con 1,9 puntos porcentuales de aumento en el consumo actual (prevalencia de último mes), pasando de 10,2% en el 2008 a 12,1% en el 2013, porcentajes inferiores para los dos estudios a los valores nacionales.

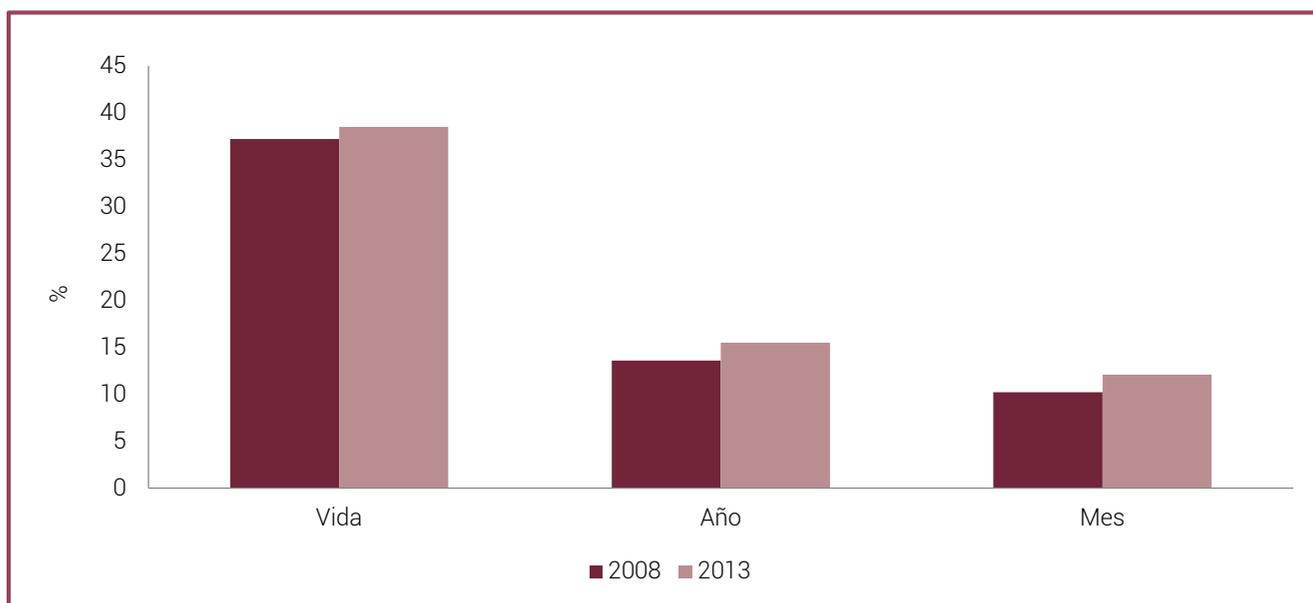


Gráfico 60. Comparativo prevalencia consumo de tabaco, departamento Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

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

dos puntos porcentuales, pasando de 33,3% en el 2008 a 35,9% en el 2013.

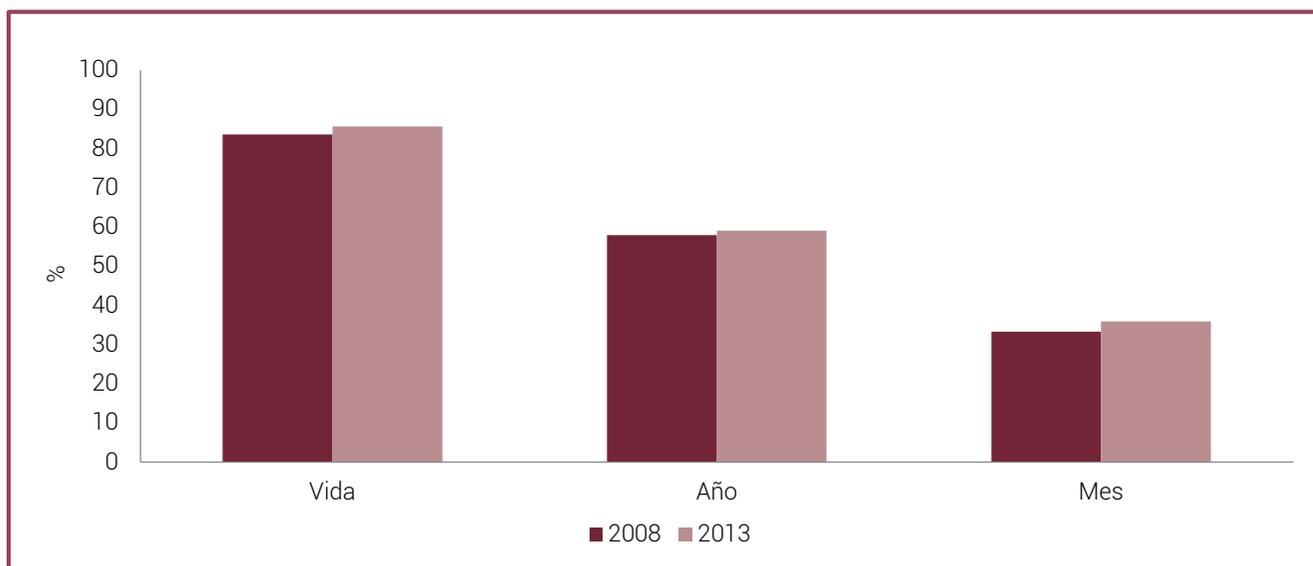


Gráfico 61. Comparativo prevalencia consumo de alcohol, departamento Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

<sup>147</sup> Las muestras de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas 2008 y 2013 para el Departamento fueron aplicadas en seis municipios: Bucaramanga, Floridablanca, Barrancabermeja, Girón, Piedecuesta y San Gil.

En el gráfico 60 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, el aumento es de 0,8 puntos porcentuales pasando de 0,9% en el 2008 a 1,7% en el 2013.

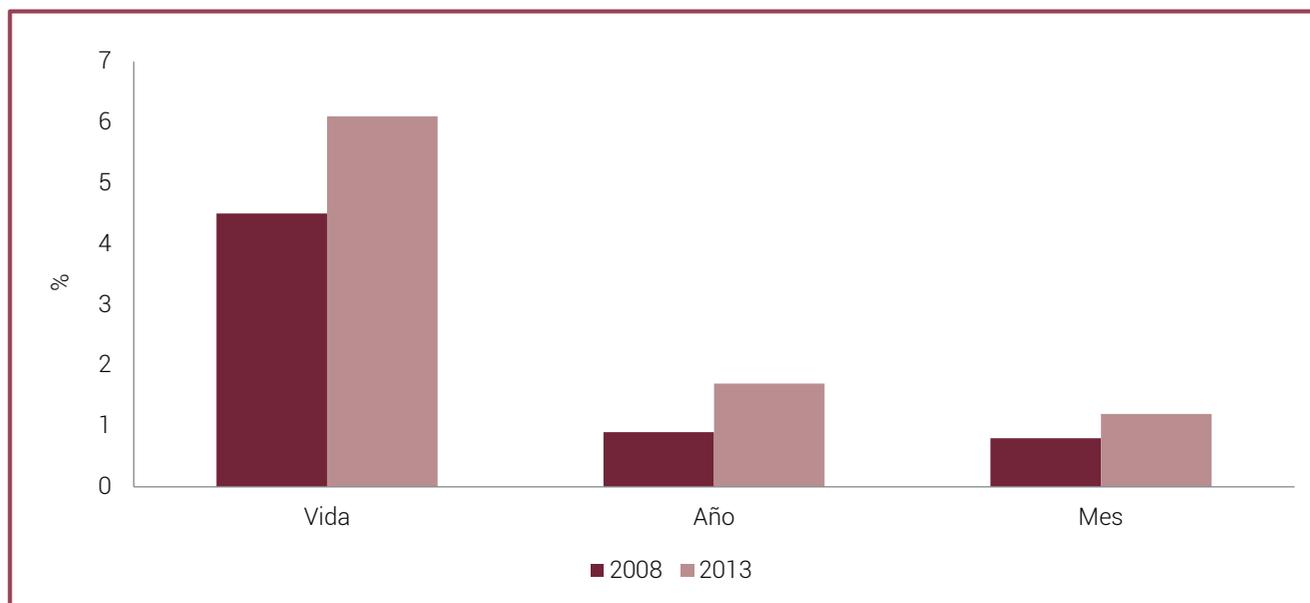


Gráfico 62. Comparativo prevalencia consumo de marihuana, departamento Santander estudios 2008 y 2013. Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Con relación al uso de cocaína, se evidencia aumento significativo para la prevalencia de alguna vez en la vida. De acuerdo al consumo último año de cocaína se

evidencia un aumento pasando de 0,5% en el 2008 a 0,6% en el 2013.

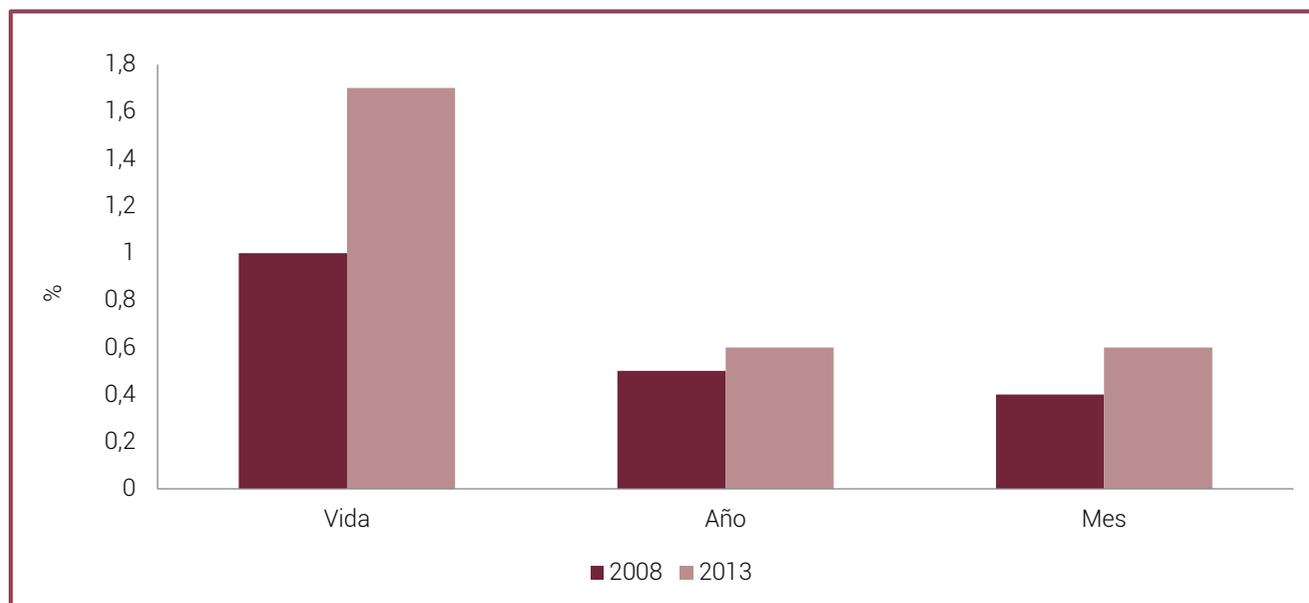


Gráfico 63. Comparativo prevalencia consumo de cocaína, departamento Santander estudios 2008 y 2013. Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

### Consumo de sustancias psicoactivas en Población Escolar.

A partir de los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar,

para el departamento de Santander la muestra es de 4.094 personas con 2.076 hombres y 2.018 mujeres, en edades de 12 a 18 años. La encuesta se aplicó en nueve municipios del departamento, con la siguiente distribución: Bucaramanga, 1.620 (39,6 %), Floridablanca, 679 (16,6 %), Barrancabermeja, 579 (14,1 %), Girón, 408 (10 %), Piedecuesta, 340 (8,3 %), San Gil,

275 (6,7 %), San Andrés, 102 (2,5 %), Cimitarra, 55 (1,3 %) y Santa Bárbara, 36 (0,9 %).

médica no se tendrán en cuenta, ya que los datos son muy bajos.

### A. SPA lícitas

#### Tabaco

En el caso de las sustancias lícitas se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol. Los medicamentos tranquilizantes, estimulantes y analgésicos opioides sin prescripción

El 23,9% de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. El 9,5% contestó haber fumado en el último mes presentando una prevalencia inferior en 0,3 puntos porcentuales al valor nacional (9,8%).

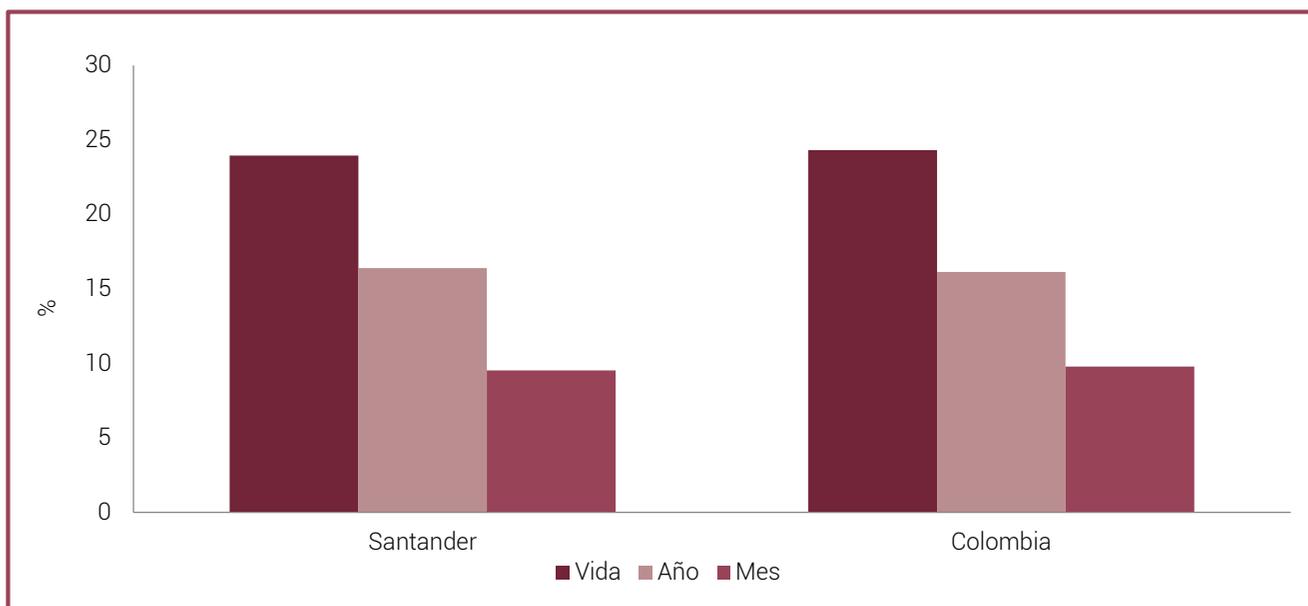


Gráfico 64. Prevalencias de consumo de tabaco en escolares en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

#### Alcohol

El 64,1 % de los escolares encuestados en Santander declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 39,4 % lo hizo durante el último mes (consumo reciente). Este departamento presenta prevalencias similares a los indicadores nacionales para los tres casos.

El 64,1% de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 39,4% lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando una prevalencia inferior en 0,4 puntos porcentuales al valor nacional (39,8%).

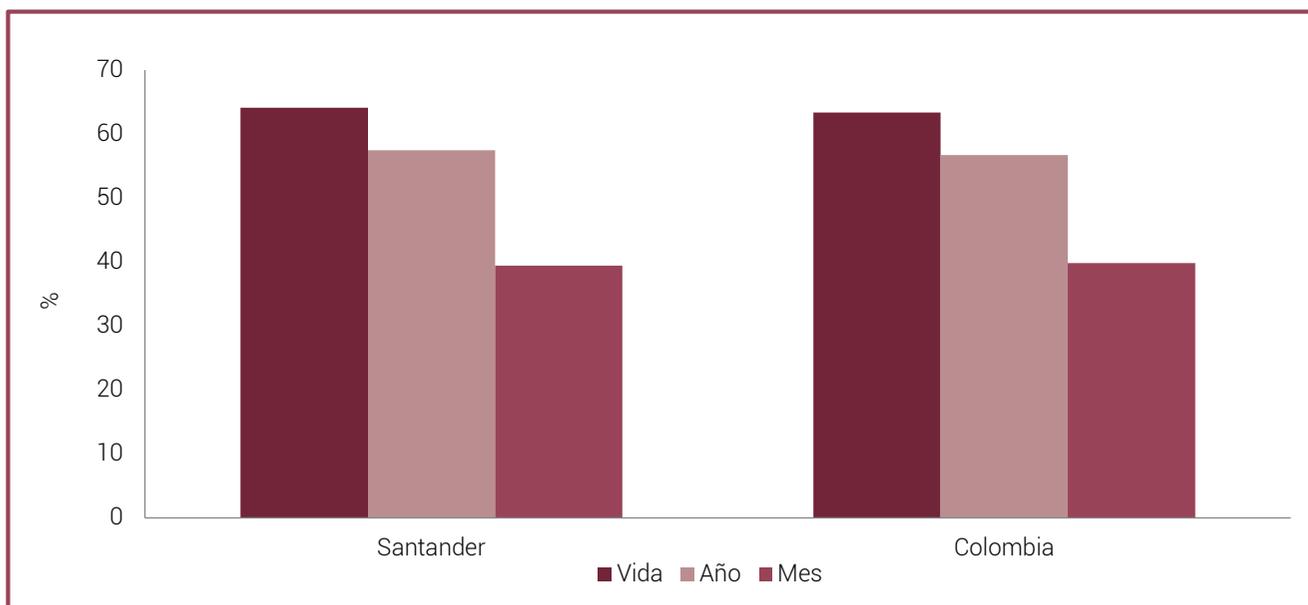


Gráfico 65. Prevalencias de consumo de alcohol en escolares en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

### Marihuana

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.

El 5,7 % de los escolares encuestados en Santander declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida; de estos, el 4,4 % lo hizo durante último año. Este departamento presenta cifras inferiores a los indicadores nacionales para las tres prevalencias.

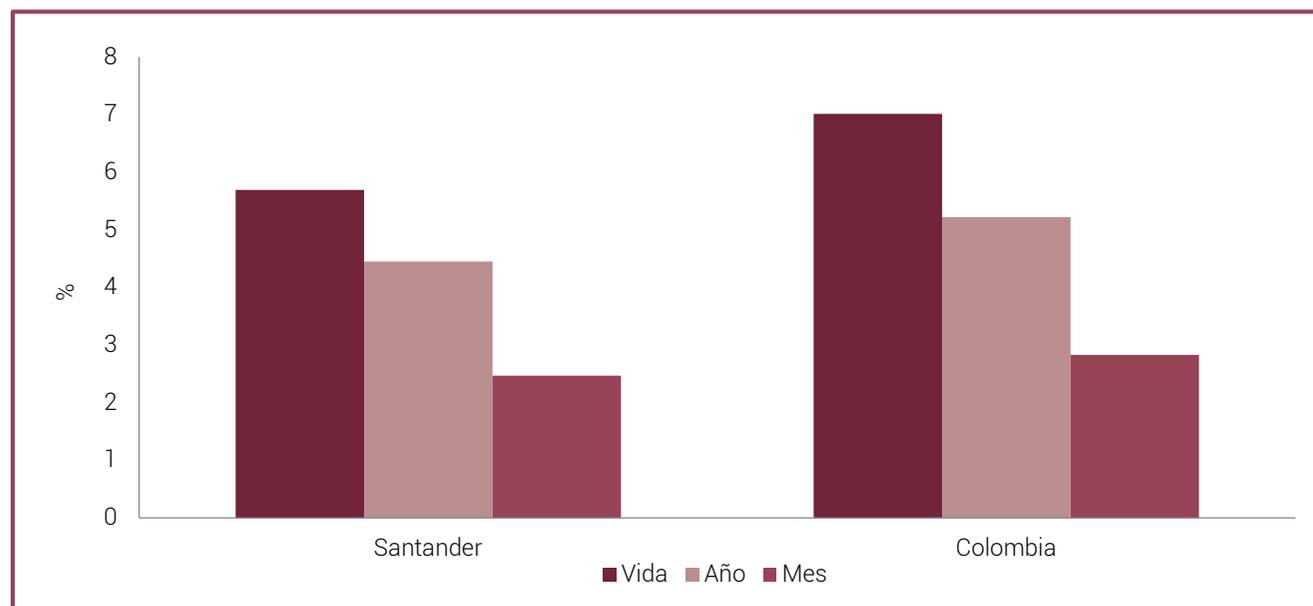


Gráfico 66. Prevalencias de consumo de marihuana en escolares en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### Cocaína

El 2,5 % de los escolares encuestados en Santander declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, mientras el 1,1 % lo hizo en el último año (ver gráfico

65). Las prevalencias de último año (consumo reciente) y último mes (consumo actual), son superiores a los indicadores nacionales.

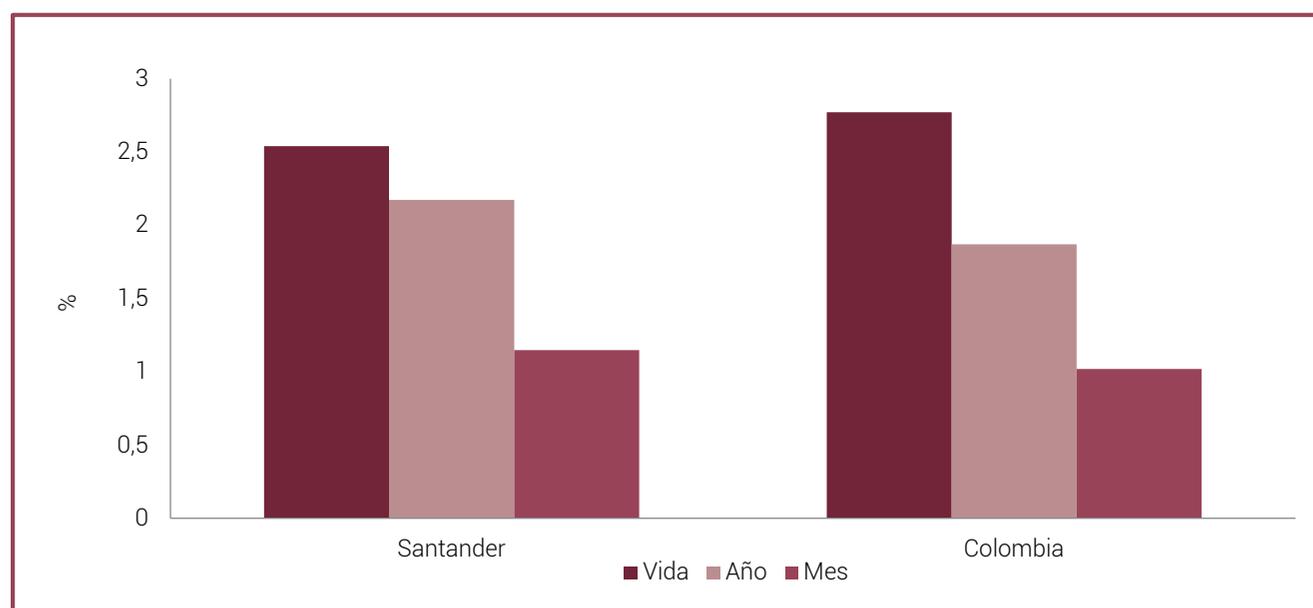


Gráfico 67. Prevalencias de consumo de cocaína en escolares en el departamento de Santander  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### 11.1.2 Percepción del consumo de SPA en el departamento de Santander

Las sustancias de mayor consumo en el departamento son las lícitas; en su orden: alcohol, cigarrillo y bebidas energizantes. El consumo de alcohol en el departamento es generalizado, y se concentra en la población de 18 a 25 años. Una de las provincias más afectadas es la de Soto Norte, en la que el consumo de cerveza se ha incrementado, ya que la presencia de actividad minera en la zona ha incrementado el poder adquisitivo de una parte de la población<sup>148</sup>.

En el caso del cigarrillo, se ha evidenciado una disminución en la edad de inicio en el departamento y un consumo de tabaco concentrado en la provincia de García Rovira, zona en la que se cultiva este producto, sumado a las bajas temperaturas que incentivan su uso cotidiano<sup>149</sup>.

En el área metropolitana de Bucaramanga se ubica el más alto índice de consumo de bebidas energizantes y medicamentos de control. En el caso de los primeros, se ha identificado una alta incidencia entre los taxistas, que buscan mayor resistencia a las largas jornadas de trabajo. Los medicamentos de control más utilizados son los antidepresivos automedicados, en lo que incide la falta de control a la venta.

Además de las sustancias comúnmente conocidas, en el departamento de Santander se evidencia el consumo de bebidas como el guarapo, la chicha y el miche, así como la mezcla de coca con cal, denominada hayo. El consumo de estas sustancias tradicionales, está vinculado a condiciones culturales del contexto.

Las ciudades en las que se concentra su consumo y venta son el área metropolitana de Bucaramanga, San Gil, Socorro y Barbosa. Este último, según las entidades departamentales, especialmente crítico por el aumento exponencial en el consumo, la proliferación de 'ollas' y expendios y la aparición de otras formas de criminalidad asociadas.

El basuco lo consume mayoritariamente el habitante de calle; es el último estadio, después de pasar por múltiples sustancias. Se ha identificado el uso de basuco en un porcentaje importante de población joven debido al inicio temprano de consumo de SPA<sup>150</sup>.

148 Entrevista realizada a las psicólogas de apoyo de los equipos provinciales de la Secretaría de Salud departamental. Realizada el 10 de octubre de 2014.

149 *Ibid.*

150 Entrevista realizada a la coordinadora de Salud Mental de la Secretaría de Salud departamental de Santander. Realizada el 8 de octubre de 2014.

El consumo de cocaína en el departamento se concentra en los estratos altos; no obstante, en el municipio de Capitanejo se viene presentando un aumento importante de uso de esta sustancia, debido a la llegada de población flotante por el desarrollo de obras de infraestructura que viene adelantando un consorcio<sup>151</sup>.

En Santander se consumen algunas sustancias de uso tradicional, como el guarapo, el 'miche' y el 'hayo'. El guarapo es una bebida típica, elaborada a base de panela fermentada, que se consume especialmente en las provincias Comunera y Guanentá, debido a que son municipios paneleros y a que una importante fuente de empleo son los trapiches. Esta bebida, que se consume bien fermentada, es utilizada en espacios de esparcimiento y en la vida cotidiana como un energizante que permite soportar largas jornadas de trabajo en el campo. Entre las consecuencias de su uso están el aumento de los casos de violencia intrafamiliar y la aparición de cirrosis<sup>152</sup>.

En los municipios de San Joaquín y Onzaga se consume el 'miche', sustancia artesanal que se extrae durante el procesamiento de la mata de fique, uno de sus principales renglones productivos de la región. Esta no se comercializa y su uso se concentra en la población que desarrolla este tipo de actividad.

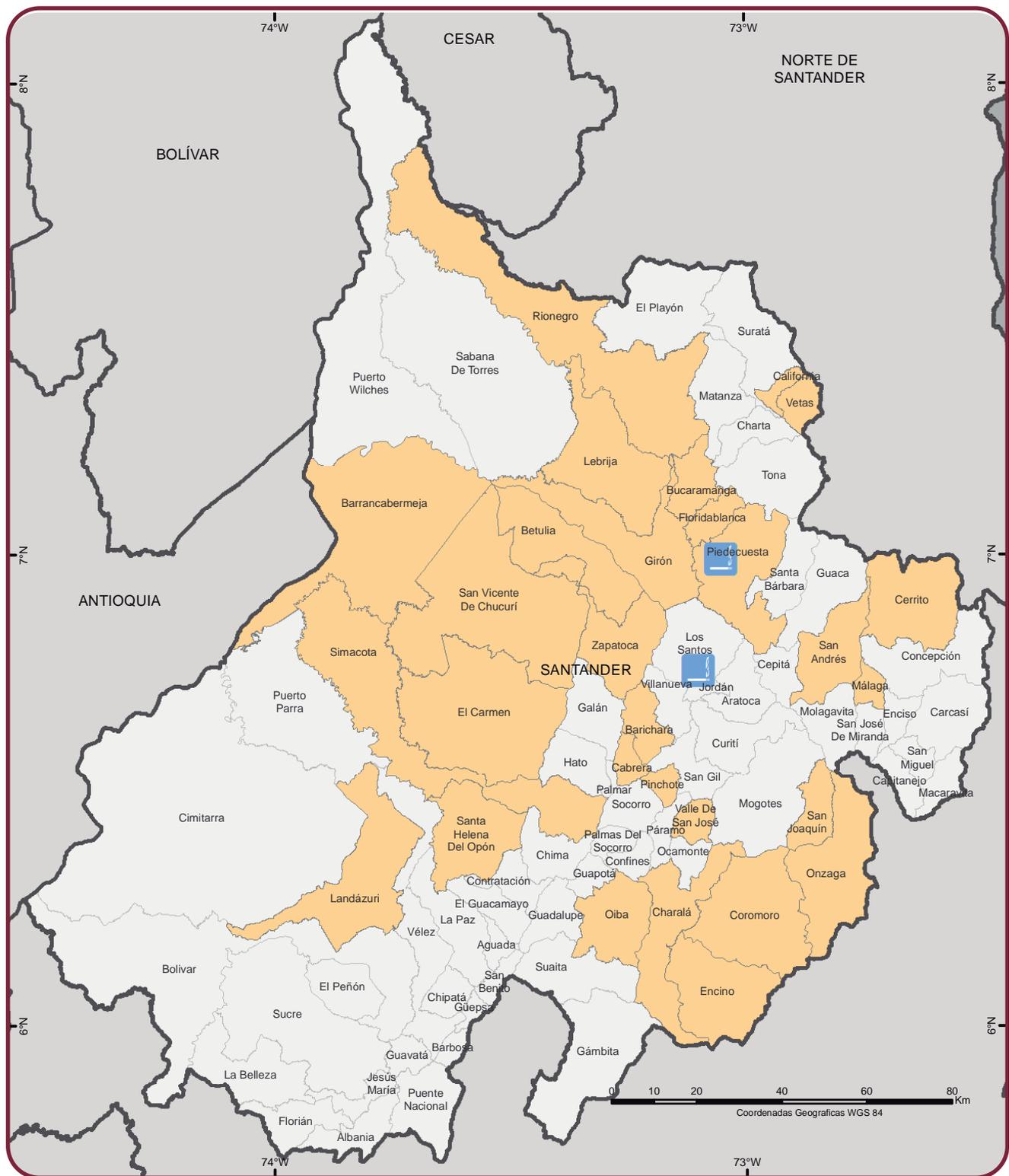
El consumo de 'hayo' (hoja de coca) mezclado con cal, se presenta en la provincia de García Rovira, en los municipios de San Miguel, Carcasí y Marcaravita. Este es utilizado por los pobladores para soportar largas jornadas de trabajo, ya que inhibe las sensaciones de hambre y de cansancio. Entre las consecuencias de su consumo se cuentan el deterioro progresivo de los dientes y la propensión a la aparición de cáncer de estómago<sup>153</sup>. Hay preocupación de las entidades locales porque su preparación ha pasado de ser del consumo doméstico a la comercialización.

Por su naturaleza el consumo de estas sustancias no es considerado problemático en la mayoría de los casos, en tanto su arraigo cultural, a lo que se suma que, por lo general, no son incluidos en los diagnósticos o estudios de consumo. No obstante, las consecuencias de su uso han empezado a generar preocupación en las autoridades locales.

151 Entrevista realizada a las psicólogas de apoyo de los equipos provinciales de la Secretaría de Salud departamental. Realizada el 10 de octubre de 2014.

152 Diario Vanguardia.

153 Manifestado por la psicóloga de apoyo de la provincia de García Rovira. Entrevista realizada a las psicólogas de apoyo de los equipos provinciales de la Secretaría de Salud departamental. Realizada el 10 de octubre de 2014.



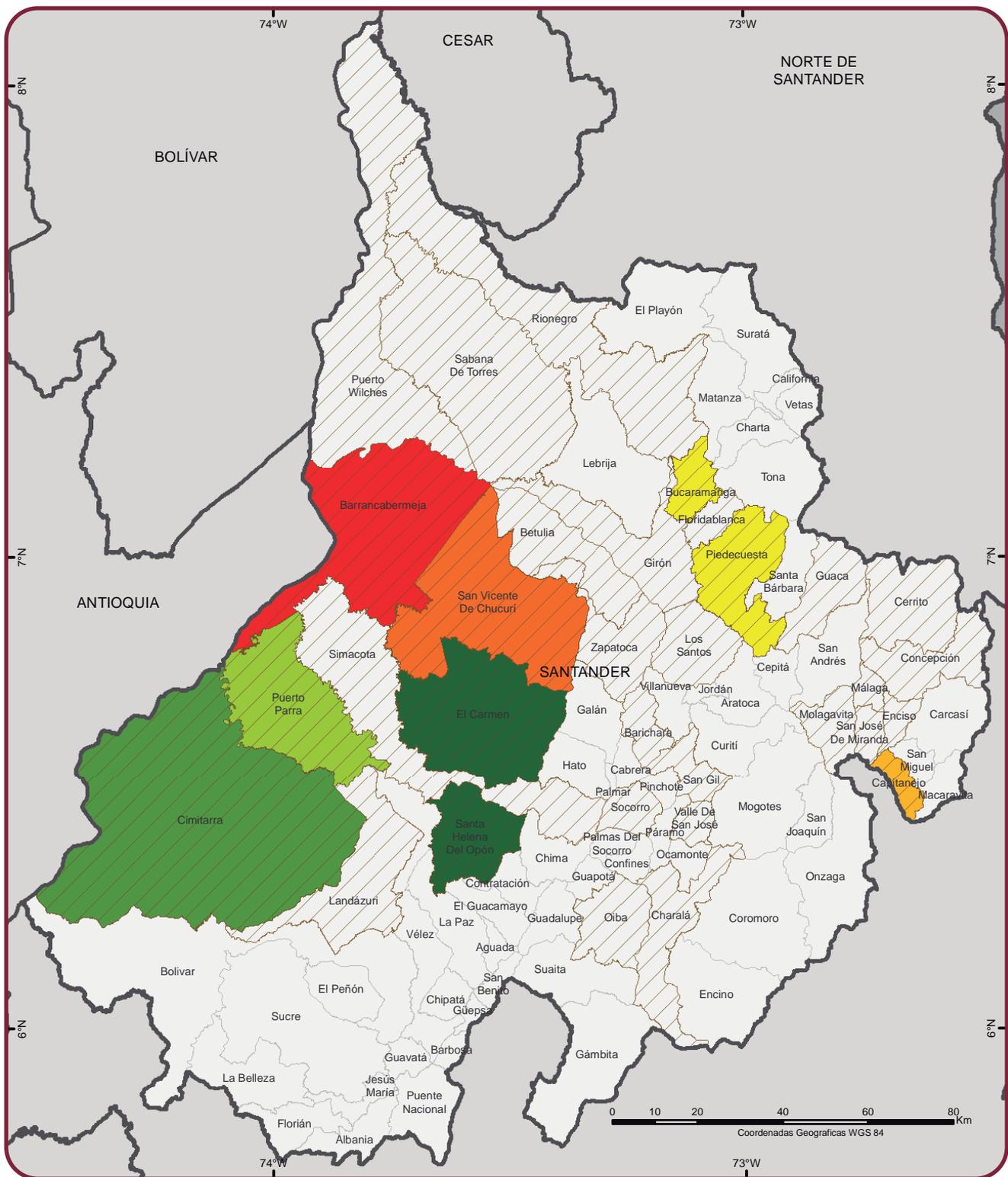
- Tabaco
- Alcohol
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

**Mapa 15. Consumo de sustancias lícitas en el departamento de Santander**

Fuente: Psicólogas de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

\* Para la provincia de Vélez no se cuenta con información.



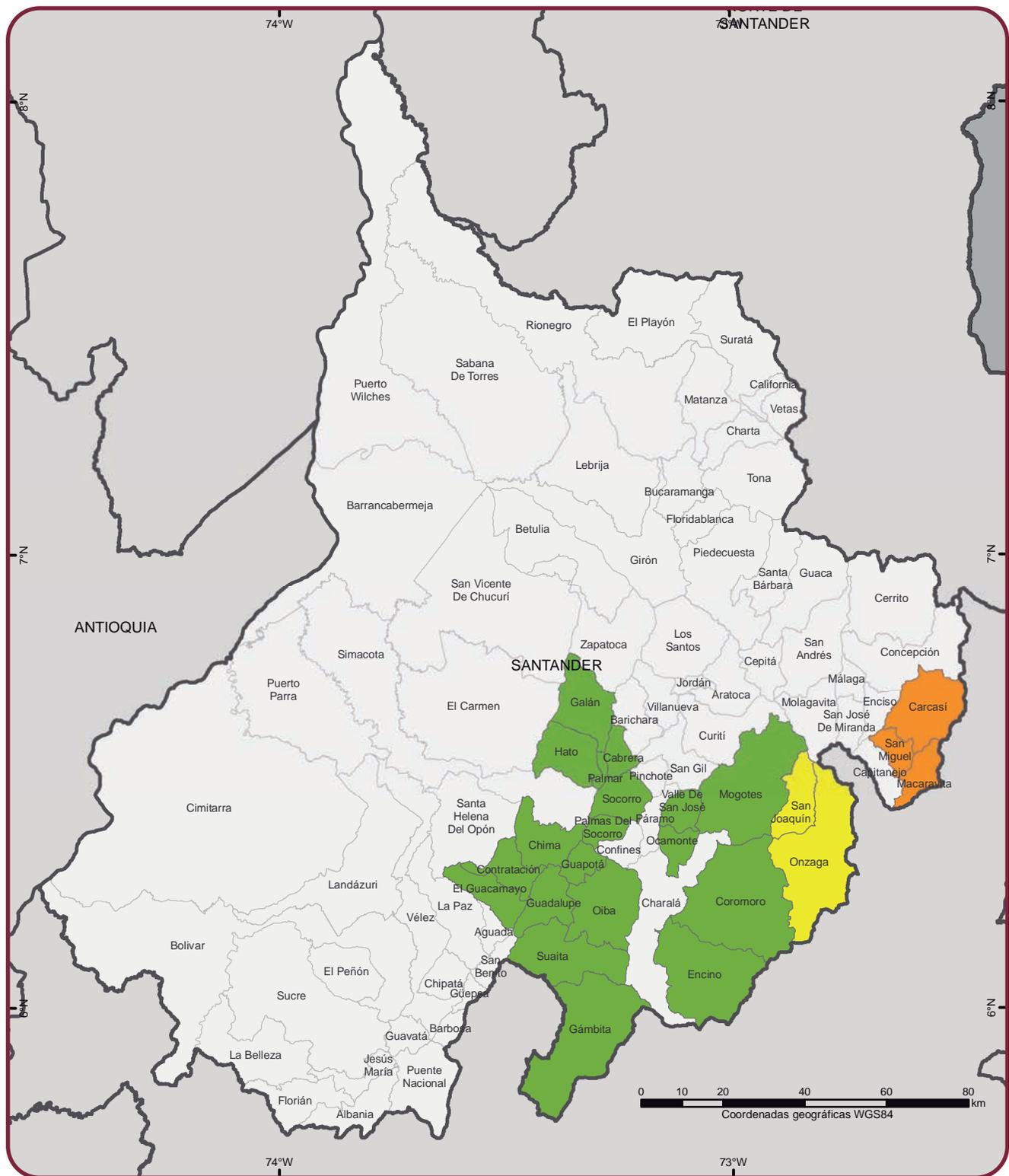
- |           |                          |                      |
|-----------|--------------------------|----------------------|
| Marihuana | Basuco, Boxer            | Límite municipal     |
| Basuco    | Basuco, Cocaina          | Límite departamental |
| Boxer     | Basuco, Heroína, Boxer   | Límite internacional |
| Silicona  | Basuco, Cocaina, Heroína |                      |

Mapa 16. Consumo de sustancias ilícitas en el departamento de Santander

Fuente: Psicólogas de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

\* Para la provincia de Vélez no se cuenta con información.



- Guarapo
- Guarapo, Hayo
- Guarapo, Miche
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

**Mapa 17. Consumo de sustancias por factores culturales**

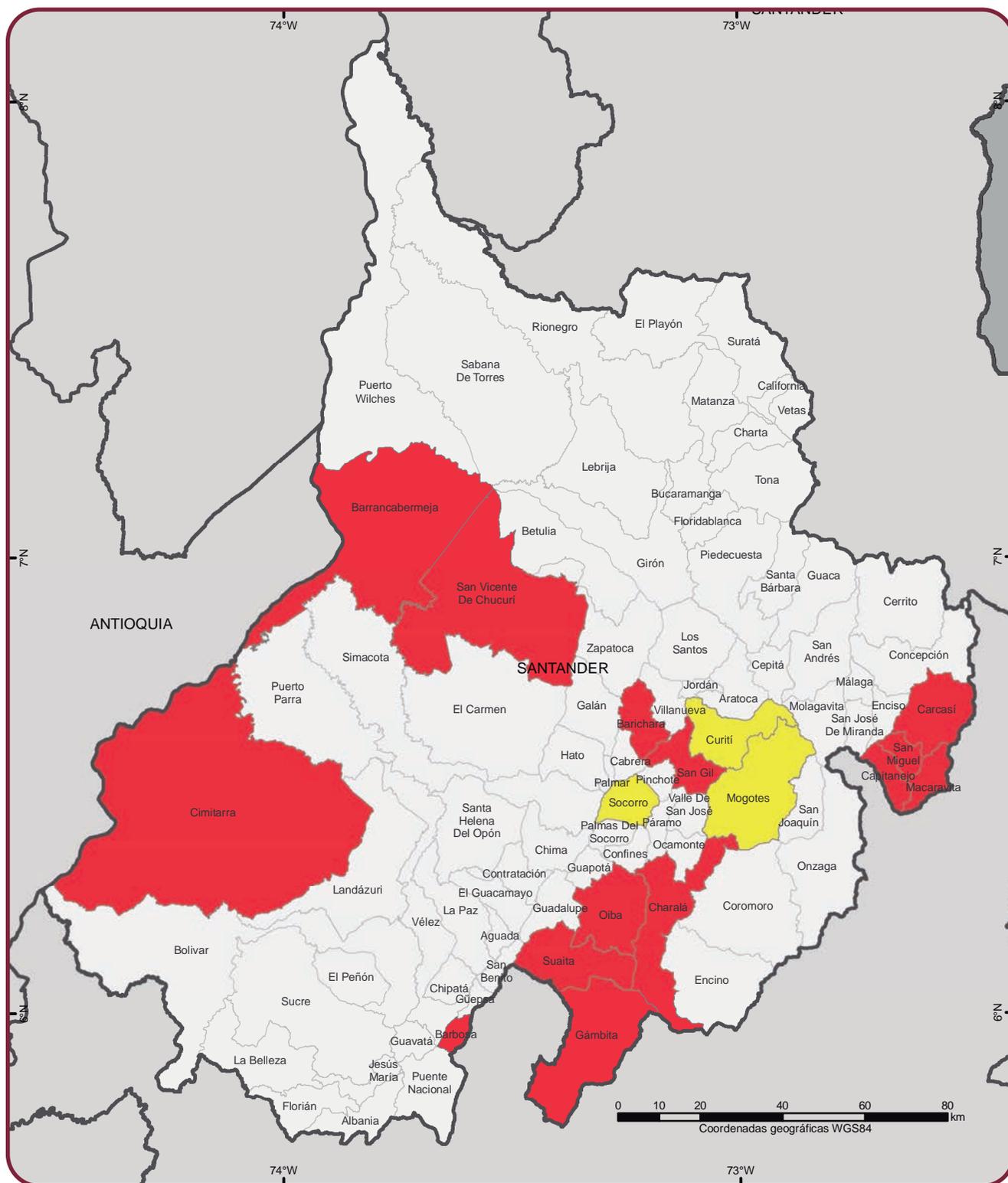
Fuente: Psicólogas de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

\* Para la provincia de Vélez no se cuenta con información.

Si bien se ha identificado el consumo de varias de las sustancias en todo el departamento en mayor o menor medida, dependiendo del contexto específico, es posible identificar algunos municipios que presentan un alto índice de consumo, una variedad importante de sustancias o una combinación entre el uso y la

venta de las mismas. En este sentido, las entidades departamentales coinciden en que los puntos más críticos son: el área metropolitana de Bucaramanga y los municipios de San Gil, Barichara, Charalá, Oiba, Suaita, Gámbita, Carcasí, San Miguel, Capitanejo, Macaravita, San Vicente de Chucurí, Cimitarra y Barbosa.



- Municipios críticos
- Municipios en riesgo
- Límite municipal
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 18. Municipios críticos y en riesgo por consumo de sustancias psicoactivas

Fuente: Psicólogos de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

## 11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA, DEMANDA

### 11.2.1 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, referidas 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. Asimismo, se incluyó en este eje la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

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

### 11.2.2 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

Según información de la Secretaría de Salud departamental y del Observatorio de Salud Pública, no se han realizado recientemente estudios, encuestas o diagnósticos sobre el consumo de SPA en Santander.

Respecto a la realización directa de encuestas, la Policía departamental nos manifiesta haber avanzado en la indagación sobre la problemática en algunos colegios de San Gil, en cuyos resultados se percibe un

aumento del consumo. No obstante, esta información es exclusiva de uso interno de la institución.

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

#### Plan Departamental de Drogas

El departamento cuenta con un Plan Departamental de Drogas, que incluye conjuntamente las problemáticas de oferta y consumo de SPA. Este documento es el fruto del trabajo articulado entre las instituciones departamentales, especialmente la Secretaría del Interior que lidera la respuesta a la problemática de oferta de drogas en el departamento y la Secretaría de Salud departamental, que avanza en acciones encaminadas a la reducción de la demanda<sup>154</sup>.

En este sentido, durante el 2014 se han reunido periódicamente el Consejo Seccional de Estupefacientes y el Comité Departamental de Drogas, con el fin de avanzar en la consolidación y operativización de los planes. Entre las acciones realizadas en el presente año se encuentran:

- Comité Departamental de Drogas - 22 de abril de 2014, en la que se adelantó la socialización y actualización de la oferta institucional de las entidades competentes y concernidas.
- Consejo Seccional de Estupefacientes - 23 de abril de 2014, se produce la aprobación del Plan departamental de la reducción de la oferta de drogas.
- Comité Departamental de Drogas - 20 de agosto de 2014, presentación de la propuesta de la formulación de un plan territorial contra cultivos ilícitos en Santander.
- Consejo Seccional de Estupefacientes - 24 de abril de 2014, aprobación de la guía de seguimientos a planes de drogas departamentales.
- Comité subgrupo reducción de la oferta de drogas - 29 y 30 de septiembre.
- Comité Departamental de Drogas - 10 de octubre de 2014, presentación de los resultados del Estudio Nacional de Consumo 2013, presentación general del consumo de SPA en el departamento e identificación de oportunidades de mejora en los mecanismos de articulación interinstitucional en las acciones de respuesta al consumo.

<sup>154</sup> Secretaría de Salud de Santander. Plan departamental de reducción de consumo de sustancias psicoactivas, 2010-2015.

## Planes municipales de reducción de la demanda

Como parte de la línea de Salud Mental y Convivencia de la Secretaría de Salud del departamento se adelanta el seguimiento y evaluación a los Planes Municipales de Reducción del Consumo de SPA en 15 municipios de Santander. El objetivo es establecer si cuentan o no con el Plan o en qué etapa del proceso (elaboración, aprobación e implementación) se encuentra el municipio. Aquellos focalizados para 2014 son: Mogotes, Curití, Piedecuesta, Vetas, California, Cimitarra, Girón, Puerto Wilches, Rionegro, San Andrés, Socorro, Málaga, Confines, Barbosa y Puerto Parra.



Foto 1. Reunión de seguimiento y evaluación adelantados por la Secretaría de Salud departamental en los municipios de California y Puerto Parra.

Fuente: Secretaría de Salud departamental.

En varios de los municipios visitados los funcionarios desconocen sus competencias en el tema de prevención al consumo de SPA; en otros casos solo se ha expedido el decreto de conformación del Comité, y los más avanzados cuentan con Comité Municipal. Si bien hay avances de algunos entes locales en la redacción del documento, hasta la fecha no hay Planes Municipales de Drogas operando en sentido estricto, pese a que la normatividad que reglamenta el tema se expidió en el 2008. Los municipios con mayores avances en materia de planeación de política antidroga son Piedecuesta, Socorro y Málaga; en tanto, Cimitarra, Piedecuesta, Barbosa y San José de Miranda ya cuentan con los respectivos decretos.

## Capacitación sobre la Ley 1566/2012

Con el fin de brindar a los entes locales, entidades competentes y a la comunidad en general información sobre las disposiciones de la Ley 1566/2012 (norma que garantiza la atención integral a personas consumidoras de SPA) y los mecanismos de exigibilidad de derechos, la Secretaría de Salud departamental viene adelantando talleres de capacitación en las cabeceras municipales de las provincias. En estos espacios se socializan los deberes y alcances frente a la atención a la problemática de consumo de SPA, haciendo énfasis en las obligaciones de las entidades y los beneficios y rutas de acceso para los usuarios.

Entre los participantes en estos espacios están las EPS, IPS, Secretarías de Salud municipales, Comisarías de Familia, líderes comunitarios y comunidad educativa. En el desarrollo de estas jornadas se pudo identificar el desconocimiento generalizado de la norma y sus alcances, tanto por parte de los responsables de su aplicación como de los beneficiarios.

Provincia	Fecha	Número de asistentes
García Rovira	02 septiembre de 2014	21 personas
Zona Metropolitana	12 septiembre de 2014	21 personas
Mares	18 septiembre de 2014	49 personas
Comunera	22 octubre de 2014	
Vélez	23 octubre de 2014	
Guanentá	24 octubre de 2014	

Tabla 22. Actividades de capacitación de la Ley 1566/2012

Fuente: Secretaría de Salud departamental.

## Estrategia "Prevención en manos de los jóvenes"

Con el fin de fortalecer las acciones de prevención e implementar estrategias de pares, se viene trabajando con los jóvenes en la iniciativa dominada "Prevención en manos de los jóvenes", con el propósito de lograr

mayor acogida por este grupo poblacional. Este trabajo se desarrolla en organizaciones juveniles a través del diálogo, con el fin de fortalecer los factores protectores (especialmente entre los menores de edad). Entre los productos de la estrategia se ha desarrollado una cartilla de pares y un blog.

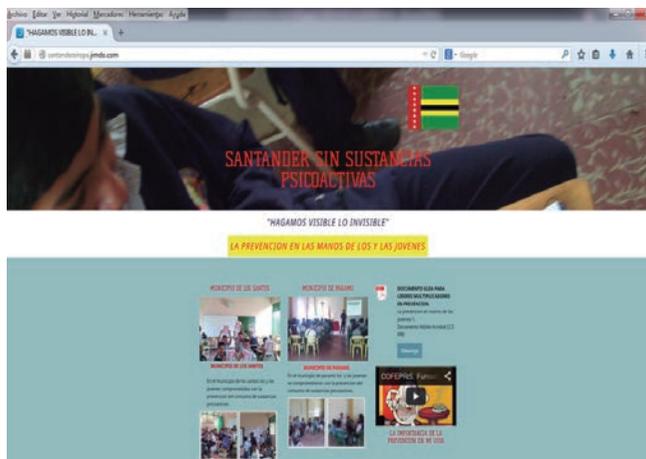


Foto 2. Blog de la estrategia Prevención en manos de los jóvenes

Fuente: Secretaría de Salud departamental.

Desde la Secretaría se viene haciendo seguimiento a la estrategia con el fin de identificar oportunidades de mejora, ya que si bien esta propicia espacios de sensibilización con los jóvenes, su alcance es limitado en tanto estos siguen inmersos en entornos problemáticos, por lo que es necesario fortalecerla a través del trabajo con padres y otros actores de la comunidad.

### Programa DARE - Policía Nacional

El programa DARE es implementado en la ciudad de Bucaramanga por la Policía Metropolitana, mientras en el resto del departamento es responsabilidad de la Policía departamental. Este se desarrolla fundamentalmente con población escolarizada a través de las estrategias:

- Aprende a Valorarte
- Educar y Prevenir
- Toma el Control de tu Vida

En lo que va corrido del año 2014 se han capacitado 8.705 niños, niñas y adolescentes de 18 instituciones educativas del área metropolitana de Bucaramanga, quienes se certificaron como promotores en prevención de las drogas y la violencia. Asimismo, 236 educadores y 2.250 padres de familia recibieron formación en factores de riesgo (problemática social y familiar, cambios de comportamientos juveniles), factores protectores (pautas de crianza, prevención del consumo de drogas, derechos y deberes y formas de manejar las situaciones) y herramientas preventivas frente al manejo de la violencia escolar.

Se espera que los graduados del programa adquieran habilidades para la toma de decisiones, comprendan la importancia de elegir bien las amistades, el manejo de la presión social y los efectos de las drogas en la persona, en la familia y la sociedad.

### Programa Futuro Colombia

Es un programa de prevención integral contra la delincuencia que permite el acercamiento de la Fiscalía General de la Nación a la comunidad y tiene como misión diseñar, implementar y ejecutar un plan nacional de prevención integral aplicado al delito y orientado hacia una cultura de respeto por el ordenamiento jurídico y fomento de la convivencia pacífica<sup>155</sup>. En Santander este programa de prevención al consumo de SPA funciona en la Fiscalía General de la Nación, regional Santander; sus acciones se desarrollan principalmente con población escolarizada. A la fecha solo cuenta con dos funcionarios, y los recursos asignados son limitados. No obstante, gracias a la gestión y la alianza con algunas instituciones clave, han logrado el apoyo de pasantes de diversas disciplinas –en la actualidad cuentan con 7–, que fortalecen el desarrollo de las actividades a la vez que se viene trabajando en la construcción de una línea de investigación.

### Otras estrategias de prevención

Entre los escenarios de trabajo de prevención frente al consumo de SPA, en el ámbito educativo se concentran buena parte de las acciones que se desarrollan en el ámbito municipal. El nombramiento de psicoorientadores en algunos colegios ha fortalecido la intervención, lo que posibilita la cercanía con los niños y jóvenes escolarizados. No obstante, el nombramiento de estos profesionales depende del número de alumnos matriculados, lo que limita su intervención en centros educativos con menos estudiantes –situación que es propia de los municipios más pequeños.

### Estrategias de mitigación

Desde el nivel departamental se viene impulsando la campaña de Pactos por la Vida, cuyo objetivo es el de promover ciertas actitudes frente a las consecuencias de consumo de alcohol. En algunos de los municipios se viene implementando la estrategia con apoyo de los entes territoriales.

### Centros de Atención a la Drogadicción

En el departamento se han identificado 8 Centros de Atención a la Drogadicción, siendo el más importante el Hospital Psiquiátrico San Camilo –de carácter público–. No obstante, estos CAD solo cuentan con algunos de los servicios de atención, y su capacidad

<sup>155</sup> Fiscalía General de la Nación. Programa Futuro Colombia. (citado 16 de Diciembre 2014). Disponible en internet: [www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/programa-futuro-colombia/](http://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/programa-futuro-colombia/)

–cupos– es insuficiente para atender la demanda del departamento. Según lo manifestado por funcionarios de algunas de las entidades relacionadas, la mayor falencia frente a la respuesta en el ámbito de superación en el departamento es no contar con un CAD habilitado que brinde el servicio de rehabilitación en el marco de intervención integral de mediano y largo plazo.

Es de resaltar el proceso de fortalecimiento del Hospital San Camilo –en el ámbito administrativo y en la cualificación del recurso humano–, en tanto viene trabajando de la mano de la Secretaría de Salud departamental, con la que tiene vigente un convenio interadministrativo para brindar la atención de emergencia a los casos de consumo de SPA. Lo anterior ha derivado en una mejora en el acceso, disminución en los trámites de contratación y en la generación de capacidades de atención en una institución de carácter público.

Tanto el hospital como la Secretaría vienen gestionando en el ámbito nacional –ante el Ministerio de Salud y la Protección Social–, los recursos para la construcción de un centro de rehabilitación en el departamento.

Otro punto que ha resultado problemático es el de la habilitación de los CAD, debido a que muchos de los que venían operando no cumplen con los requisitos de habilitación, pero no han podido ser intervenidos debido a la ampliación del plazo concedida por el Ministerio de Salud. No obstante, a partir del 30 de septiembre –último plazo– se procederá a iniciar los controles y acciones a que haya lugar.

### **Estrategia de intervención por provincias**

Uno de los rasgos particulares de la respuesta al consumo de SPA en el departamento, es que parte de la estrategia se soporta en los equipos delegados por la Secretaría de Salud departamental para la atención de los temas de salud pública con sede en cada una de las provincias.

Estos equipos se encuentran conformados por profesionales sociales –psicólogos y trabajo social– y de la salud, bajo la coordinación de un médico que hace las veces de enlace con el nivel departamental. En algunos casos estos equipos son apoyados por las promotoras de salud de los municipios, y sus acciones son incluidas en los Planes de Intervención Comunitaria –PIC– municipales.

En el tema específico de consumo de SPA el seguimiento a las acciones lo realizan las psicólogas de apoyo, quienes visitan periódicamente cada uno de los municipios a su cargo, elaboran informes periódicos sobre los avances y dificultades de la implementación

de las acciones y facilitan la articulación entre el ente local y el departamental.

Contar con equipos en las provincias permite abordar las problemáticas de acuerdo con el contexto institucional, las condiciones geográficas y las particularidades culturales.

#### Provincia de Mares

Esta provincia tiene una dinámica diferenciada respecto al resto del departamento, debido a que hace parte de la subregión denominada Magdalena Medio, que incluye municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar y Santander. Esta situación genera dificultades en la articulación interinstitucional, ya que involucra a varias administraciones municipales y departamentales con dinámicas de actuación propias y no siempre coincidentes.

A lo anterior se suma la superposición de las jurisdicciones de entidades como la Policía o la Fiscalía, que operan bajo la subregión del Magdalena Medio y no por la departamental.

La capital de la provincia de Mares es Barrancabermeja, que por su condición de puerto –conexión e intercambio comercial y de personas– y de enclave petrolero se ha convertido en un escenario proclive, tanto al consumo como al desarrollo de actividades delictivas asociadas.

En todos los municipios de la provincia se desarrollan actividades que enfrentan la problemática del consumo de SPA; la mayoría se concentra en la población de secundaria. No obstante algunos entes territoriales han desarrollado por iniciativa propia campañas o estrategias orientadas a la prevención del consumo.

En el municipio del Carmen de Chucurí se adelanta la estrategia de “Cuida tu cuerpo, ama la vida, únete al parche”, que busca potenciar en los jóvenes actitudes positivas y rechazo al uso de SPA mediante el fortalecimiento de los espacios sociales y comunitarios<sup>156</sup>.

Otras actividades desarrolladas son: elaboración y socialización de material didáctico, actividades de aprovechamiento del tiempo libre, acciones de fortalecimiento institucional, y puesta en marcha de servicios amigables.

El Plan Operativo del municipio ya está contratado, y el Plan Municipal de Drogas –cuyo énfasis es el eje de prevención– está en proceso de ajuste. Las mayores dificultades son la limitación de recursos y la falta de oferta de servicios de rehabilitación.

<sup>156</sup> <http://www.elcarmen-santander.gov.co/apc-aa/view.php3?vid=1090&cmd%5B1090%5D=x-1090-1365616>. Consultado 17 de octubre.



- |                       |               |       |                      |
|-----------------------|---------------|-------|----------------------|
| Provincias regionales | García-Rovira | Soto  | Límite municipal     |
| Área metropolitana    | Guanentá      | Velez | Límite departamental |
| Comunerá              | Mares         | Ríos  | Límite internacional |

Mapa 19. Jurisdicción de los psicólogos de apoyo de la Secretaría de Salud departamental

Fuente: Psicólogas de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

En el municipio de San Vicente de Chucurí se viene trabajando en un proyecto de prevención del consumo de SPA: "Estrategias de prevención para un nuevo bienestar", a través de campañas radiales y capacitación a padres de familia. Estas acciones han contado con el acompañamiento permanente del equipo provincial.

Puerto Wilches hace parte de los municipios priorizados para realizar el seguimiento del Plan Municipal de Drogas –en proceso de construcción–. La administración local viene adelantando campañas de prevención en los colegios e impulsa las reuniones del Comité de drogas y campañas que involucra a los comerciantes, con el fin de contrarrestar la venta de alcohol a menores de edad.

Zapatoca es un municipio con un programa de Política Social sólido, debido a la voluntad política de la administración municipal, para la cual el eje social es una de sus prioridades. Lo anterior ha fortalecido la respuesta frente al consumo de SPA. Entre las acciones adelantadas se destacan:

- Elaboración de un diagnóstico de la dinámica del consumo en el municipio.
- Visitas a establecimientos comerciales y firmas de acuerdos con comerciantes – con el fin de evitar la venta de alcohol a menores de edad–, que han incluido material publicitario de "Soy un comerciante responsable".
- Realización de operativos nocturnos y chequeos en los colegios para detectar situaciones de riesgo.
- Definición de rutas de atención frente a la problemática del consumo.
- Atención psicológica a jóvenes consumidores y a sus familias.
- Implementación de la estrategia de Pactos por la Vida –de mitigación frente al consumo de alcohol–, impulsada por la Secretaría de Salud departamental y replicada en algunos municipios del departamento.

El municipio de Cimitarra viene desarrollando encuentros rurales y urbanos para la prevención del consumo, implementación de talleres de prevención en los establecimientos educativos y el desarrollo de estrategias de pares. Asimismo, está en proceso de reactivación del Comité Municipal de Drogas, por lo que el municipio fue priorizado por la Secretaría de Salud departamental para realizar el seguimiento al Plan Municipal.

En Landázuri se vienen haciendo jornadas de capacitación con padres de familia, se realizan programas radiales y se adoptó la estrategia Pactos por la Vida, con el fin de prevenir y mitigar el consumo de SPA.

En el municipio de Santa Helena del Opón se desarrollan jornadas de prevención, se proyectan películas, en la estrategia denominada Cine al Parque, y se hacen talleres con padres de familia. Sin embargo, debido a la dificultad de acceso a algunos de los corregimientos del municipio, estas acciones no tienen cobertura en buena parte de la zona rural.

#### Provincia de García Rovira

Esta provincia presenta una compleja problemática de consumo de guarapo y 'hayo', además de alcohol, marihuana y basuco –de consumo habitual–. El grupo poblacional en mayor riesgo es el de los jóvenes y adolescentes, quienes además enfrentan situaciones de delincuencia común, violencia intrafamiliar, violencia de género, embarazos adolescentes y deserción escolar.

El municipio de Carcasi no ha socializado a la Secretaría de Salud departamental el Plan Municipal de Drogas; no obstante, la Secretaría municipal manifiesta que este cuenta a la fecha con un avance del 75 % en las actividades previstas. A partir del mes de agosto se contrató el profesional de psicología responsable de ejecutar el PIC del municipio. En este se realizan talleres y charlas teórico-prácticas, dirigidas a los estudiantes de los colegios urbanos y rurales, así como a padres de familia. No se referenciaron estrategias frente al consumo de guarapo que se presenta en el municipio.

En el municipio de Capitanejo se están implementando acciones del Plan Municipal de Drogas, sobre el cual el municipio reporta un 90 % de avance, así como la ejecución del PIC municipal. Otras actividades son la realización de foros y talleres referentes a la prevención del consumo de SPA. No se identifican acciones concretas frente al consumo de 'hayo' (hoja de coca) que se presenta en el municipio.

En el municipio de El Cerrito se realizan charlas, capacitaciones y reuniones con estudiantes, padres de familia y comunidad en general.

El municipio de Concepción presenta un estado de avance del 50 % en la ejecución del Plan Municipal de Drogas; sin embargo, este no ha sido socializado con la Secretaría de Salud departamental. Se han presentado retrasos en la contratación de los responsables de implementar el PIC. Las actividades que se desarrollan en el municipio se concentran en capacitaciones y talleres a los estudiantes de los colegios Técnico Agropecuario y Nuestra Señora de la Concepción, a las madres FAMI y a los padres de familia.

El municipio de Enciso reporta un 50 % en el estado de avance del Plan Municipal de Drogas; sin embargo,

este no ha sido socializado con la Secretaría de Salud departamental. Cuenta con un profesional en psicología, que apoya tanto la implementación del PIC como las acciones de la Comisaría de Familia. Entre las actividades desarrolladas en el tema de prevención de SPA se cuentan: talleres, charlas y videoconferencias a los estudiantes del Colegio Ferrol, de las escuelas de las veredas, madres FAMI y padres de familia. No se reportan acciones específicas frente al consumo de 'hayo'.

El municipio de La Guaca no ha presentado el Plan de Drogas a la Secretaría de Salud municipal, pero reporta un estado de avance del 60 %. A la fecha no se encuentra contratado el profesional del PIC. Las acciones se concentran en charlas y talleres a los estudiantes de los colegios y a padres de familia.

El municipio de La Macaravita reporta un 70 % de ejecución en las acciones del Plan; este no ha sido presentado a la Secretaría de Salud departamental. El proceso de contratación del psicólogo responsable del PIC está retrasado. Las acciones de respuesta al consumo de SPA se concentran en los estudiantes del Colegio Juan XXIII, estudiantes de la zona rural y padres de familia. No se cuenta con acciones específicas frente al consumo de 'hayo', guarapo y chicha que se presenta en el municipio.

Málaga formuló su Plan de Drogas en 2010 y está pendiente la entrega del mismo a la Secretaría de Salud departamental. La Secretaría municipal manifiesta que el estado de avance de las acciones de respuesta al consumo de SPA incluidas en el PIC presenta una ejecución del 70 %. Las actividades de prevención que se adelantan frente al consumo de SPA son: talleres y charlas dirigidos a los estudiantes de los colegios de primaria y secundaria, padres de familia y beneficiarios del programa Familias en Acción.

El municipio de Molagavita no cuenta con el Plan Municipal de Drogas, pero todas las acciones de respuesta al consumo de SPA han quedado incluidas en el PIC municipal. No obstante, a la fecha no se cuenta con el profesional encargado de la implementación del PIC, ni se reporta la ejecución de las actividades específicas frente al consumo de SPA.

En el municipio de San Andrés no se cuenta con Plan de Drogas, pero las actividades están incluidas en el PIC y cuenta con un profesional de apoyo para la implementación. Las acciones de prevención se orientan a los estudiantes de los colegios del municipio y se realizan a través de charlas y talleres.

El municipio de San José de Miranda presentó el Plan de Drogas a la Secretaría de Salud departamental; este

cuenta con un estado de avance del 70 %. Las acciones de prevención se enfocan en población escolarizada y no escolarizada, y en la población urbana y rural.

El municipio de San Miguel no cuenta con avance en el Plan de Drogas, ya que no se ha contratado a la persona responsable de la ejecución de las actividades, pero sí se cuenta con el profesional de apoyo al PIC. Las acciones se orientan a la población entre 10 y 18 años, padres de familia y población rural escolarizada.

El profesional de psicología realiza un acompañamiento a cada uno de los municipios incluidos en su jurisdicción, que consiste en:

- Acompañamiento a las Secretarías de Salud municipales.
- Asistencia técnica a la construcción de los PIC.
- Reunión con psicoorientadores de las diferentes instituciones educativas.

#### Provincia de Guantán

En los municipios de la provincia de Guantán se encuentran contratadas y en ejecución las acciones del eje de salud mental y convivencia del POA –Plan Operativo Anual–, asimismo, se desarrollan acciones de prevención frente al consumo de SPA. Respecto a la capacidad de las instituciones de salud, salvo el municipio de San Gil –que es de segundo nivel– las ESE e IPS de la provincia son de primer nivel.

El municipio de Barichara cuenta con un presupuesto de \$ 23'683.559 en el POA para esta temática. Entre las actividades que se están desarrollando sobresale la implementación de la estrategia de mitigación denominada "Pactos por la vida".

En el municipio de Cabrera se cuenta con un presupuesto de 4'594.566, y sus acciones se concentran en la realización de encuentros educativos en el eje de prevención dirigidos a los estudiantes de secundaria del municipio.

En el municipio de Coromoro se cuenta con un presupuesto de \$ 24'469.555. Las acciones de prevención se están adelantando a través de campañas dirigidas a los estudiantes de bachillerato de las instituciones educativas.

En Charalá se cuenta con un presupuesto de \$ 34'468.165 para este eje del POA, y entre las estrategias que cuentan con mayor impulso está la implementación de la Zona de Orientación Escolar para la población estudiantil.

En el municipio de Curití se priorizó la estrategia de IEC para los estudiantes de los colegios urbano y rural, y la población en general; en esta localidad se presupuestaron \$ 16'000.000 para atender la problemática.

En Mogotes se vienen emitiendo programas radiales y televisivos mensuales, en donde se enfatiza en la importancia de la prevención y mitigación del consumo de SPA. En esta vigencia el municipio destinó \$ 27'575.368 para atender esta problemática.

En el municipio de Pinchote se destinaron \$ 4'373.208 para este año, y las acciones se concentrarán en la estrategia IEC dirigida a los jóvenes.

En Onzaga se destinaron \$ 7'300.000 para dar respuesta a la problemática; entre las acciones realizadas están los encuentros educativos con la participación de los jóvenes.

En Encino se adelantan talleres lúdicos que promueven la adecuada utilización del tiempo libre y la prevención del consumo; el presupuesto destinado para estos temas fue de \$ 8'000.000.

En el municipio de Ocamonte se destinaron \$ 8'200.000 de presupuesto para la ejecución de las acciones de salud mental y convivencia. Entre las acciones que se adelantan está la implementación de Pactos por la Vida dentro del eje de mitigación.

En San Joaquín se destinaron \$ 4'000.000 para las actividades de salud mental y convivencia, y se avanza en la implementación de la estrategia de Pactos por la Vida.

En el municipio de San Gil se activó el Comité Municipal de Drogas y se socializó el Plan Operativo de Drogas; asimismo, se avanzó en el seguimiento a la ejecución de las actividades y se definieron compromisos. El presupuesto destinado al tema es de \$ 59'000.000.

En Páramo se destinaron \$ 12'725.524 para las acciones de respuesta, entre las que se encuentran actividades de esparcimiento, convivencias grupales –lunadas– y

noches de cine al parque para los jóvenes.

En el municipio de Valle de San José se vienen realizando talleres lúdicos para incentivar el correcto uso del tiempo libre; los recursos destinados en 2014 para atender la problemática fueron de \$ 17'856.349.

#### Provincia Comunera

La mayoría de los municipios de la Provincia Comunera no supera los 5.000 habitantes; entre los más críticos se encuentran Gámbita y Suaita por consumo de guarapo; Socorro por ser tener un alto porcentaje de población universitaria, y Oiba por ser un centro de intercambio comercial.

Uno de los factores que dificulta las acciones son los bajos presupuestos destinados al tema de salud mental incluidos en el PIC, que van de los 2 a los 25 millones de pesos, monto que no es siquiera suficiente para contratar un profesional que atienda el tema.

Las acciones en la provincia se concentran en el eje de prevención, con excepción de dos municipios, entre ellos Suaita, en el que se trabaja la estrategia de Pactos por la Vida para contrarrestar las consecuencias del consumo de guarapo.

En los municipios “guaraperos” una de las mayores dificultades de acción es la resistencia de la comunidad a considerar este tipo de consumo como problemático, entre otras razones por el arraigo cultural. Sin embargo, se viene trabajando en promover acciones como: hervir el agua para la preparación de la bebida, asegurar unas condiciones mínimas de higiene y no fomentarla tanto.

En la mayoría de municipios las acciones de respuesta están circunscritas exclusivamente a las actividades de prevención con población escolar, tal es el caso de Chima, Confines, Contratación, El Guacamayo, Hato, Galán, Gámbita, Guadalupe, Guapota, Oiba, Palmar, Socorro y Simacota. Mientras que en Palmas del Socorro y Suaita se está implementando, además, la estrategia de “Pactos por la vida: saber beber, saber vivir”, que ha logrado involucrar a los gremios de transportadores y de expendedores de bebidas embriagantes.

Municipio	Valor en el POA - Dimensión de salud mental y convivencia (\$)
Chima	3'800.000
Confines	4'500.000
Contratación	3'000.000
El Guacamayo	2'000.000
Hato	5'100.000
Galán	27'575.368
Gámbita	6'000.000

Guadalupe	5'500.000
Guapota	4'800.000
Oiba	16'000.000
Palmar	5'000.000
Palmas del Socorro	4'600.000
Simacota	8'000.000
Socorro	22'000.000
Suaita	11'000.000

Tabla 23. Recursos asignados en el POA – Dimensión de salud mental y convivencia  
Fuente: psicóloga de apoyo de la provincia Comunera. Secretaría de Salud departamental.

### 11.3 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Potenciar la estrategia de intervención por provincias para desarrollar acciones de respuesta frente al consumo de SPA, ya que esta posibilita el intercambio fluido de información y el fortalecimiento de las estrategias que desarrollan los municipios.
- Construir un formato de seguimiento unificado para cada una de las provincias y definir una serie de indicadores que permitan un seguimiento efectivo de las acciones.
- Propiciar la definición de estrategias orientadas a grupos poblacionales como: habitante de calle, trabajador informal o rural y población desescolarizada, ya que la mayoría de acciones se concentran en las entidades educativas – especialmente en secundaria.
- Fortalecer las acciones dirigidas a padres de familia y educadores, con el fin de lograr un impacto no solo en el menor o adolescente sino en su entorno inmediato.
- Se debe garantizar que las acciones de respuesta en el ámbito educativo no se circunscriban a las zonas urbanas, sino que tengan cobertura en áreas rurales.
- Impulsar acciones concretas para prevenir y mitigar el uso de sustancias del denominado consumo cultural –como guarapo, ‘hayo’ y ‘miche’– que consideren los factores culturales que lo originan.
- Teniendo en cuenta los limitados recursos para el tema de salud mental en los municipios, y más aún para el tema específico de consumo de SPA, puede resultar más efectivo la inclusión de las acciones de prevención y mitigación en el PIC, que la construcción de un plan específico para reducción del consumo.

- Fortalecer la estrategia de socialización y capacitación en la Ley 1566/2012, involucrando de manera activa a las IPS y EPS que, pese a tener competencias de ley, no garantizan la atención a los usuarios.

### 11.4 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA

#### 11.4.1 Consumo de sustancias lícitas e ilícitas

##### Consumo de sustancias psicoactivas Población General

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 presentó para Barrancabermeja Santander una muestra de 143 personas, que representan el 8,5% del total de la muestra del Departamento de Santander (Muestra 1.686 personas). La muestra representa a 226.272 personas.

En Barrancabermeja de acuerdo a la información del Estudio, el 86,6% han consumido alcohol alguna vez en la vida, 45,6% cigarrillo, 36,9% bebidas energizantes, tranquilizantes y opioides 3,4% cada una. El 15,6% 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 11,8%, seguido por cocaína 4%, basuco 1,3%, ketamina 1,1% y hongos e inhalables con el 0,9% cada una.

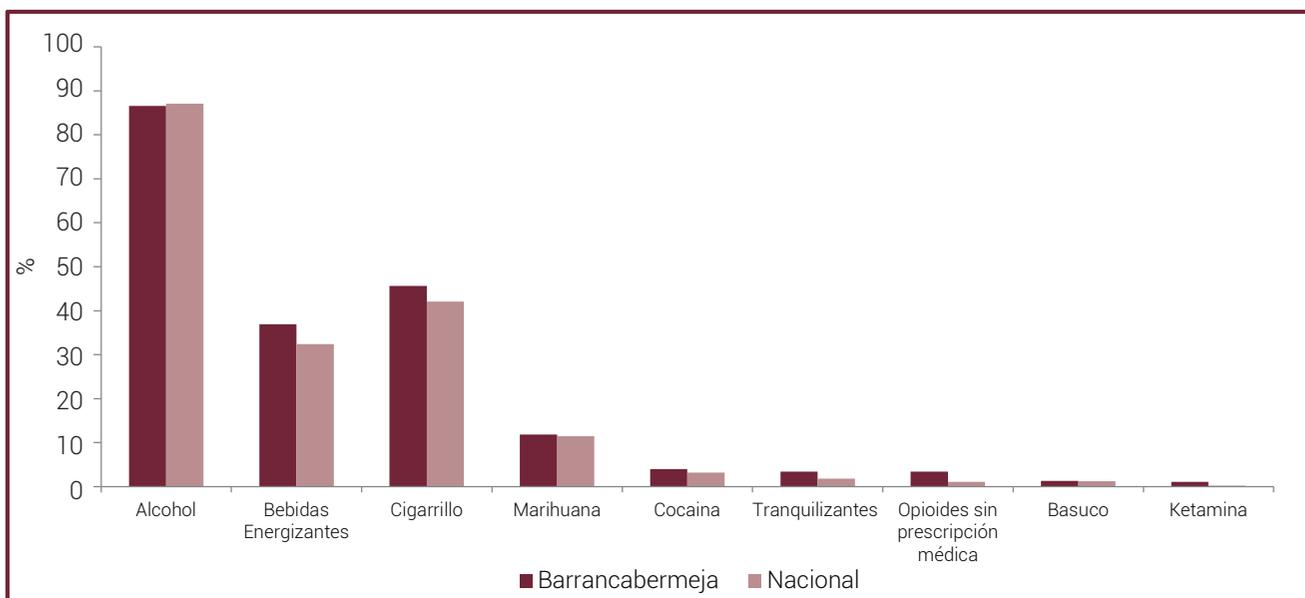


Gráfico 68. Prevalencias Consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio de consumo de alcohol, cigarrillo y bebidas energizantes presentan una alta dispersión. La edad de consumo de sustancias ilícitas en Barrancabermeja es más concentrada.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 19 años, no obstante el 5% refieren haber probado el alcohol después de los 27 años, edades atípicas de inicio del consumo. Para cigarrillo, una edad de inicio superior a los 25 años se considera un dato atípico.

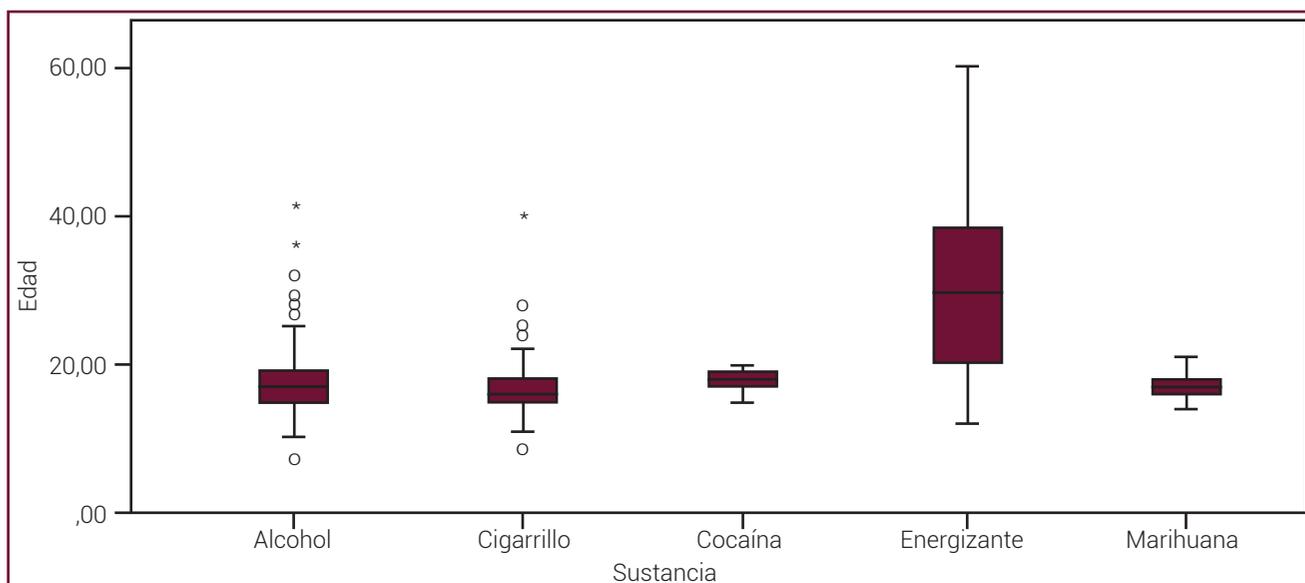


Gráfico 69. Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 68 se presenta el promedio de edad de inicio<sup>157</sup> según cohorte<sup>158</sup> para cigarrillo y alcohol. Para bebidas alcohólicas se evidencia un descenso de siete años pasando de aproximadamente 20 años para la cohorte 1962-1966 a 13 años para la cohorte 1997-2001.

Con relación al consumo de cigarrillo se evidencia un descenso de ocho años pasando de aproximadamente 21 años para la cohorte 1957-1961 a 13 años para la cohorte 1997-2001, a medida que las cohortes son más recientes la diferencia en los promedios de edad de inicio entre alcohol y cigarrillo van disminuyendo hasta la cohorte 1997-2001 donde presentan el mismo valor. Las sustancias cigarrillo y alcohol presentan comportamientos similares, especialmente los promedios de edades de inicio de las cohortes 1987-1991 a 1997-2001 son muy afines.

157 El promedio de edad de inicio presenta altos errores de estimación por lo que se deben tomar solamente como referencias descriptivas.  
158 Las cohortes son tomadas a partir de los años de nacimiento de las personas encuestadas en el estudio Nacional de consumo de SPA 2013.



Gráfico 70. Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte.  
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.

#### Tabaco

El 45,6% de los encuestados en Barrancabermeja, declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. De

las personas que consumieron tabaco alguna vez en la vida, se presenta una disminución superior a dos veces con relación al consumo actual de esta sustancia.

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

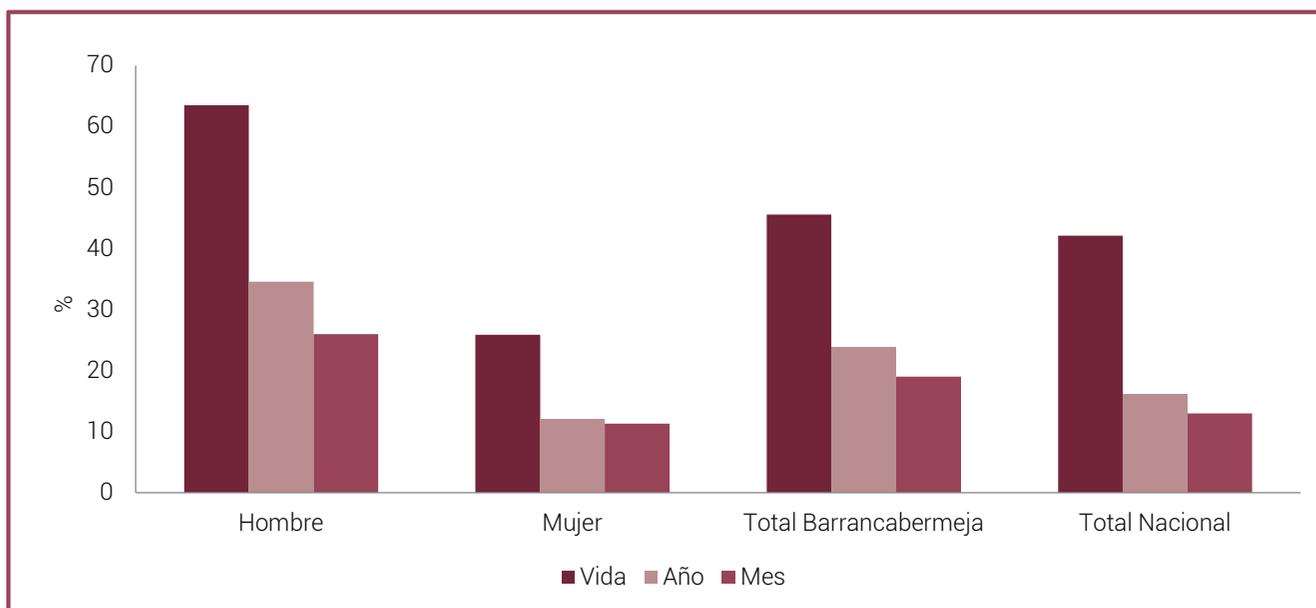


Gráfico 71. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 70, se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad, la prevalencia de consumo de tabaco último mes más alta la presenta el grupo de edad 25 a 34 años con el 29,8%, con una prevalencia superior cerca de dos veces al valor nacional para este

grupo de edad (15,9%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 45 a 65 años con una prevalencia de consumo último mes del 22,2%, superior en ocho puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (14,1%).

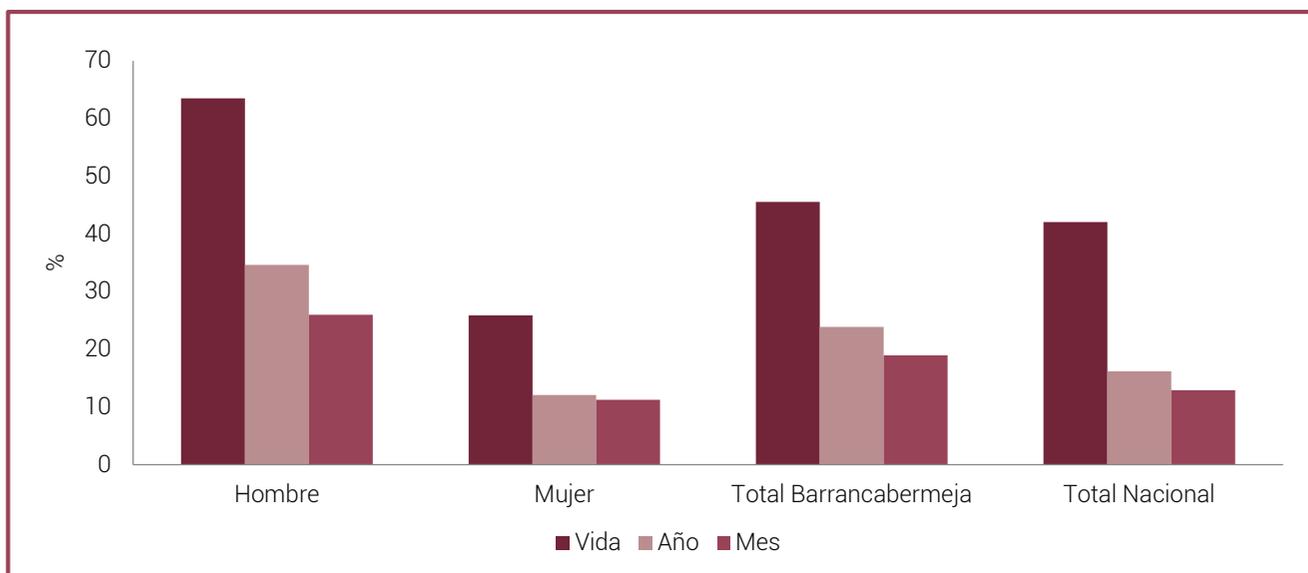


Gráfico 72. Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de tabaco para Barrancabermeja está alrededor de los 16 años, con una edad de inicio más temprana en dos años en hombres con relación a las mujeres, considerando la mediana como indicador.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que consumieron tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años y el 75% (percentil 75) lo hizo por primera vez a los 18 años o antes, presentando el mismo dato que el valor Nacional.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	16,0	14,0	18,0
Mujer	19,0	18,0	16,0	20,0
Total Barrancabermeja	17,2	16,0	15,0	18,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 24 Edad de inicio de tabaco según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Alcohol

El 86,6% de los encuestados en Barrancabermeja, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres 91,6%, con relación a las mujeres 81%. La prevalencia del último año, se reduce en 27,5 puntos porcentuales en el caso

de las mujeres y en 17,3 puntos porcentuales en el caso de los hombres, respecto al dato de consumo alguna vez en la vida.

Barrancabermeja presenta prevalencias de último año y mes superiores a los valores departamentales y nacionales.

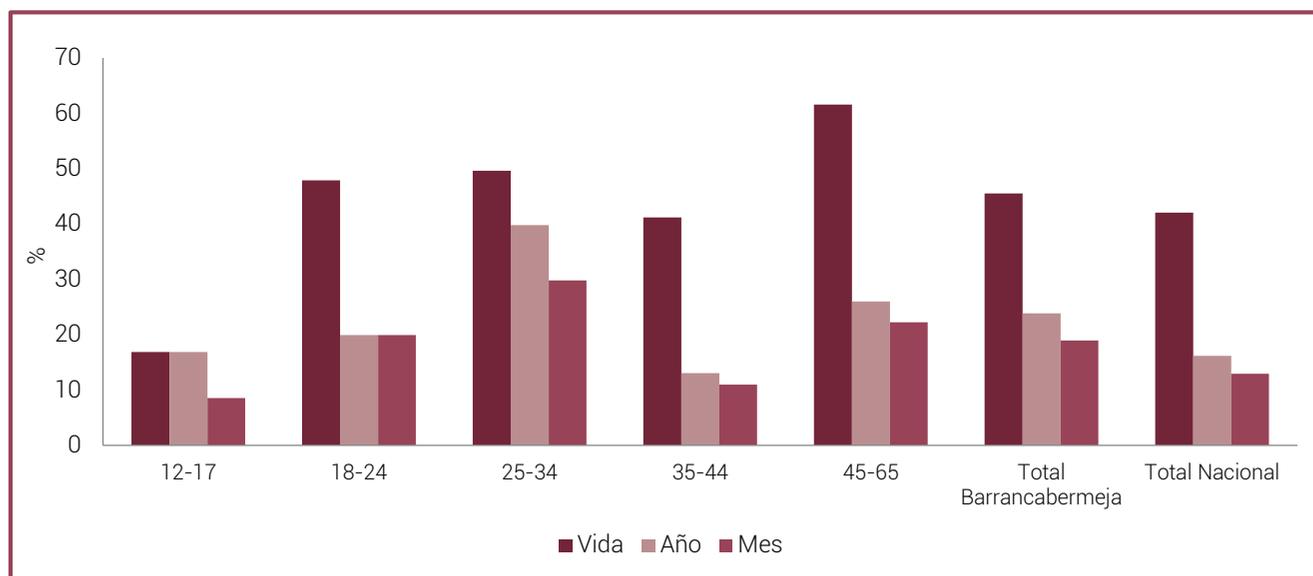


Gráfico 73. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La mayor prevalencia de uso actual de alcohol la presenta el grupo de edad de 18 a 24 años con 65,6%, superior en 16 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (49,3%). En segundo

lugar se encuentra el grupo de edad de 25 a 34 años con una prevalencia de consumo último mes del 51,3%, superior en seis puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

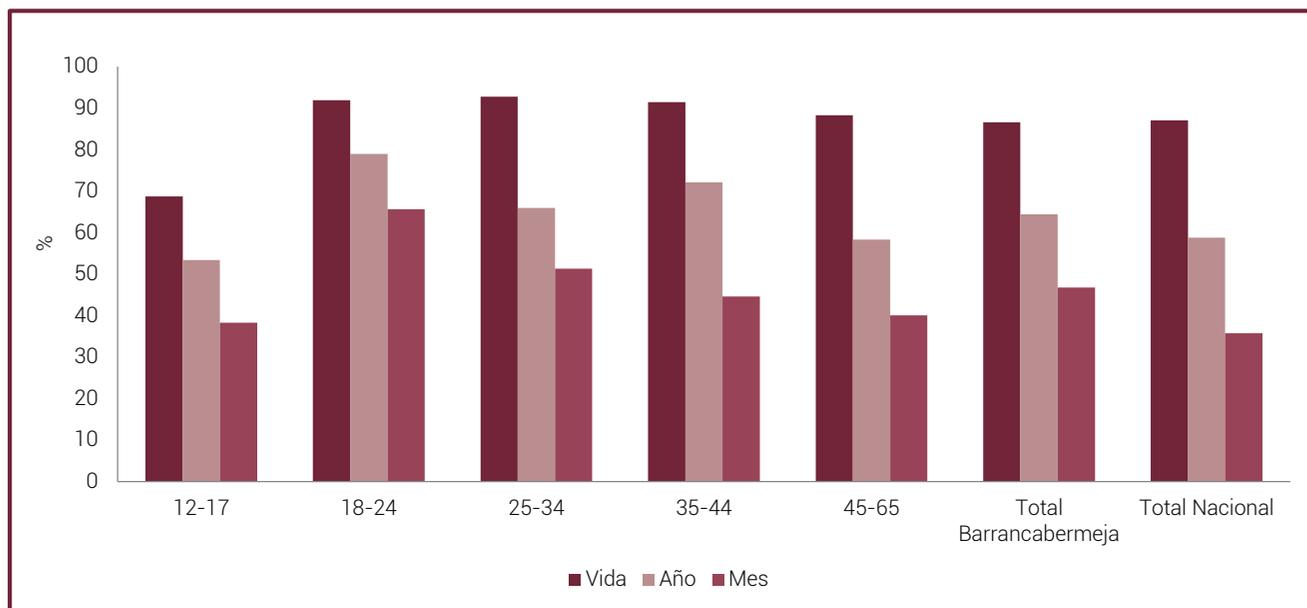


Gráfico 74. Prevalencias de alcohol según grupos de edad.

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

La edad de inicio del consumo de alcohol para Barrancabermeja es la misma que el dato nacional, con 17 años, 16 años para hombres y 18 años para mujeres, considerando la mediana como indicador.

vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 17 años, observándose dos años de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que han consumido alcohol lo hizo por primera vez a los 18 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años o antes.

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

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	16,0	14,0	17,0
Mujer	19,0	18,0	15,0	20,0
Total Barrancabermeja	17,8	17,0	15,0	19,0
Total Nacional	17,3	17,0	15,0	19,0

Tabla 25. Edad de inicio de alcohol según sexo.

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

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>159</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.

riesgoso o perjudicial de alcohol y el 2,1% de las personas encuestadas presenta comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

De acuerdo con esto el 22,8% de la población de Barrancabermeja de 12 a 65 años presenta consumo

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 36,8 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 19,5 puntos.

<sup>159</sup> El AUDIT fue desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) evalúa el consumo problemático y dependencia de alcohol. Puede usarse como pre-examen para identificar pacientes que requieren tamizaje completo e intervención breve.

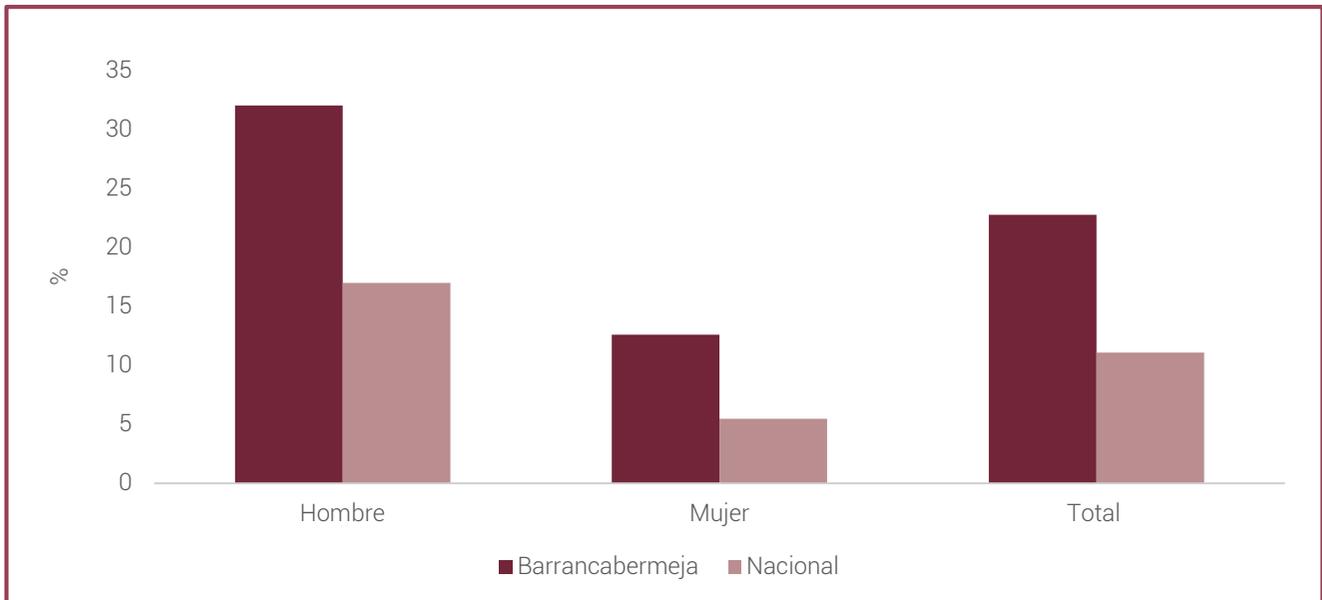


Gráfico 75. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 57,4% superior más de tres veces al valor nacional para este grupo de edad (18,8%), en segundo lugar se encuentra

el grupo de 45 a 65 años con el 22,8% superior más de tres veces al valor nacional para este grupo de edad (7,5%).

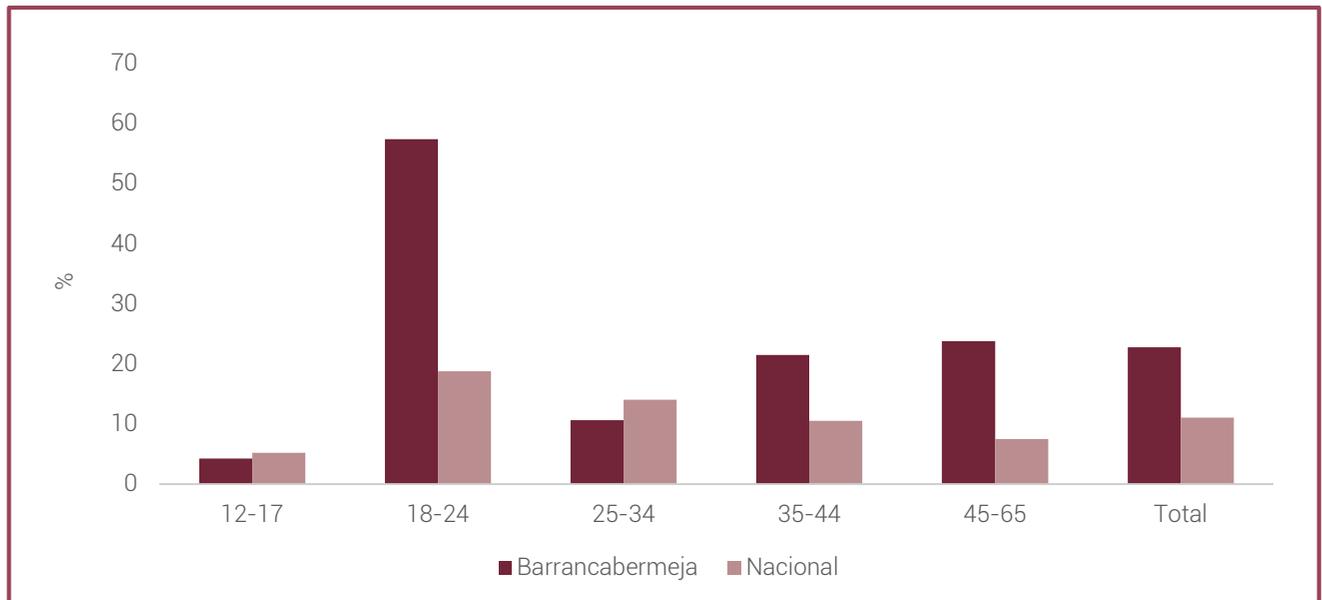


Gráfico 76. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 75. muestra la frecuencia de consumo de alguna bebida alcohólica. Del 64,4% de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último

año, el 67,4% lo hizo una vez al mes y el 29,2% de dos a cuatro veces al mes.

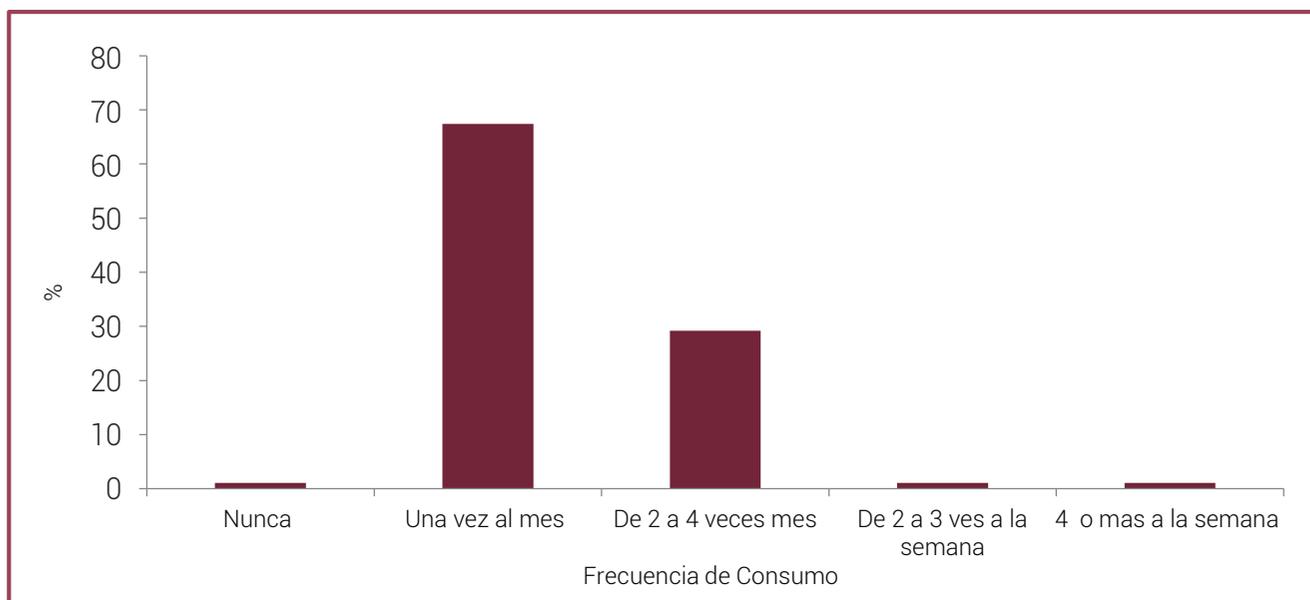


Gráfico 77. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último año.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 76 muestra el número de tragos de bebidas alcohólicas que suelen tomar las personas en un día de consumo habitual, cerca del 45% afirman consumir más

de 6 tragos habitualmente, lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

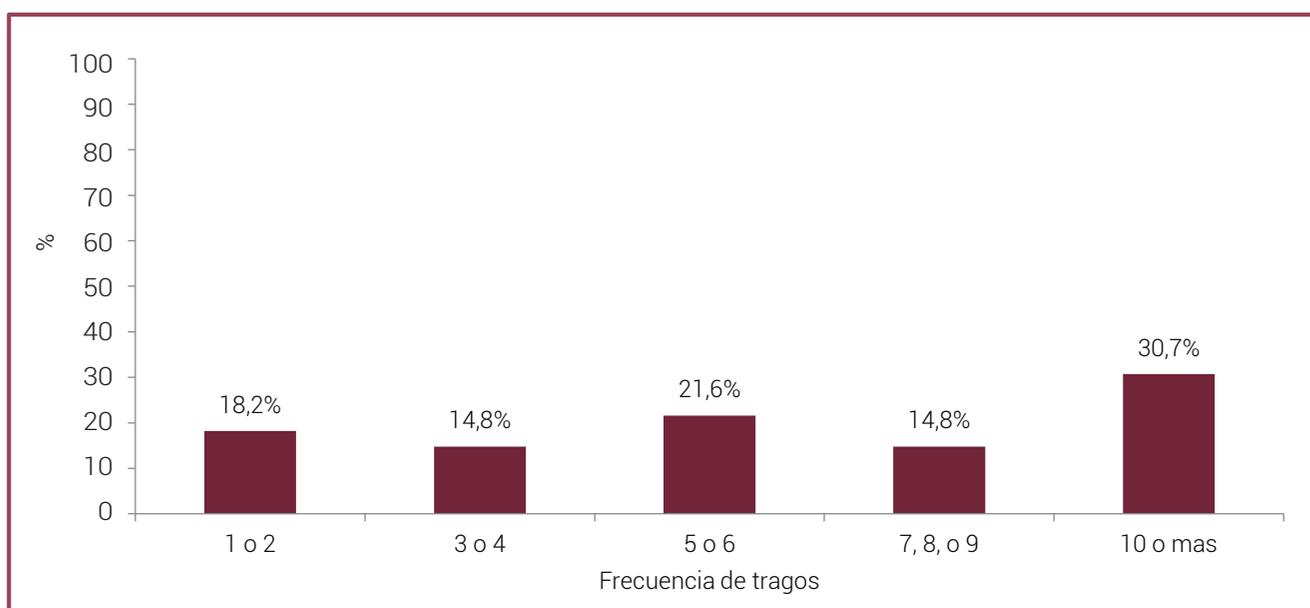


Gráfico 78. Número de tragos de personas con consumo último año.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 77 muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar un consumo alto de cerveza especialmente los fines

de semana, seguido de aguardiente, ron y whisky, no se registró consumo en el último mes de vino, chicha, brandy ni alcohol industrial.

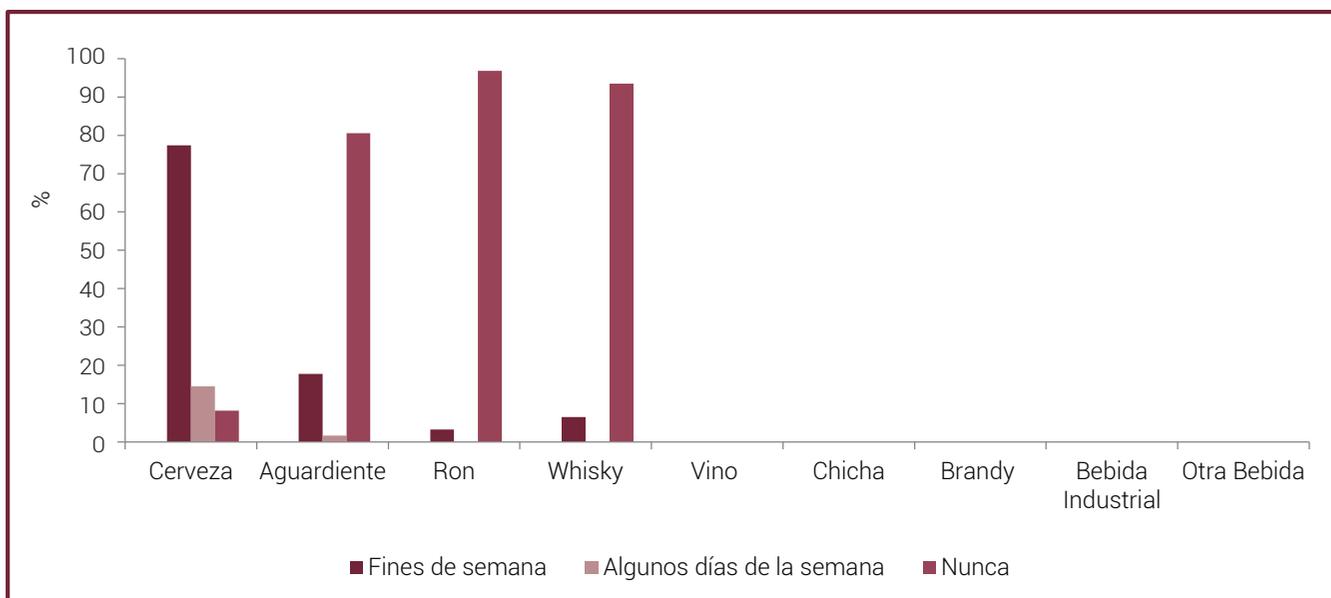


Gráfico 79. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En este apartado se analizarán marihuana y cocaína por ser las de mayor prevalencias de consumo en Colombia, Santander y en Barrancabermeja, así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas) (Ver gráfico 78).

### 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>160</sup>.

El 15,6% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres más de dos veces con relación a las mujeres.

El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en 3,8% y el consumo actual descende a 2,8%. Al comparar las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, en el último año y en el último mes, se encuentra que Barrancabermeja presenta datos superiores en los tres indicadores que el promedio del departamento y del país.

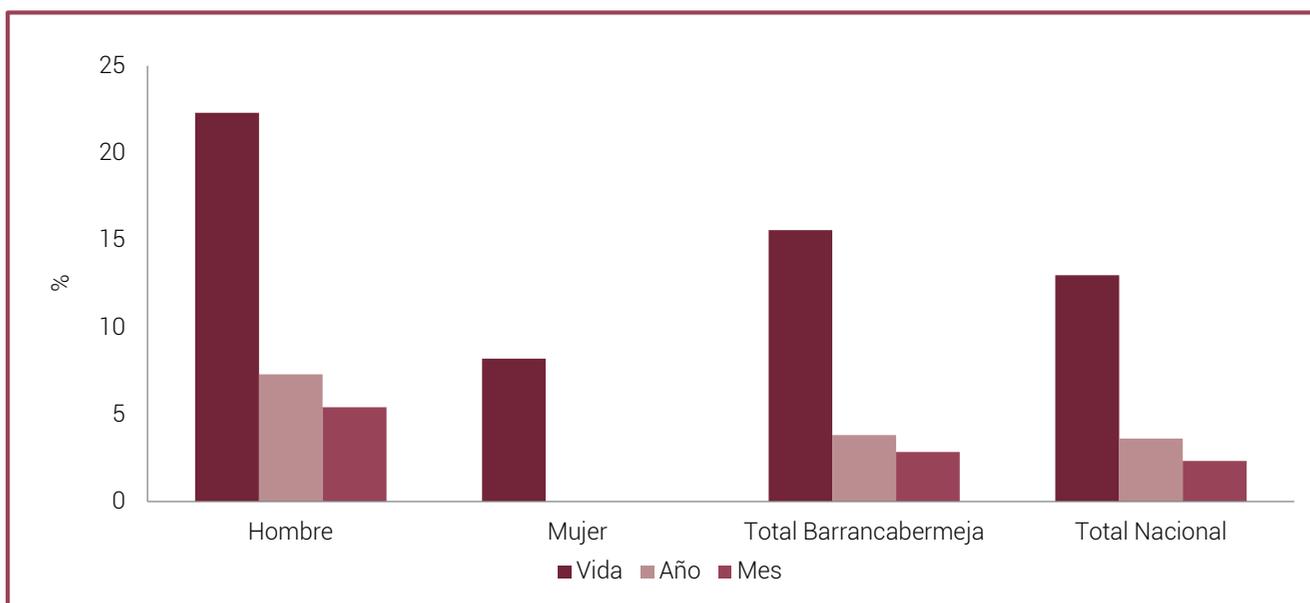


Gráfico 80. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

<sup>160</sup> Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, Popper, ketamina, GHB, sustancias inhalables, dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y dick.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 18 a 24 años con 18,5%, este grupo de

edad presenta prevalencias superiores a los valores nacionales.

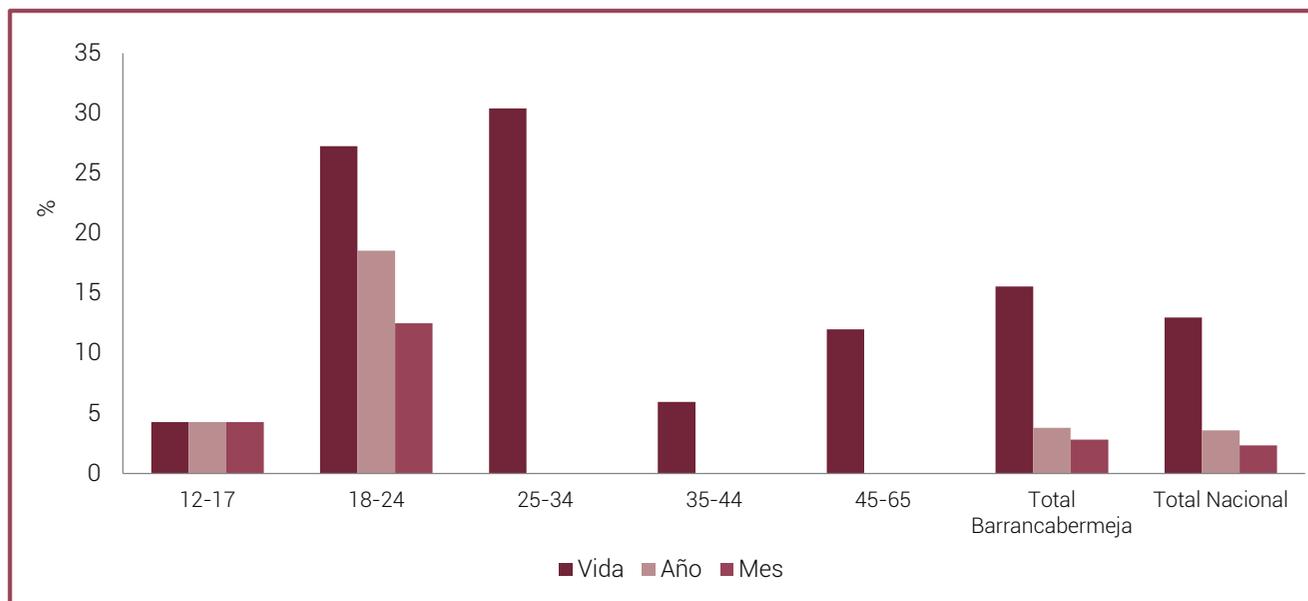


Gráfico 81. Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### Marihuana

El 11,8% de los encuestados en Barrancabermeja declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres cerca de dos veces con relación a las mujeres.

El consumo reciente o prevalencia del último año, se ubica en el 3,8% y desciende a 2,4% con relación al consumo de último mes.

Las prevalencias de Barrancabermeja son superiores a los valores nacionales para los tres indicadores.

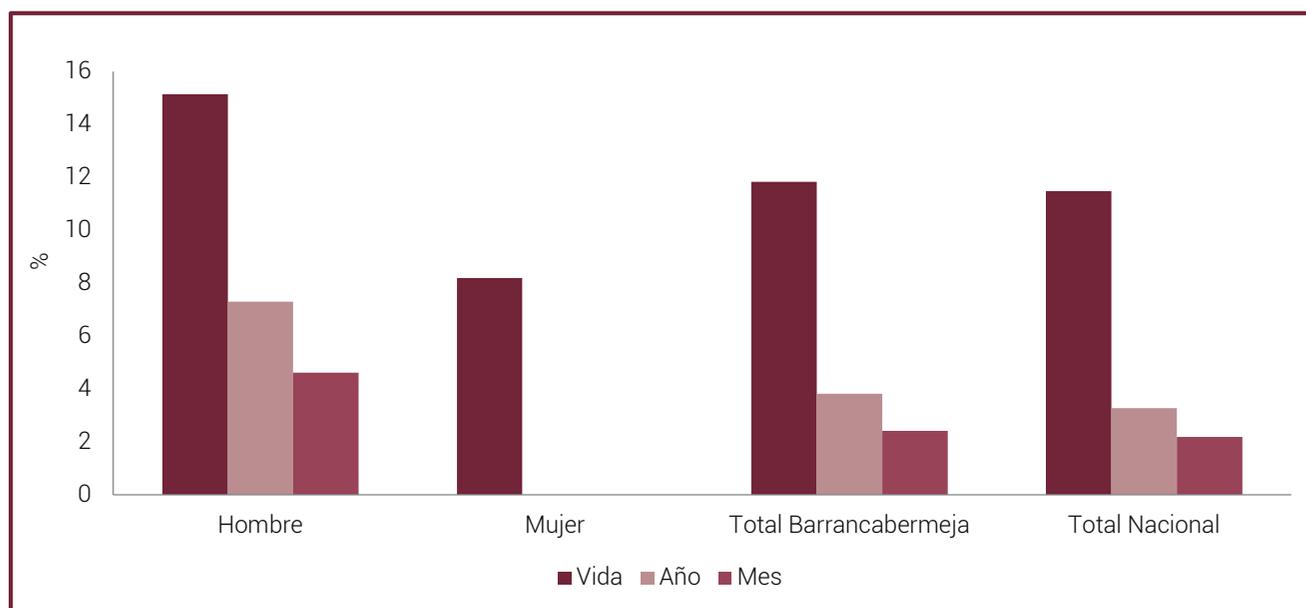


Gráfico 82. Prevalencias de consumo de marihuana según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años con 18,5% superior en más de dos veces al valor del

dato nacional para el mismo grupo de edad (8,2%). (Ver gráfico 81).

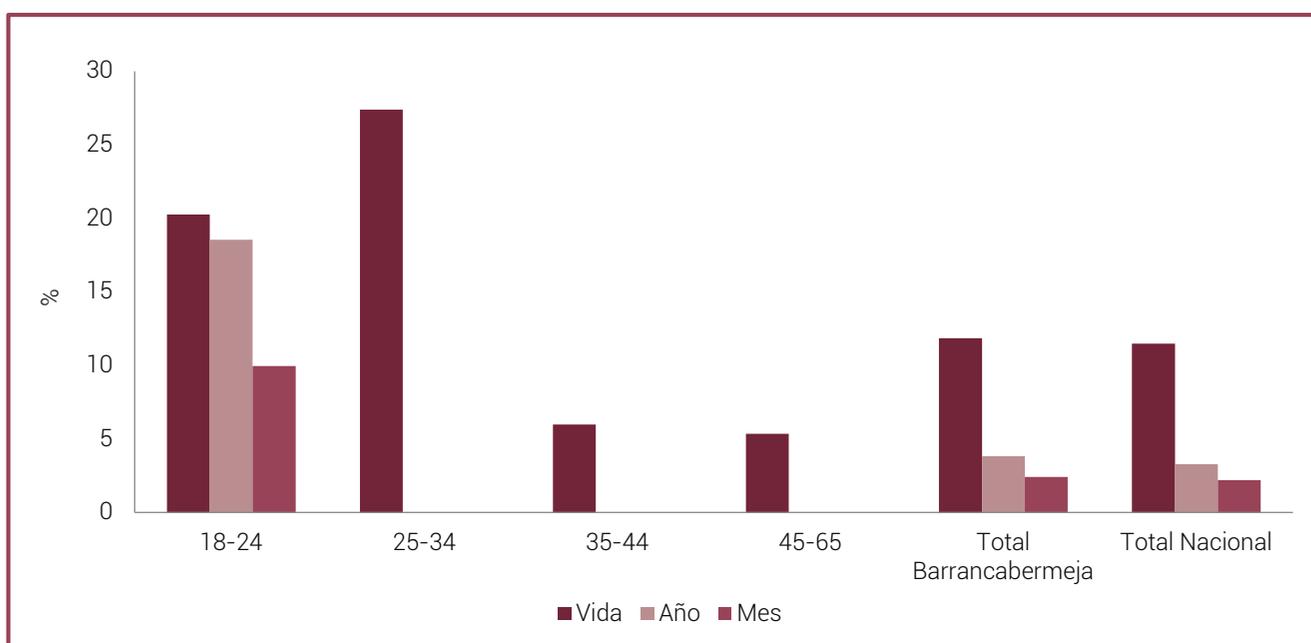


Gráfico 83. Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana en Barrancabermeja está alrededor de los 17 años, siendo un año mayor en hombres con relación a las mujeres, considerando la mediana como indicador.

Se encuentra que el 25% (percentil 25) de las personas con menor edad que consumieron marihuana alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 16 años. El 75% (percentil 75) de los hombres y mujeres que consumieron marihuana lo hizo por primera vez a los 18 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	17,0	18,0
Mujer	17,0	16,0	16,0	18,0
Total Barrancabermeja	17,0	17,0	16,0	18,0
Total Nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

Tabla 26. 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 20% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 0,7%.

#### Cocaína

El 4,0% de las personas encuestadas en Barrancabermeja, declaró haber consumido cocaína

alguna vez en la vida, el porcentaje de personas que consumió esta sustancia durante el último año y mes se reduce a la mitad. (ver gráfico 82).

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

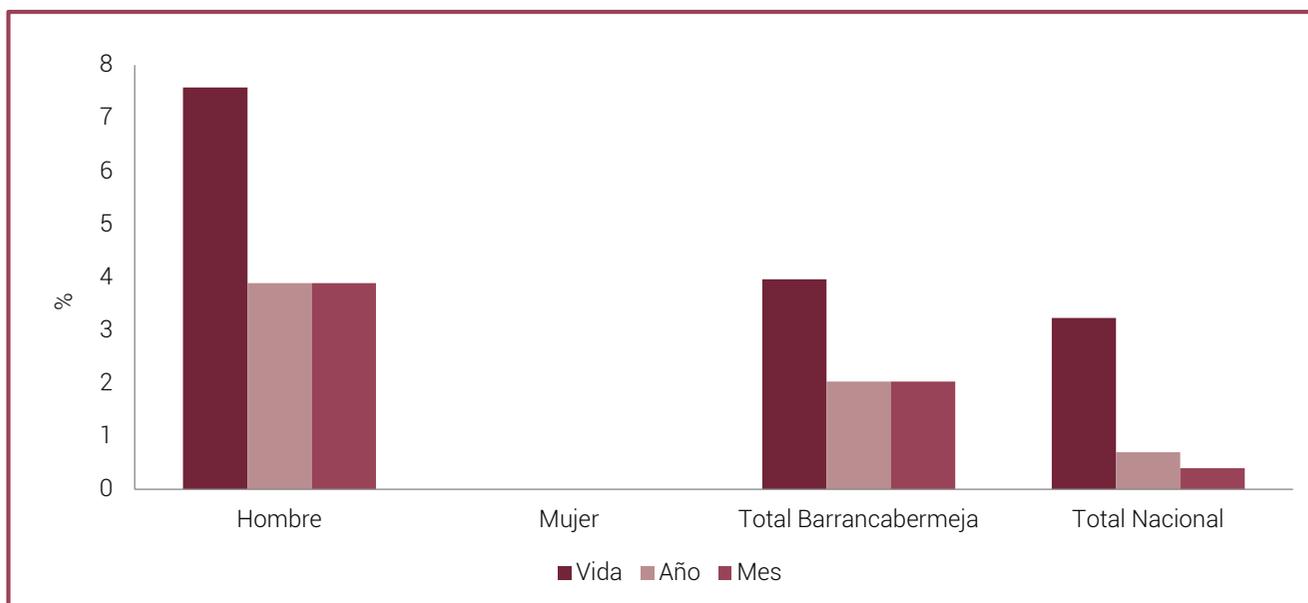


Gráfico 84. Prevalencias de consumo de cocaína según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína de Barrancabermeja se encuentran en el grupo de edad 18-24 años, con un valor de 12,5% para los tres indicadores.

En el grupo de 12 a 17 años, se evidencia el mismo porcentaje de consumo alguna vez en la vida y consumo actual de esta sustancia.

La edad de inicio del consumo de cocaína en Barrancabermeja está alrededor de los 18 años, considerando la mediana como indicador.

### C. Comparativo Estudios 2008 y 2013

A continuación realizamos el análisis comparativo entre los estudios nacionales de consumo de 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.

Para Barrancabermeja el estudio de consumo de SPA llevado a cabo en el año 2008 se realizó sobre una muestra de 144 entrevistas efectivas, que representaron una población de 148.647 personas, para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra de 143 casos que representan una población de 226.272 personas.

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 de las tres prevalencias, con un aumento superior al doble con relación al consumo actual (prevalencia de último mes), pasando de 9,1% en el 2008 a 19% en el 2013.

La diferencia de prevalencias de los estudios son estadísticamente significativas.

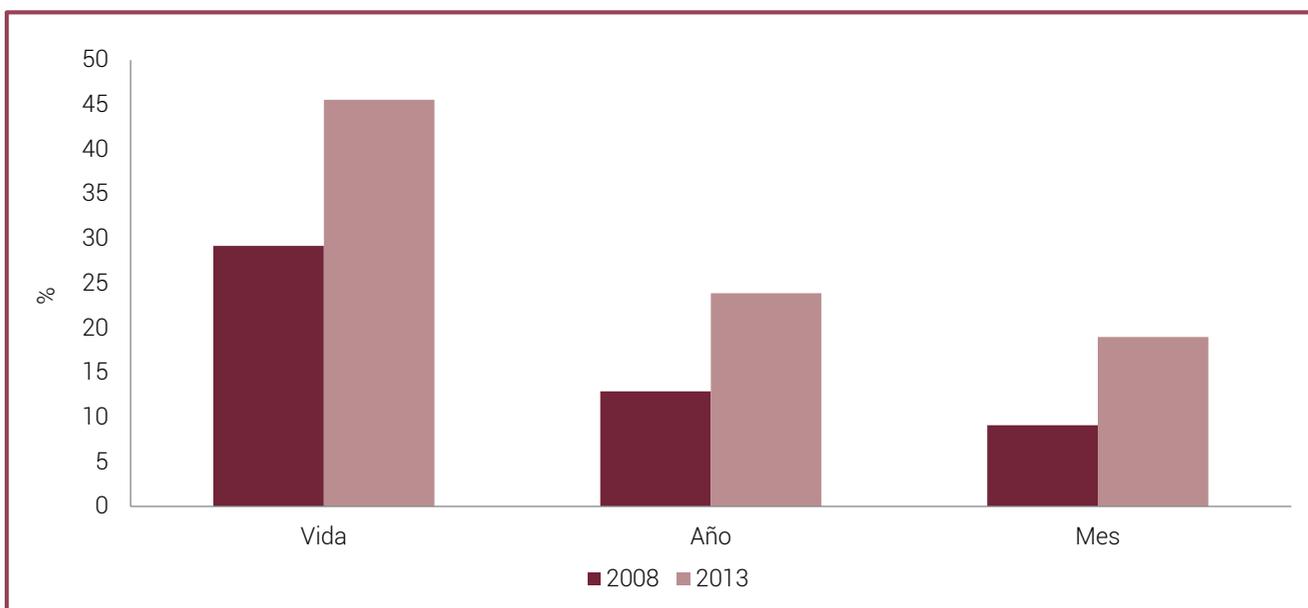


Gráfico 85. Comparativo prevalencia consumo de tabaco, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el siguiente gráfico se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. Con relación al consumo actual se evidencia un aumento superior a 17 puntos porcentuales, pasando de 29,7% en el 2008 a 49,7% en el 2013.

La diferencia de prevalencias de los estudios son estadísticamente significativas para esta sustancia.

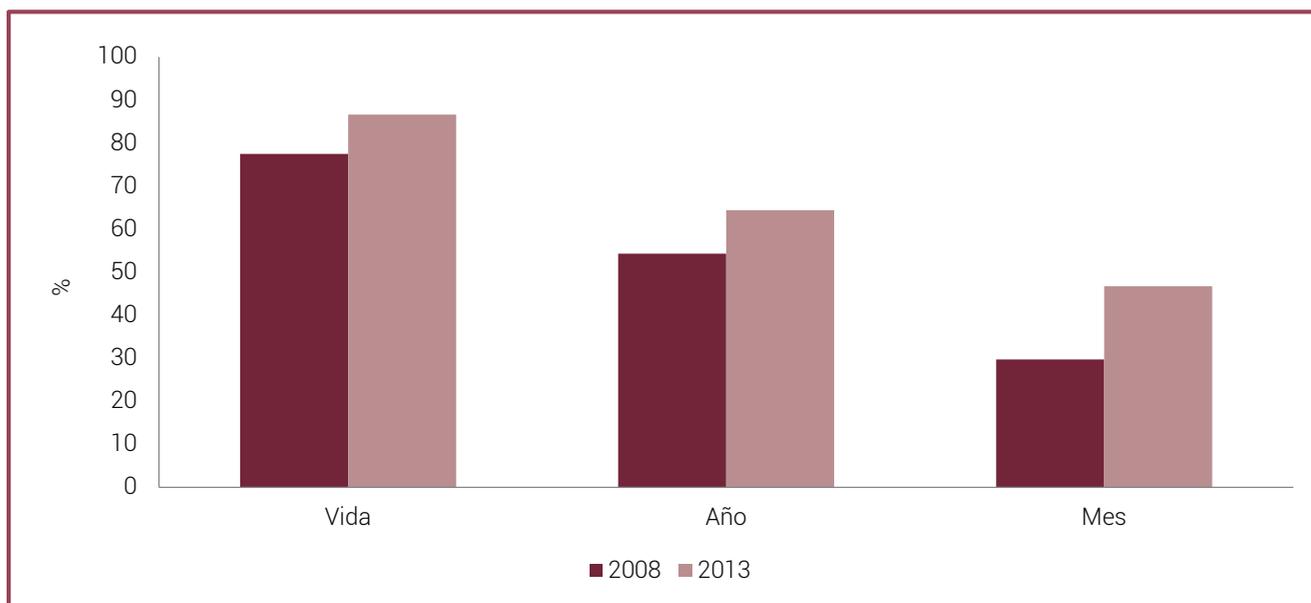


Gráfico 86. Comparativo prevalencia consumo de alcohol, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación se hace una comparación de los Estudios 2008 y 2013, con relación a los indicadores de consumo de marihuana, es importante destacar que para los tres indicadores se observa un aumento significativo.

Con relación al consumo reciente de esta sustancia, el aumento es superior en dos veces pasando de 1,9% en el 2008 a 3,8% en el 2013.

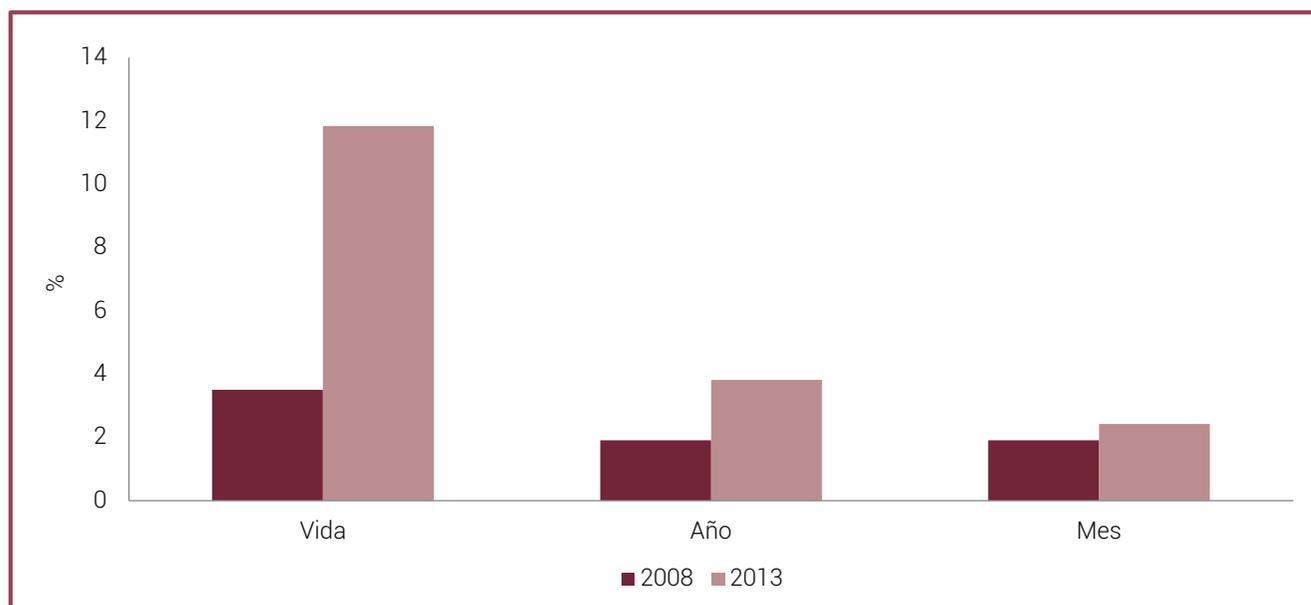


Gráfico 87. Comparativo prevalencia consumo de marihuana, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Con relación al uso de cocaína, se evidencia aumento significativo para las tres prevalencias. De acuerdo al consumo de alguna vez en la vida de esta sustancia, se evidencia un aumento de cuatro veces pasando de

1,0% en el 2008 a 4,0% en el 2013. El consumo reciente (último año) y actual (último mes) evidencia un aumento cercano a tres veces pasando de 0,7% en el 2008 a 2,0% en el 2013.

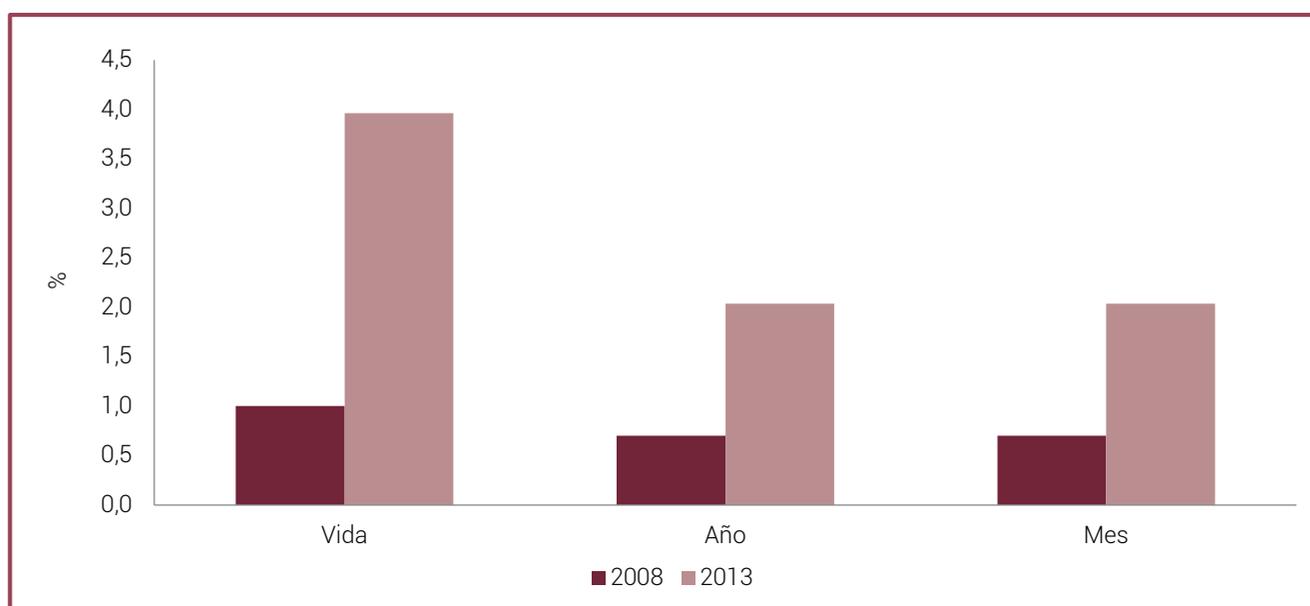


Gráfico 88. Comparativo prevalencia consumo de cocaína, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación se presentan los resultados comparativos sobre el uso de alguna cualquier droga ilícita, tales como marihuana, cocaína, basuco, éxtasis y heroína<sup>161</sup>.

Respecto al consumo de cualquier sustancia ilícita en Barrancabermeja, se evidencia un aumento significativo

que está relacionada con los cambios registrados principalmente para marihuana tal como se destaca para las tres prevalencias, situación en el gráfico anterior. El consumo último año evidencia un aumento significativo pasando de 2,6% en el 2008 a 3,8% en el 2013.

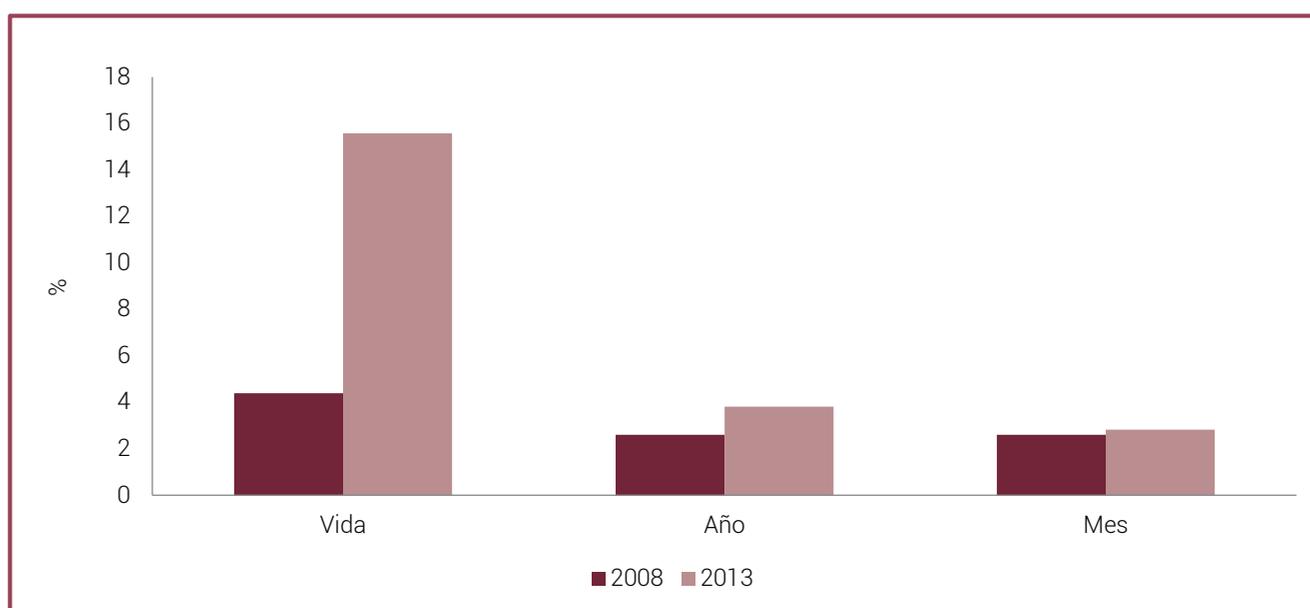


Gráfico 89. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, Barrancabermeja Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

### 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 la Ciudad de Barrancabermeja, la muestra es de 579 personas con 259 hombres (44,7%) y 320 mujeres (55,3%), en edades de 12 a 18 años.

#### A. SPA lícitas

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

<sup>161</sup> Se incluyen estas sustancias por ser las únicas que fueron incluidas para los 3 períodos estudiados.

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

#### Tabaco

El 13,8% de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, mientras el 5% refirió haber fumado en el último mes presentando una prevalencia inferior al valor departamental y nacional.

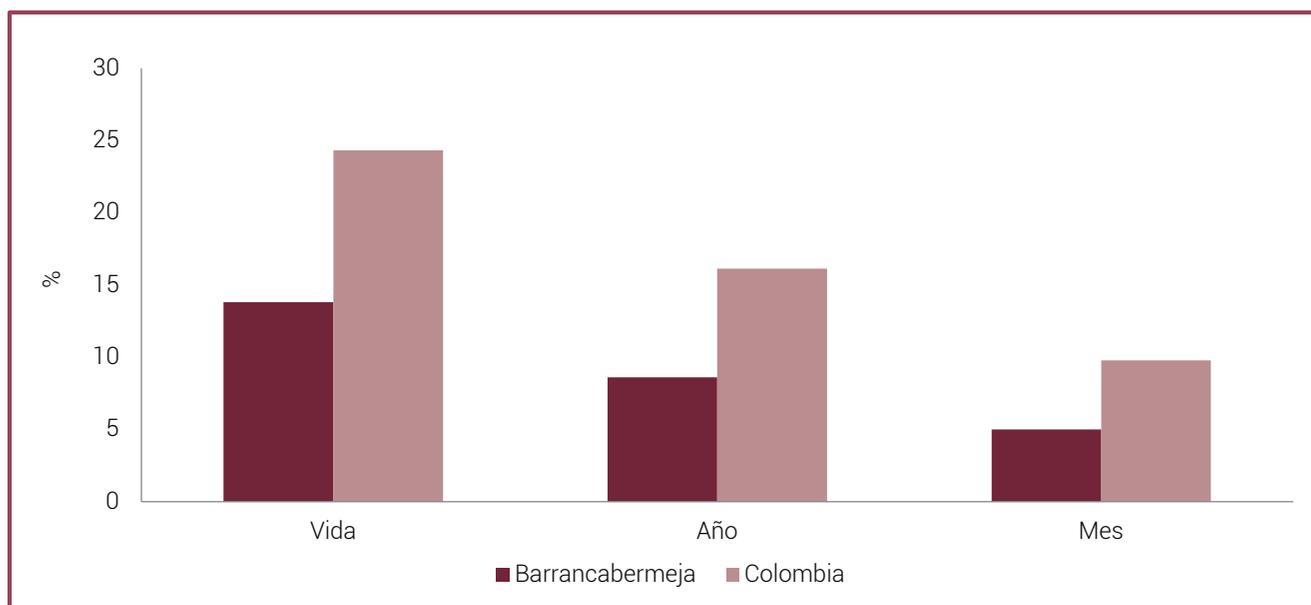


Gráfico 90. Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

#### Alcohol

El 49,9% de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 30,2% lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando

una prevalencia inferior en 9,6 puntos porcentuales al valor nacional. Barrancabermeja presenta prevalencias inferiores a los indicadores departamentales y nacionales para las tres prevalencias.

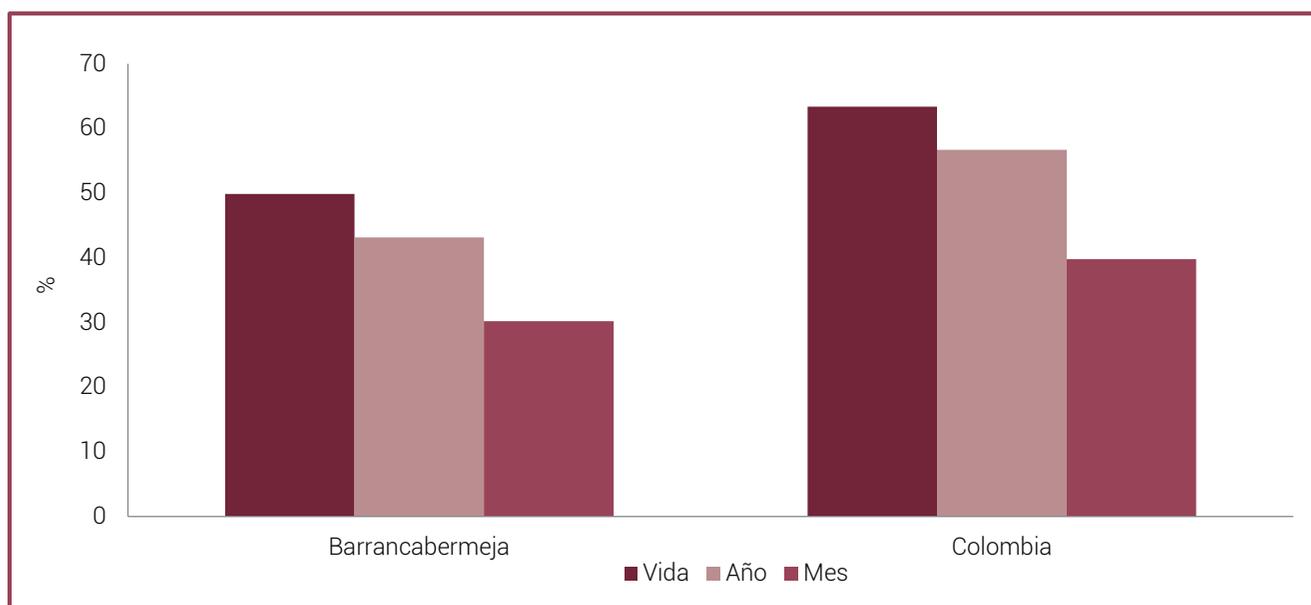


Gráfico 91. Comparativo prevalencias de consumo de alcohol.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### **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 2,4% de los escolares declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. Con relación al consumo reciente el 1,7% de los menores registró consumo en el último año. Las tres prevalencias son inferiores en más de tres veces a los valores nacionales.

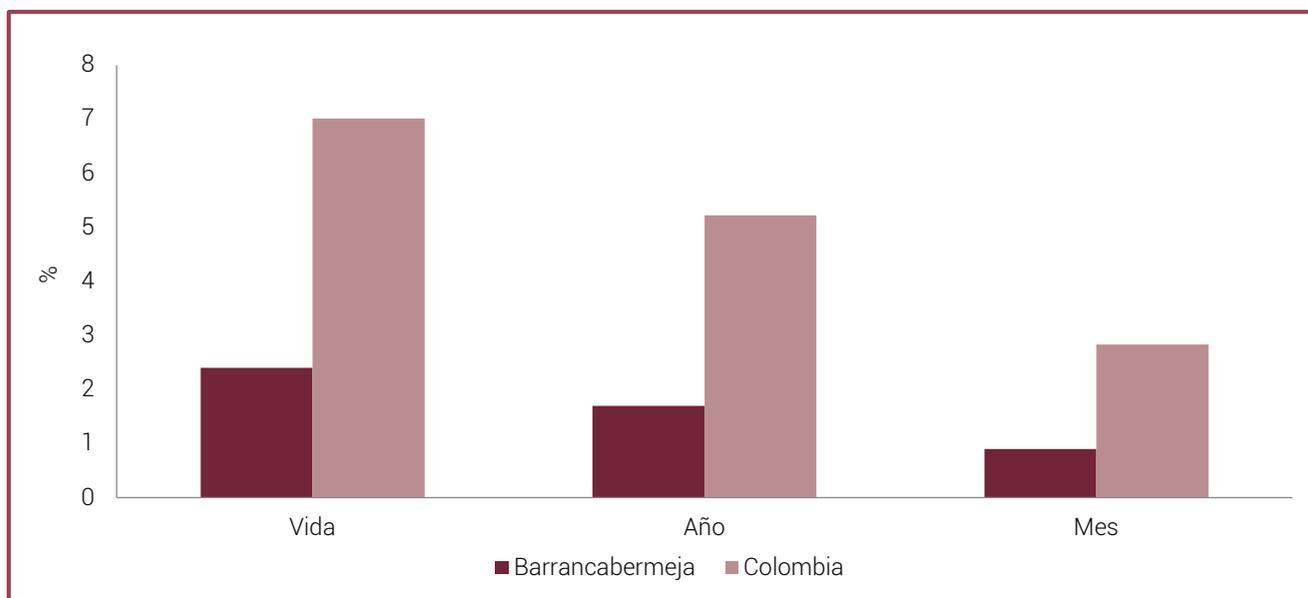


Gráfico 92. Comparativo prevalencias de consumo de marihuana.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### Cocaína

El 1,2% de los escolares declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, mientras menos de la

mitad lo hizo en el último mes (0,5%). Barrancabermeja presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales.

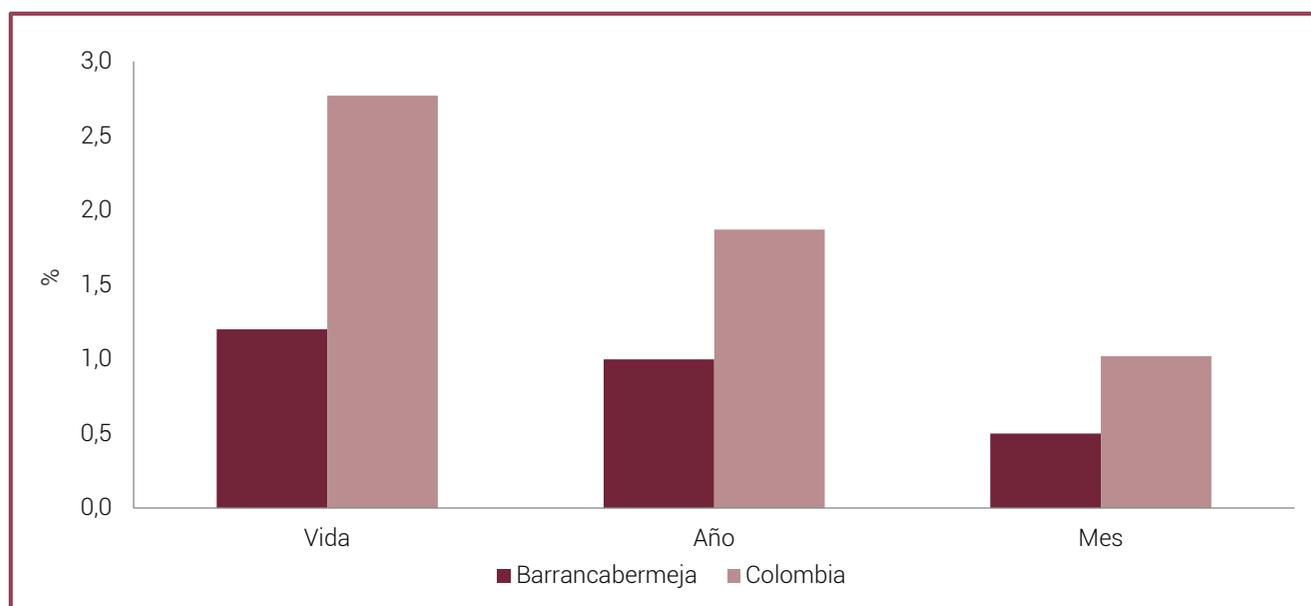


Gráfico 93. Comparativo prevalencias de consumo de cocaína.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### Percepción sobre consumo

En la ciudad se presenta un alto consumo de cerveza y cigarrillo, que según los actores locales tienen entre otras causas, patrones culturales de consumo, el clima cálido que propicia el consumo de cerveza, así como la presencia de la industria petrolera que ha tenido impacto tanto en el consumo como en problemáticas de violencia y prostitución. Se han identificado personas consumidoras provenientes de otras regiones que han llegado a trabajar a las ciudades, incluso casos en los que se rentan casas en las que funcionarios de alto

perfil de la industria petrolera se reúnen para consumir sustancias psicoactivas.

Se ha identificado un alto consumo de cocaína y marihuana entre los soldadores que hacen parte de la empresa petrolera. En la Policlínica de Ecopetrol existe un grupo de autoayuda en Salud Mental, sin embargo los casos críticos son remitidos a Bucaramanga.

Según los actores institucionales se presenta un consumo importante de SPA en mujeres en estado de embarazo.

También se identificado consumo en niños de 12 y 13 años, principalmente asociado a alcohol. Entre los jóvenes del municipio se evidencia por parte de los actores institucionales consumo de rivotril debido al fácil acceso a esta sustancia, de igual manera en colegios se identifica consumo de marihuana, cocaína y drogas sintéticas.

### 11.4.2 Acceso y disponibilidad de SPA

El eje de acceso y disponibilidad da cuenta de los factores que posibilitan que quienes consumen puedan obtener la sustancia, tanto porque es posible encontrarla en el mercado, como por las condiciones propias del consumidor que le permiten acceder a ella.

El acceso se entiende como la posibilidad real que la SPA llegue a manos del consumidor, de acuerdo a la ponderación esta variable esta es poco influye poco sobre otros factores asociados al consumo, a la vez que ejerce poca influencia sobre estos. Mientras tanto, la disponibilidad se refiere a que la sustancia sea ofertada en el mercado, independientemente que algunos de los consumidores no puedan acceder a ella por precios o restricciones legales –como la venta de alcohol a menores de edad-. Esta variable tiene una influencia media sobre el consumo y es poco dependiente de otros factores clave de la problemática de consumo. Sin embargo, guarda una estrecha relación con las variables de análisis en el caso de oferta de SPA.

En ambos casos- acceso y disponibilidad- la dinámica varia cuando se trata de sustancias lícitas o ilícitas, ya que en primer caso, salvo algunas restricciones para la venta –que son por lo general fácilmente subsanables-, es mucho más fácil que las sustancias lleguen a manos de los consumidores, incluso gracias a la legitimidad social que el uso de algunas de ellas tienen en contextos sociales.

Este tema se abordará a partir de: 1) La identificación de las sustancias ofertadas en la ciudad de

Barrancabermeja; 2) La identificación de las redes articuladas al expendio, es decir los responsables de la venta de las SPA ilegales; 3) Las Estrategias de mercadeo; 4) Los controles al tráfico de SPA ilícitas y a la venta de SPA lícitas.

Teniendo en cuenta la dificultad de contar con información sobre estas dos dimensiones, el análisis se construirá a partir de la información cualitativa resultado de las entrevistas con actores clave en el territorio, debido a la imposibilidad de acceder a la información de la DIJIN sobre las acciones de control que las autoridades realizan en la ciudad.

Así mismo, se incluirá una breve descripción de la percepción que la población general encuestada en el Estudio Nacional de Consumo 2013 tiene sobre la facilidad de acceso a drogas como marihuana, basuco y cocaína en cada departamento. De acuerdo a este estudio el 45,5% de los encuestados considera que es fácil conseguir marihuana, el 28% basuco y el 25,2% cocaína.

#### Disponibilidad de SPA en el mercado

Según lo manifestado miembros de la Policía del Magdalena Medio, la problemática de drogas en la región mutado, pasando del tránsito a la producción, y de esta al consumo. Hace algunos años, el consumo de SPA era percibido como un problema ajeno, no obstante, la llegada a la ciudad de un importante número de personas en busca de oportunidades de empleo y la necesidad de los grupos de narcotráfico de evitar las acciones de control, generaron un escenario propicio para el expendio al menudeo.

Las drogas disponibles en el mercado son marihuana, basuco, base de coca, cocaína, heroína y drogas sintéticas<sup>162</sup>.

Para el año 2013 se presentó una reducción en la incautación de todas las sustancias, especialmente en el caso de la marihuana.

Droga incautada (Kg)	2011	2012	2013
Base de coca	17.609	9.259	4.797
Basuco	10.174	3.254	2.206
Cocaína	8.066	7.035	2.147
Heroína	0.010	0.011	0.013
Marihuana	183.326	144.261	43.915
Total	219.175	163.809	53.065

Tabla 27. Incautaciones drogas, Barrancabermeja, 2011-2013.

Fuente: Departamento de Policía Magdalena Medio. Informe dirección de inteligencia policial Barrancabermeja, 2014.

<sup>162</sup> Departamento de Policía Magdalena Medio. Informe dirección de inteligencia policial Barrancabermeja, 2014.

Las drogas que se distribuyen en la ciudad tienen diversa procedencia, la marihuana llega de Bucaramanga, la base de coca del Sur de Bolívar y el clorhidrato de cocaína y la denominada marihuana variedad Crippi de Medellín. Pese a la magnitud del fenómeno, las autoridades municipales manifiestan que la incidencia del microtráfico es todavía baja en comparación con otras ciudades.

Los puntos más críticos de expendios y consumo de SPA son particularmente los barrios El Dorado, Arenal y la Victoria -estos dos últimos por la cercanía con el río, que facilita la evasión de las autoridades- y en general las comunas 1 y 7.

En la comuna 1 Sector del Muelle, hay presencia de barreras invisibles asociadas al microtráfico, en esta zona se ubicaba la olla más grande del municipio, que fue desmantelada de acuerdo a la directriz del gobierno nacional. Sin embargo, como consecuencia de esta intervención, el negocio se atomizó por toda la ciudad y hoy en día es más difícil donde se ubican los expendios y quienes son los grupos que los manejan.

Como consecuencia de la intervención en este sector se presentó un aumento y dispersión de los habitantes de calle, que se ubican especialmente en el área del Cristo Petrolero. Esta situación ha pasado de ser un tema de salud pública a convertirse en una grave problemática de seguridad en la ciudad. Lo anterior, pese a los esfuerzos institucionales para que la intervención de desmantelamiento de esta olla, produjera el menor impacto. En este sentido, la policía manifiesta, que mientras no se presente el cometimiento de un delito, ni el requerimiento de un juez no puede tomar acciones frente a los habitantes de calle.

De acuerdo a lo manifestado por algunos funcionarios de la administración local, la violencia en Barrancabermeja pasó de ser sociopolítica a tener como principal motivación el control territorial por la disputa del negocio de drogas.

La ciudad es un corredor estratégico por el que transitan miembros del ELN, FARC y Bacrim que hacen presencia en la zona del Sur de Bolívar, lo que la ha convertido en un lugar de venta y consumo de SPA, situación que se agrava debido a la gran cantidad de población flotante que llega al municipio por cuenta de la industria petrolera.

El fenómeno se ha extendido a colegios y centros educativos, según actores locales, en instituciones como el colegio Diego Hernández de Gallego y el Técnico Industrial se ha identificado la venta de drogas. Teniendo en cuenta que el aumento del consumo y expendio en los colegios se ha generalizado en el país,

desde la Dirección Nacional de la Policía, se viene implementando un "Plan Choque" con el fin de realizar requisas y actividades de prevención en los colegios, que ha tenido su respectiva réplica en la ciudad de Barrancabermeja.

### **Redes de crimen organizado articuladas al microtráfico y el narcomenudeo**

De acuerdo a lo manifestado por un funcionario de la Secretaría de Gobierno del municipio, en Barrancabermeja en la ciudad hacen presencia de Bandas Criminales, que no solo controlan el negocio del narcotráfico a gran escala en el área del Magdalena Medio, sino que además administran el negocio del microtráfico en la ciudad. Estos grupos obligan a los jóvenes de barrios marginados a involucrarse en estas actividades, cuando estos se rehúsan, son amenazados.

Durante el 2014 fueron detectadas cinco criminales vinculadas al tráfico de estupefacientes, como son la Banda criminal Los Rastrojos, Banda delincuenciales Autodefensas de Tercera Generación, Clan Narcotraficante Usuga, Banda delincuenciales de W y Banda delincuenciales Acuamanes. Sin embargo, según la Policía Nacional el control del negocio está a cargo, especialmente del Clan Usuga, antes llamado "Urabeños".

Estas organizaciones tienen operación principalmente en las comunas 1, 3, 5 y 6 del municipio, el número promedio de miembros oscila entre seis y siete integrantes.

La estructura de distribución se conforma por un cabecilla responsable de recibir la droga, este la reparte a los distribuidores que la rebajan y empacan en pequeñas dosis. El expendio al menudeo es efectuado es su mayoría por menores de edad, con el ánimo de evadir los controles de las autoridades.

### **Estrategias de mercadeo aplicadas en el territorio**

Entre las estrategias que utilizan las bandas para el expendio de drogas, están la utilización de niños, niñas y adolescentes, así como el tráfico a domicilio para evitar la acción de la Policía Nacional.<sup>163</sup> Lo anterior, disminuyó la captura en flagrancia, lo que ha conllevado a que las estrategias de respuesta deban orientarse hacia la investigación.

La droga también se consigue en los barrios orientales, sitios de rumba y algunos parques<sup>164</sup>, así como al interior de los colegios y a sus alrededores<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Ibid

<sup>164</sup> Entrevista Secretaria de Gobierno

<sup>165</sup> Entrevista Secretaria de Gobierno

## Control al microtráfico y el narcomenudeo

Los actores institucionales refieren que no hay controles a los establecimientos de expendio de alcohol y que existe fácil acceso de los menores a medicamentos de control.

Para el año 2013 se presentaron 605 capturas por estupefacientes presentando un aumento del 23,3% en el número de capturas con relación al año 2012. De las capturas presentadas en el 2013 el 14,7% fueron menores de edad<sup>166</sup>.

Año	2011	2012	2013
Capturas por estupefacientes	446	464	605
Capturas menores por estupefacientes	39	64	89

Tabla 28. Número de capturas de personas por estupefacientes, Barrancabermeja, 2011-2013.  
Fuente: Departamento de Policía Magdalena Medio. Informe dirección de inteligencia policial Barrancabermeja, 2014.

La policía de Magdalena Medio logró la desarticulación de un reducto de la banda criminal Los Rastrojos que delinquía en el municipio, también ha realizado capturas a expendedores vinculados a las bandas criminales en puntos críticos como la comuna 1.

En la comuna 7 los barrios críticos son: Pozo 7, El Boston, La Esperanza, Villa Nelly, Kennedy, 22 de Marzo, Minas del Paraíso y San Silvestre, estos dos últimos reportan el mayor número de amenazados y asesinados en la disputa por el control del negocio. Según el coordinador de Derechos Humanos de la Alcaldía, son territorios sin Dios ni Ley, agravada por los altos índices de vulnerabilidad de sus habitantes.

### 11.4.3 Motivaciones individuales hacia el consumo

El eje de motivaciones individuales para el consumo – entendidas estas como la existencia de razones de diversa índole que impulsan a las personas hacia el consumo- se describirá a partir de las variables de Crisis Vitales y Habilidades para la vida. La ponderación de variables ubica las motivaciones individuales en un escenario altamente dependiente de factores externos, a la vez que ejerce una influencia media sobre otros fenómenos relacionados con el consumo, indicando que cualquier afectación o modificación sobre estas motivaciones, requiere la movilización de acciones en varios sentidos.

Las crisis vitales se refieren a las situaciones de crisis de diverso origen que afectan la estabilidad emocional de las personas. Estas se analizarán a partir de información sobre el entorno que pueden afectar los aspectos emocionales, afectivos y mentales del individuo, generando condiciones que potencian el inicio de consumo de SPA o la dependencia y el abuso. Variables como la identificación de conductas suicidas, la elaboración de duelos, la condición de discapacidad, los embarazos adolescentes o repetición del año escolar, pueden, combinados otros factores constituirse en escenarios de riesgo.

Las Habilidades para la Vida son el conjunto de habilidades (comunicación, autocuidado, autoregulación, etc.) que permiten afrontar y superar situaciones de riesgo relacionadas con el consumo de SPA. Estas son definidas por los especialistas como las “destrezas psicosociales que les facilitan a las personas afrontar en forma efectiva las exigencias y desafíos de la vida diaria, es decir, son destrezas psicosociales para aprender a vivir. En el caso de los adolescentes, la adquisición de estas destrezas les provee de herramientas específicas que les facilitan un comportamiento más positivo y saludable<sup>167</sup>”. No obstante su importancia como factor protector frente al consumo de SPA, indagar o medir sobre su presencia es altamente complejo, por su nivel de subjetividad y las limitaciones para medir su presencia y ausencia. La relación entre habilidades para la vida y consumo se analizará, a través de tres preguntas del Estudio Nacional de Consumo de 2013, que dan cuenta que situaciones o formas de relacionamiento con el entorno pueden influenciar, potenciar o disminuir las posibilidades consumo.

### Dificultades para la valoración de las motivaciones individuales hacia el consumo

Tomar como punto de partida para el análisis de este eje las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida, concreta un escenario altamente subjetivo y facilita la búsqueda de información para el análisis. No obstante la valoración exclusivamente cualitativa de estas variables resulta insuficiente para comprender su impacto en la problemática del consumo. Teniendo en cuenta las limitantes para el análisis, este se centrará en identificar algunos escenarios vulnerables o proclives al consumo de SPA, sin perder de vista que estos deben ser analizados a la luz de su relación con otras variables de tipo familiar y social, que exceden el alcance de esta caracterización.

<sup>166</sup> Departamento de Policía Magdalena Medio. Op.cit.  
<sup>167</sup> Universidad de Antioquia. Medellín (Citado 27 de Agosto 2014). Disponible en Internet: [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85\\_habilidades\\_para\\_la\\_vida.pdf](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85_habilidades_para_la_vida.pdf)

## Exploración de indicadores sobre las motivaciones individuales

Las variables a partir de las cuales se analizarán las Motivaciones Individuales son las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida.

### Crisis Vitales

#### Mortalidad

La tasa bruta de mortalidad es la proporción de personas que fallecen respecto al total de la población

por cada mil habitantes. Para el año 2013 la tasa en Barrancabermeja fue de 5,5 muertes por cada mil habitantes encontrándose por encima de la tasa nacional que es de 4,2 por cada mil habitantes.

La tasa en Barrancabermeja es mayor que en el departamento, pero ha ido disminuyendo la diferencia pasando de 1,3 en el 2011 a 0,7 en el 2013.

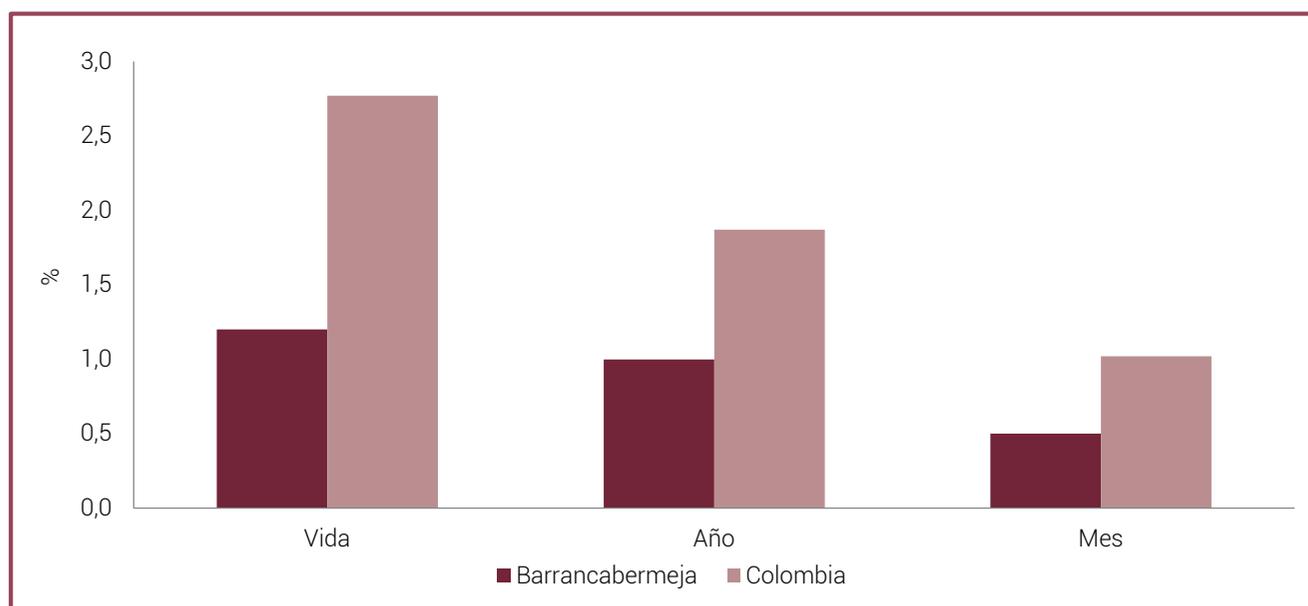


Gráfico 94. Tasa bruta de mortalidad por sexo, años 2011-2013, Barrancabermeja.

Fuente: DANE - Estadísticas Vitales, proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad.

#### Suicidios

Los trastornos por uso de sustancias<sup>168</sup> se han asociado con el riesgo de suicidio en la población general, de igual manera algunos estudios o manuales de atención de conductas suicidas<sup>169</sup> identifican como factores de riesgo el consumo de sustancias psicoactivas y estados de abstinencia de drogas.

Profundizar en estudios de esta relación nos permitiría orientar medidas preventivas a nivel individual.

Para Barrancabermeja la tasa de suicidio para el 2013 fue de 4,69 casos por 100.000 habitantes, aumentando en 0,52 puntos con respecto al año 2012 cuya tasa fue de 4,17 casos por 100.000 habitantes. La tasa de suicidio en Barrancabermeja para el 2013 es superior a la del Departamento y la del país.

Al realizar el análisis del suicidio por sexo, en hombres aumento en un caso para el 2013, en mujeres no se registró casos durante estos dos años.

	Hombre				Mujer				Total			
	Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Santander	67	75	6,68	7,44	9	11	0,88	1,07	76	86	3,74	4,21
Barrancabermeja	8	9	8,47	9,52	-	-	-	-	8	9	4,17	4,69
Nacional	1546	1461	6,72	6,28	355	349	1,51	1,46	1901	1810	4,08	3,84

Tabla 29. Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Forensis 2012, 2013. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

<sup>168</sup> Schneider et al. Substance use disorders as risk factors for suicide in an Eastern and a Central European city (Tallinn and Frankfurt/Main). Frankfurt. 2009

<sup>169</sup> NSW Health Staff. Marco para el riesgo de suicidio Evaluación y Gestión. Sidney. 2004

### Estados depresivos

Con relación a estado depresivo se analizaron dos preguntas del Estudio Nacional de Consumo 2013 de acuerdo al consumo de alcohol, tabaco y marihuana en el último año: ¿A menudo se siente deprimido? y ¿Visita en los últimos 12 meses con un especialista por problemas de depresión?

Con relación a la pregunta sobre sentirse deprimido el 25,8% de las personas que consumieron tabaco durante el último año respondieron afirmativamente esta pregunta, con relación a las personas que consumieron marihuana el porcentaje fue del 20%.

Mientras el 6,5% de las personas que consumieron tabaco contestaron haber visitado en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión, con relación a alcohol el porcentaje fue del 2,2%.



Gráfico 95. Frecuencia relativa de personas que consumieron alcohol, cigarrillo y marihuana en el último año y contestaron estar deprimidas y/o visita en los últimos 12 meses a un especialista por problemas de depresión.

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

### Estado Civil

La tabla 31 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según el estado civil de las personas. De acuerdo al consumo de las sustancias lícitas el estado civil soltero registro

el porcentaje más alto seguido por unión libre. De las personas que consumieron marihuana durante el último año el 100% registro estado civil soltero.

Estado Civil	Cigarrillo	Alcohol	Marihuana
Casado	22,5%	22,5%	0,0%
Separado/divorciado	3,2%	2,2%	0,0%
Viudo	6,5%	3,4%	0,0%
Unido	32,3%	34,8%	0,0%
Soltero	35,5%	37,1%	100,0%

Tabla 30. Frecuencias relativas de consumo cigarrillo, alcohol y marihuana últimos 12 meses por estado civil de las personas.

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

### Ocupación

La tabla 32 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según la ocupación actual de las personas. De acuerdo al consumo de las sustancias lícitas la ocupación trabaja

actualmente registro el porcentaje más alto seguido por solamente estudia. Con relación a las personas que consumieron marihuana en el último año la ocupación que presentó mayor porcentaje fue solamente estudia con el 60% y en segundo lugar trabaja actualmente con el 40%.

Ocupación	Tabaco	Alcohol	Marihuana
Trabaja actualmente	54,8%	59,6%	40,0%
Trabaja y estudia	3,2%	4,5%	0,0%
Busca trabajo	6,5%	7,9%	0,0%
No trabaja y no está buscando	0,0%	2,2%	0,0%
Oficios Casa	16,1%	9,0%	0,0%
Solamente estudia	19,4%	15,7%	60,0%
Renta o pensión	0,0%	1,1%	0,0%
No trabaja por incapacidad	0,0%	0,0%	0,0%

Tabla 31. Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana según ocupación actual.

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

### Actividad Económica

La tabla 33, muestra la frecuencia de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año de acuerdo a la principal actividad económica. De acuerdo al consumo de estas sustancias la actividad económica relacionada

con servicios sociales registró el porcentaje más alto, en segundo lugar se encuentran las actividades relacionadas con comercio y reparaciones. Existen porcentajes cercanos al 40% de registros sin datos sobre la actividad económica para las tres sustancias referidas.

Actividad económica	Cigarrillo	Alcohol	Marihuana
Agricultura	3,2%	0,0%	0,0%
Minas y canteras	9,7%	3,4%	0,0%
Industria Manufacturera	3,2%	4,5%	0,0%
Electricidad, gas y agua	0,0%	0,0%	0,0%
Construcción	6,5%	3,4%	0,0%
Comercio y reparaciones	16,1%	20,2%	20,0%
Hoteles y Restaurante	3,2%	4,5%	0,0%
Transporte	3,2%	2,2%	0,0%
Intermediación financiera	0,0%	2,2%	0,0%
Actividades inmobiliarias	0,0%	0,0%	0,0%
Administración pública	0,0%	1,1%	0,0%
Actividades servicios sociales	12,9%	22,5%	20,0%
Sin Dato	41,9%	36,0%	60,0%

Tabla 32. Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana según principal actividad económica.

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

### Habilidades para la vida

Las habilidades para la vida juegan un importante papel como elemento protector frente al consumo de SPA, ya que les brindan a los individuos herramientas para tener un comportamiento más positivo y saludable. Para analizar esta variable se construyó un escenario de riesgo de consumo de SPA a partir de la respuesta a tres preguntas de la Encuesta Nacional de Consumo de 2013, que relacionan la interacción el entorno social –familia, estudio y trabajo- y la dimensión espiritual con el consumo de SPA. Las preguntas analizadas son 1) ¿En el último mes compartió momentos agradables con su familia?; 2) ¿Se siente satisfecho con el colegio

o su trabajo?; 3) ¿Ante situaciones difíciles encuentra consuelo en la religión?

La primera se refiere a las habilidades sociales, una buena relación interpersonal con los miembros de la familia, actuaría como factor protector frente al consumo.

En el segundo caso se indaga sobre la incidencia del consumo respecto a las habilidades para el control y manejo de las emociones –reconocer los sentimientos y responder a ellos en forma apropiada-. Esta herramienta de autocontrol de las emociones disminuiría el riesgo de consumo de SPA ante una situación como no encontrarse satisfecho con el colegio o su trabajo.

La última pregunta está relacionada con la dimensión espiritual del individuo y se relaciona con la habilidad comunicativa, en tanto esta permite el fortalecimiento de redes de apoyo de los individuos, a partir de los espacios de socialización como puede ser la pertenencia a una iglesia.

El gráfico 94, muestra el riesgo relativo que tiene las personas de Barrancabermeja al momento de consumir

alguna sustancia dada la percepción de las tres preguntas ya mencionadas. Al analizar las preguntas relacionadas con el consumo de alcohol, el mayor riesgo lo presenta una persona que nunca encuentra consuelo en la religión ante situaciones difíciles, seguido por personas que casi nunca han compartido momentos agradables con sus familias, podríamos asociar estas dos categorías a personas con bajas habilidades sociales y comunicativas.

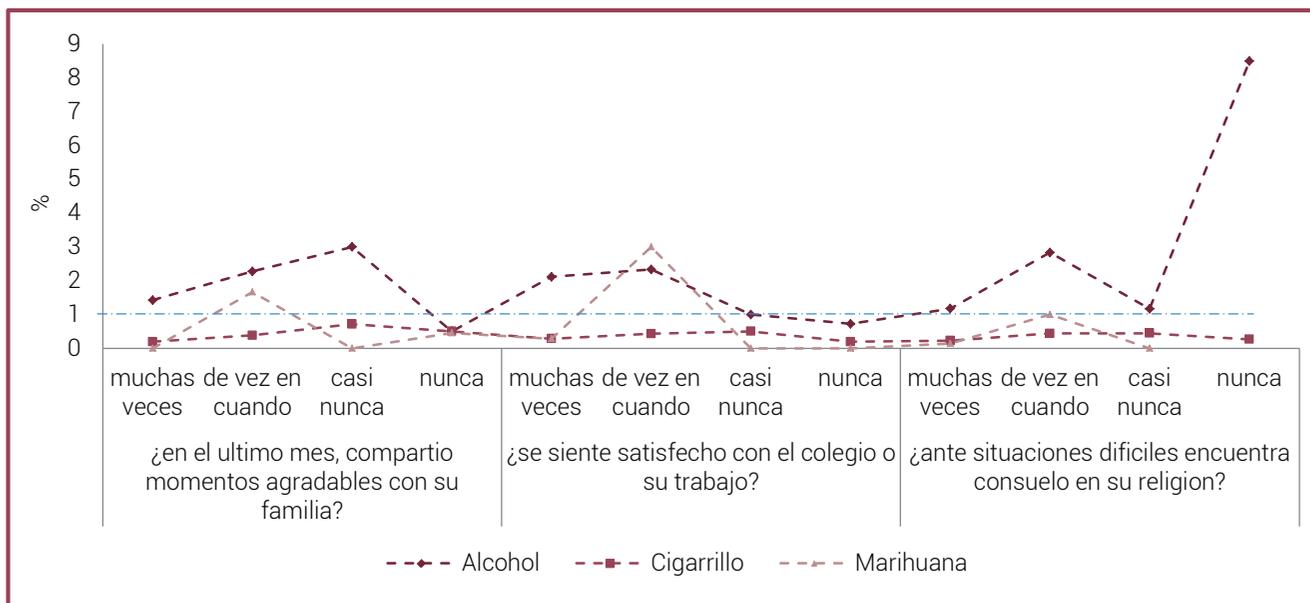


Gráfico 94. Riesgo de consumo de alguna sustancia en cada situación social.

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

El riesgo se calcula con el cociente de la probabilidad de que una persona consuma dado alguna categoría de percepción sobre la probabilidad de que no consuma dado la categoría de percepción.

### Motivaciones hacia el consumo identificadas

Entre los factores de riesgo de consumo de SPA identificados por los actores locales, se cuentan la violencia intrafamiliar, el consumo parental y las pautas de crianza distorsionadas, así como, los cambios en la estructura familiar.

A lo anterior, se suma el imaginario construido a partir de la bonanza petrolera del municipio, generando expectativas en jóvenes de sectores vulnerables e incidiendo en el involucramiento de menores en el expendio de drogas para la consecución de recursos.

Otras motivaciones para el consumo de SPA son la falta de programas para el uso del tiempo libre y la normalización de lo ilícito.

### 11.4.4 Entorno Social

El entorno social puede ser entendido como el espacio donde interactúa un individuo con determinadas condiciones de vida, trabajo y educación. Un entorno positivo, puede favorecer cambios en los hábitos

y estilos de vida de la comunidad que brinden herramientas de protección al individuo.

Así mismo es factible encontrar entornos sociales, que potencialmente inciden en la aparición de problemáticas como el consumo de sustancias psicoactivas, por ejemplo escenario de celebración en los que sea habitual el consumo de SPA y entornos de violencia especialmente al interior de las familias.

El análisis de éste eje se abordara a partir de las variables que permitan evidenciar la aceptación social del consumo de SPA, describir las características asociadas a los centros de esparcimiento y caracterizar los contextos de violencia que favorecen el consumo de SPA.

### Aceptación social del consumo de SPA en la ciudad

La aceptación y percepción de un riesgo depende de factores culturales y sociales (familia, amigos, entornos y compañeros) y de las experiencias personales. El cómo se percibe el riesgo influye en las medidas y acciones que se toman desde diversas instancias frente

al consumo, bien sean institucionales, comunitarias, familiares e individuales.

Es así como, contar con información sobre las consecuencias del consumo, aumenta las posibilidades de prevenirlo o de buscar y recibir ayuda cuando sea necesario. En este sentido las acciones orientadas a socializar los riesgos y efectos sobre el consumo, constituyen una importante herramienta de prevención y mitigación.

El hecho de Barrancabermeja ser un enclave petrolero con un importante porcentaje de población flotante, ha generado un aumento en los índices de prostitución, violencia y consumo de SPA.

### Percepción del riesgo

Según el estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 “La percepción del riesgo del uso de drogas es una medida de cómo la población evalúa el daño que la ingesta de las sustancias traerá aparejado para el sujeto. Esta concepción de daño es amplia, puede ser física, psíquica, relacionarse con los vínculos familiares y sociales y estar asociada con la capacidad de la persona para desarrollarse integralmente. El consumo de sustancias está frecuentemente influenciado por la percepción del riesgo que se tenga de ellas, aunque no en todos los casos. Es por eso que indagar sobre la percepción social del riesgo asociado al consumo de sustancias de abuso, es información clave para comprender y abordar la problemática del consumo y abuso en el país<sup>170</sup>”.

Para el estudio de consumo “La opinión sobre el riesgo considera las respuestas de Ningún riesgo, Riesgo leve y moderado, Gran riesgo y No sabe o no tiene formada una opinión al respecto. Cada indicador expresa una situación de mayor o menor vulnerabilidad de la población que responde, en relación a la probabilidad del consumo de las sustancias indagadas<sup>171</sup>”.

A continuación, se describen las opiniones de Gran riesgo frente al uso de las sustancias, considerando que sería la población que estaría en mejores condiciones de protección frente a la oferta o posibilidad de consumo<sup>172</sup>, o que podría tener una menor probabilidad de consumir.

El cuestionario preguntó sobre la evaluación que se tiene respecto del riesgo que corre una persona que “fumara frecuentemente”. La percepción de Gran riesgo

170 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. Pág. 101.

171 Ibid. Pág. 101.

172 Ibid.

es sostenida por el 82,5% de la población. Este valor es inferior al dato nacional.

En términos de la percepción de riesgo frente al consumo frecuente de bebidas alcohólicas, el 76,2% de las personas encuestadas lo perciben como de gran riesgo. Este porcentaje está por debajo del valor Nacional.

Con relación a la percepción del riesgo para marihuana, se incluyeron tres preguntas: “Probar 1 o 2 veces”, “Usar ocasionalmente” y “Usar frecuentemente”. La percepción de gran riesgo decae en la medida que la frecuencia del uso de marihuana por la cual se está preguntando, disminuye. De este modo, en términos generales, la percepción del uso frecuente es del 90,9% y decae al 69,9% sobre el uso experimental (probar marihuana una o dos veces). La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en Barrancabermeja es la misma al dato nacional.

La percepción de gran riesgo del uso frecuente de cocaína alcanza el 95,8% de la población. La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en Barrancabermeja es superior al dato nacional cerca de un punto porcentual.

### Percepción general sobre la aplicación de medidas para la reducción de consumo de alcohol

La percepción sobre algunas decisiones de política frente al consumo de SPA legales (alcohol y cigarrillo), brinda elementos para medir la aceptación social al consumo de estas sustancias.

En el caso del cigarrillo la notable disminución del consumo<sup>173</sup> deja entre ver que las acciones tomadas – tales como la prohibición de fumar en lugares públicos, las advertencias sobre las consecuencias del consumo de cigarrillo y la prohibición de publicidad que incentive el consumo – han resultado efectivas, generando una mirada distinta del fumador y ejerciendo una suerte de control social frente al fenómeno.

En el caso de alcohol este tipo de medidas no se han implementado, no obstante, en el estudio se indagó sobre su posible acogida y se encontró un bajo porcentaje de personas que se opondrían a su implementación.

Sobre el total de los encuestados, menos de un 5% se opone a la restricción de venta de bebidas alcohólicas a 200 metros alrededor de instituciones educativas y de sancionar a quienes venden alcohol a menores de

173 Ibid.

edad. Esto resulta relevante, si se tiene en cuenta que el 75% de las personas inician el consumo antes de los 19 años, siendo los niños, niñas y adolescentes la población con mayor índice de vulnerabilidad frente al consumo de alcohol (ver gráfico 30).

En Barrancabermeja medidas como la eliminación del patrocinio de equipos y eventos deportivos cuentan con 31% de desacuerdo, mientras tanto el aumento de impuestos a las bebidas alcohólicas tiene alrededor de un 24% de detractores. La medida que más resistencia genera es la del aumento de la hora de inicio de venta

del alcohol con cerca del 50% de encuestados que manifiestan desacuerdo, esta opinión está por encima del porcentaje sobre la misma del departamento y del consolidado nacional.

Al comparar los valores de Barrancabermeja con los porcentajes departamentales y nacionales, en la Ciudad medidas como eliminación de la publicidad en medios masivos y del patrocinio de equipos y eventos deportivos y sanciones a quienes vendan alcohol a menores de edad presentan mayor oposición que los porcentajes nacionales.

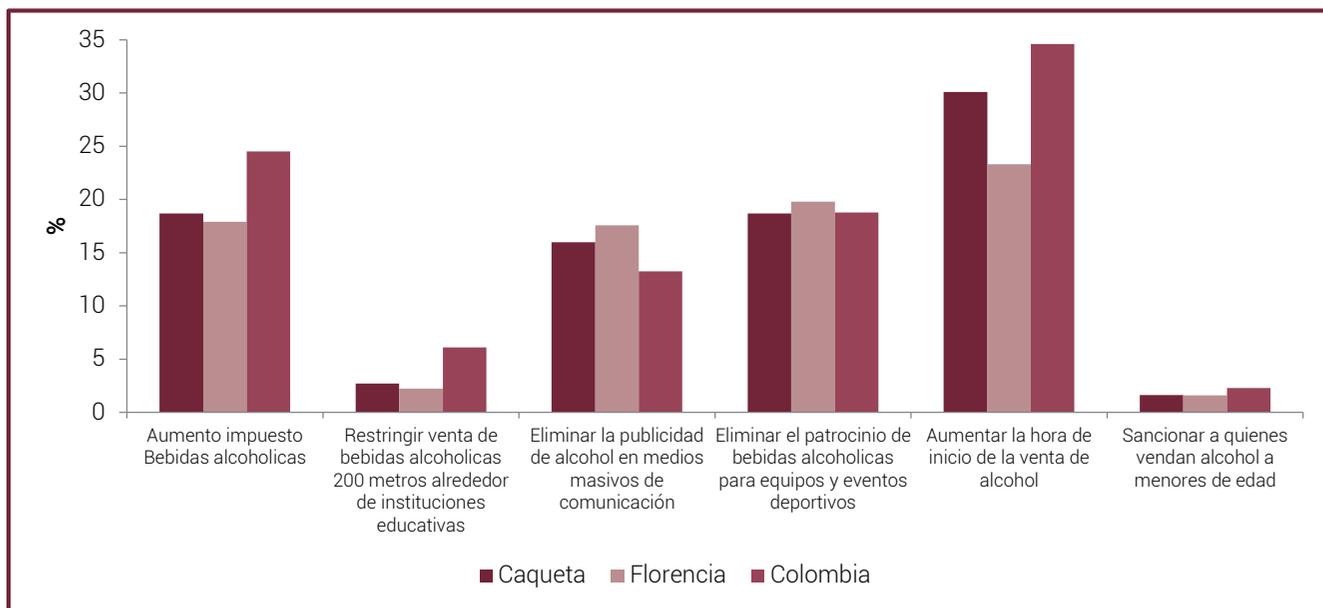


Gráfico 96. Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol. Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

Los resultados del estudio en relación a la aceptación de medidas que contribuyen a la reducción del consumo de alcohol, presenta el siguiente panorama: las medidas que impactan sobre los niños y adolescentes son las que menos desacuerdo generan, las acciones referidas a la utilización de la imagen de bebidas alcohólicas—publicidad y patrocinio— tienen un desacuerdo medio; mientras la mayor oposición, por encima del promedio nacional, se presenta en aquellas que impactan de manera directa en el ámbito económico.

### Problemática de consumo asociada a los centros de esparcimiento

Uno de los lugares de mayor consumo en la ciudad es el sitio turístico conocido como el Cristo Petrolero, ubicado en la ciénaga artificial Miramar. En esta área se concentra una parte importante de la población habitante de calle, lo que ha disminuido el interés del lugar como atractivo turístico.

Otros lugares de consumo de SPA asociados a centros de esparcimiento, son las zonas de bares y discotecas ubicadas en los barrios Colombia en la comuna 1 y en la calle 52ª en la comuna 5. (ver mapa 1).

### Contextos de violencia que favorecen el consumo de SPA

#### Violencia intrafamiliar

En general, toda familia se rige por dos principios fundamentales: el amor y el respeto mutuo; sin embargo, no todas las veces ni en todas las familias se da esta situación, lo que ocasiona tensiones y conflictos entre sus integrantes, dando origen al maltrato y a la violencia intrafamiliar<sup>174</sup>.

Según el capítulo de la violencia intrafamiliar Colombia 2013 del Instituto Nacional de Medicina Legal, la intolerancia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, fueron las principales razones que motivaron la violencia al interior de la familia.

En Barrancabermeja, durante el 2013, se registraron 449 casos de violencia intrafamiliar, lo que corresponde a una tasa de 234,14 casos por 100.000 habitantes, presentando una disminución de 91 casos por 100.000 habitantes con relación al 2012 donde se

<sup>174</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013, 2012. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013. Pág. 3.

había presentado una tasa de 325,48 (624 casos). Las mujeres presentaron una tasa de violencia intrafamiliar para el 2013 de 406,22 por 100.000 habitantes, superior en más de siete veces a la tasa de hombres que fue de 57,13.

#### Niños, niñas y adolescentes

En Barrancabermeja para el año 2013 se presentaron 27 casos de violencias contra niños, niñas y adolescentes presentando una disminución de dos veces con relación al año anterior.

	Violencia contra NNA (niños, niñas y adolescentes)					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Barrancabermeja	23	10	43	17	66	27
Santander	236	185	314	218	550	403
Nacional	5.666	647	6.507	717	12.173	1.364

Tabla 33. Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2012, 2013. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Adulto mayor

Para los años 2012 y 2013 en Barrancabermeja se registraron 8 casos de violencia contra adulto mayor presentando, variando en la distribución por sexo en cada año. De los casos registrados en el 2013 el 62,5% ocurrieron contra los hombres (5 casos), habría

que revisar el subregistro de casos de esta violencia en Barrancabermeja y en el departamento porque a diferencia del registro nacional donde se presentó un aumento superior a seis veces con relación al 2012, en esta Ciudad se presentó el mismo valor para los dos años.

	Violencia contra el adulto mayor					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Barrancabermeja	4	5	4	3	8	8
Santander	38	34	42	35	80	69
Nacional	704	4.522	793	5.186	1.497	9.708

Tabla 34. Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2012, 2013. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Violencia de pareja

En Barrancabermeja para el año 2013 se presentaron 357 casos de violencias de pareja presentando una disminución del 28% con relación al año anterior.

De los casos presentado durante el 2013 el 88,6% ocurrió en mujeres. Barrancabermeja representa el 16,1% de los casos de esta violencia presentados en el departamento.

	Violencia de pareja					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Barrancabermeja	38	23	419	334	457	357
Santander	294	253	2312	1959	2606	2212
Nacional	6.779	5.723	47.620	39.020	54.399	44.743

Tabla 35. Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.

Fuente: Forensis 2012, 2013. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Violencia entre otros familiares

Para el año 2013 en Barrancabermeja se registraron 57 casos de violencias entre otros familiares presentando una disminución del 63% con relación al año anterior.

De los casos presentado durante el 2013 el 71,9% ocurrió en mujeres, presentando una disminución del 1% en la violencia para este sexo con relación al año 2012. Barrancabermeja representa el 7,4% de los casos de esta violencia presentados en el departamento.

	Violencia entre otros familiares					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Barrancabermeja	25	16	68	41	93	57
Santander	277	268	546	498	823	766
Total País	5.539	4.405	10.290	8.010	15.829	12.415

Tabla 36. Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.  
Fuente: Forensis 2012, 2013. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Delitos sexuales

Los sistemas de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registraron en el año 2013 un total de 142 exámenes medicolegales por presunto delito sexual en Barrancabermeja con una tasa de 74,05 por cada 100.000 habitantes, presentando una disminución de 15,1 puntos en la tasa con relación al 2012. En relación al sexo de la víctima, las mujeres para el año 2013 presentaron una tasa de 119,29 casos por 100.000 habitantes superior en más de cuatro veces al indicador de los hombres.

Barrancabermeja presenta una tasa superior en 13,29 puntos a Santander (60,76 por 100.000 habitantes) y en 30,05 puntos superior a la tasa nacional (44 por 100.000 habitantes).

En Barrancabermeja al igual que los valores nacionales se presenta reducción en el registro de este tipo de violencia, debido posiblemente al desconocimiento de la justicia de la magnitud real del evento por la falta de denuncia y/o por el desistimiento de la misma, factores que influyen negativamente en la notificación de eventos de violencia sexual por la estigmatización y la revictimización de la persona afectada<sup>175</sup>.

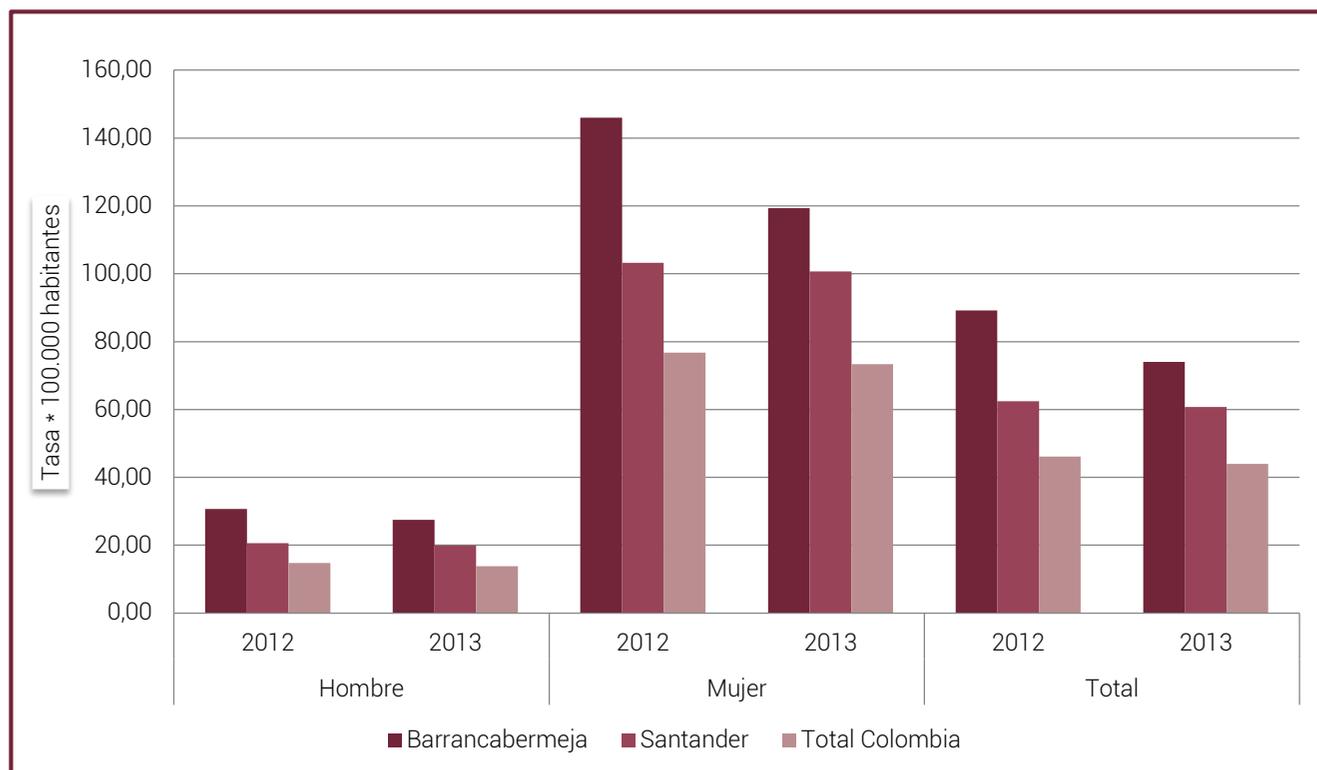


Gráfico 97 Comparativo exámenes medicolegales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

175 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual. Op.cit. Pág.4.

## Muertes violentas

Las muertes violentas se clasifican en: homicidios, suicidios, muertes accidentales de transporte, otras muertes accidentales y muertes violentas indeterminadas<sup>176</sup>. En Barrancabermeja para el 2013, homicidio se ubica en la primera manera de muerte violenta con un total de 80 casos, y respecto al año

anterior presenta un aumento del 43,8%. Al realizar la comparación de las tasas por cada 100.000 habitantes, Barrancabermeja presenta la misma tasa en los años 2012 y 2013, este municipio presenta una tasa superior en 30,87 puntos a Santander (47,87 por 100.000 habitantes) y en 22,24 puntos superior a la tasa nacional (56,50 por 100.000 habitantes).

	Accidental		Homicidio		Suicidio		Transporte		Indeterminada		Total		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Barrancabermeja	29	14	45	80	8	9	46	46	-	2	128	151	78,76	78,74
Santander	166	137	308	335	76	86	325	331	-	88	875	977	43,09	47,87
Nacional	2952	2643	15727	14294	1901	1810	6152	6219	-	1657	26732	26623	57,4	56,5

Tabla 37. Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

## Zona de Tolerancia

Se hizo identificación de las zonas de tolerancia en Barrancabermeja, se sitúan dos sitios en el municipio, ubicados en los barrio la campana y torcorama, con percepción de consumo crítico de SPA ilegales por parte de los actores institucionales.

### 11.4.5 Oportunidades sociales

Como oportunidades sociales podemos entender la oferta que se brinda a la comunidad con el fin de mejorar sus condiciones de vida. En relación a la problemática de consumo de SPA, las alternativas de uso del tiempo libre, el acceso y permanencia en el sistema educativo y el desenvolvimiento en entornos laborales adecuados, brindarían un contexto protector frente a esta problemática.

Es así como, las políticas orientadas a fortalecer estos escenarios, permitirá estilos de vida saludables evitando el inicio del consumo y su uso dependiente o problemático.

Este eje será analizado a partir de variables que dan cuenta del acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización, la deserción escolar, la problemática del consumo en entornos laborales y el acceso a oportunidades del tiempo libre.

#### Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización

Durante el 2014, la alcaldía de Barrancabermeja a través de Secretaría de Desarrollo Económico y Social adelantó

una estrategia, para contrarrestar la informalidad en el municipio, especialmente de vendedores ambulantes y "mototaxistas". La misma consistía en brindar capital semilla para la financiación de planes de negocio a esta población.

El convenio beneficio con capacitación en emprendimiento, servicio al cliente, cultura de la legalidad, fundación de empresa y asesoría sicosocial a 100 transportadores informales agrupados en 4 asociaciones<sup>177</sup>.

Con relación a las oportunidades educativas, a través de la Secretaria de Educación Municipal, se dio inicio en el año 2014 al programa Créditos Sociales, dirigido a jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, y a población víctima de la violencia, que quieran acceder a formación técnica, tecnológica o universitaria<sup>178</sup>.

Los jóvenes al obtener el crédito social, deben cumplir 40 horas de trabajo social que les permite retribuir el apoyo que les garantiza el gobierno municipal.

Deserción escolar

En Barrancabermeja la Secretaria de Educación aplica los indicadores de la cobertura bruta y la cobertura neta.

La cobertura bruta es un indicador que tiene en cuenta la relación de la matrícula oficial y no oficial del municipio sobre la proyección de la población del DANE en edad escolar (5 a 17 años). Es factible que en el cálculo de este indicador se obtengan resultados de cobertura mayores a 100%, dado que el numerador

177 Noticias Barrancabermeja Virtual. Capital semilla para mototaxistas y vendedores ambulantes. Disponible en internet: [http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2193:motos120114&catid=36&Itemid=44](http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2193:motos120114&catid=36&Itemid=44)

178 Secretaria de Educación Alcaldía Barrancabermeja. Convocatoria a los jóvenes para acceder a los créditos sociales. Disponible en internet: [http://www.sembarrancabermeja.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=76:gobierno-de-la-ciudad-futuro-abre-convocatoria-a-los-j%C3%B3venes-para-acceder-a-los-cr%C3%A9ditos-sociales&Itemid=1](http://www.sembarrancabermeja.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=76:gobierno-de-la-ciudad-futuro-abre-convocatoria-a-los-j%C3%B3venes-para-acceder-a-los-cr%C3%A9ditos-sociales&Itemid=1)

176 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comportamiento lesiones de causa externa. Op.cit. Pág.4.

incluye alumnos en extra edad, lo que en teoría muestra que el municipio cuenta con la capacidad para atender a toda su población en edad escolar.

La cobertura bruta en Barrancabermeja ha venido en aumento para todos los niveles educativos. Es

de resaltar que en el nivel transición, se advierte un incremento de las coberturas, especialmente en el año 2012, por efecto de la apertura en la edad para iniciar en el sistema escolar<sup>179</sup>.

	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica	Total
2005	78%	119%	102%	87%	108%	105%
2006	86%	122%	105%	82%	112%	107%
2007	87%	123%	111%	79%	115%	109%
2008	87%	127%	123%	81%	122%	115%
2009	93%	125%	117%	92%	119%	114%
2010	99%	128%	123%	95%	123%	118%
2011	114%	129%	122%	87%	124%	118%
2012*	140%	126%	124%	86%	126%	119%

Tabla 38 Tasa de cobertura bruta por nivel educativa, Barrancabermeja 2005-2012.

Fuente: Secretaria de Educación Alcaldía Barrancabermeja. Cálculo preliminar Corte del 1º de marzo de 2012. Cálculo del año electivo realizado por el Macroproceso de Cobertura.

Con relación a la cobertura neta, que establece la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en ese rango de edad, para Barrancabermeja se presenta una tasa de cobertura neta por encima del 100% en el nivel de básica primaria, lo cual se debe en parte a una proyección de población DANE en edad escolar (PEE) por debajo de la que evidencia la matrícula<sup>180</sup>.

Se evidencia aumento de la cobertura neta durante el periodo analizado, obedeciendo al aumento de la matrícula en la población en edad escolar tanto en el Sector Oficial como en el No Oficial. Sumado a lo anterior, se deja ver una mejora importante en la gestión de la Secretaría en ambos sectores en lo referente a la implementación del Sistema Integrado de matrícula -SIMAT-<sup>181</sup>.

	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica	Total
2005	42%	96%	72%	44%	96%	95%
2006	55%	94%	73%	39%	98%	96%
2007	67%	99%	83%	43%	101%	98%
2008	64%	99%	89%	43%	104%	101%
2009	70%	98%	85%	48%	102%	100%
2010	77%	105%	88%	53%	107%	105%
2011	90%	108%	88%	50%	110%	107%
2012*	105%	107%	90%	57%	109%	106%

Tabla 39. Tasa de cobertura neta por nivel educativa, Barrancabermeja 2005-2012.

Fuente: Secretaria de Educación Alcaldía Barrancabermeja. Cálculo preliminar Corte del 1º de marzo de 2012. Cálculo del año electivo realizado por el Macroproceso de Cobertura.

De acuerdo a informe de la Secretaría de Educación de Barrancabermeja primer semestre del año 2014, el nivel de deserción escolar en las instituciones educativas oficiales es del 1,2%, cifra por debajo del indicador departamental y nacional. El nivel de deserción más alto en la ciudad es el Colegio Diego Hernández de Gallegos, el cual registró una deserción de 104 estudiantes sobre una matrícula total de 2.963 estudiantes, es decir, el 3,5%, otra institución que presenta altos niveles de deserción es el Colegio Camilo Torres, el cual reportó

una matrícula de 4.621 estudiantes de los cuales 98 no continuaron con el proceso escolar<sup>182</sup>.

Entre los principales factores asociados a la deserción escolar referidos por el rector del colegio Diego Hernández, se encuentran: bajos recursos económicos de los núcleos familiares de los menores, cambios

179 Secretaria de Educación Alcaldía Barrancabermeja. Indicadores de eficiencia del proceso de cobertura. Disponible en internet: [http://www.sembarancabermeja.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=95](http://www.sembarancabermeja.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=95)

181 Ibid.

182 <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/269723-desercion-escolar-en-el-puerto-parece-una-asignatura-superada>.

180 Ibid.

constantes de los lugares de residencia e inestabilidad familiar<sup>183</sup>.

### **Problemática de consumo en los entornos laborales**

Aunque no se cuenta con datos oficiales sobre el consumo entre trabajadores de la industria petrolera, algunos funcionarios locales consideran que esta es una problemática en aumento, por lo que de la mano con Ecopetrol se viene trabajando el tema a través de estrategias desarrolladas en el marco de las acciones de responsabilidad Social.

Con relación al entorno laboral en la Encuesta Nacional de Consumo 2013, se realizaron dos preguntas dirigidas a identificar reglamentación o educación relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

En Barrancabermeja el 35% de las personas declaró que en su trabajo actual hay algún reglamento especial que regule o controle el uso de alcohol o drogas entre los trabajadores y el 18,8% manifestó que han recibido algún tipo de información relacionada con la prevención del consumo de alcohol y/o drogas en sus trabajos.

Al analizar estas dos preguntas y evidenciar que cerca del 65% de las personas desconocen que en su trabajo exista reglamentación especial sobre sustancias psicoactivas o que no han recibido información relacionada con la prevención de estas sustancias, se identifica un entorno donde sería importante trabajar en temas de prevención del consumo de SPA.

### **Acceso a oportunidades de uso del tiempo libre**

Las acciones de aprovechamiento del tiempo libre en el municipio están a cargo del Instituto para el Fomento del Deporte y la Recreación –INDERBA-.

Dentro del componente de recreación y deporte se identifica como principal línea de acción, la promoción de la actividad física con la campaña “Juega aunque no juegues” que busca luchar contra el sedentarismo en los jóvenes del municipio. De igual manera se cuenta con escuelas de formación deportiva y otras actividades de recreación.

De acuerdo a lo manifestado por algunos actores locales, se requiere la realización de un estudio sobre las realidades juveniles en el municipio, que brinde información para mejorar la planeación de actividades a desarrollar. Lo anterior, permite integrar las preferencias de los jóvenes respecto a las estrategias a desarrollar.

## **11.4.6 Política y gestión pública**

El eje de Política y Gestión Pública expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Por lo anterior, las acciones de Política en el tema pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Los escenarios a partir de los cuales se caracterizaran las acciones de política son: 1) La existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) La existencia de Políticas Públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) La cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) Las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación y 5) La articulación interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. Así mismo, se incluyó en este eje la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

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

### **Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA**

#### Diagnóstico de consumo

Con el fin de contar con información basada en evidencia, la administración municipal destinó un presupuesto de cerca de 400.000.000 para la realización de un estudio sobre la dinámica de consumo en Barrancabermeja. Este se desarrollará a través de un muestreo multietápico y se espera que los resultados constituyan un insumo para el diseño de política pública.

Este diagnóstico se realizará a través del Convenio de Cooperación entre el Municipio de Barrancabermeja

<sup>183</sup> Ibid.

y la Corporación para la Investigación y el Desarrollo de la Democracia -CIDEMOS-. La muestra incluirá población de 12 a 65 años, distribuida en los siguientes escenarios: población escolar, habitante de Calle, entorno laboral, penitenciario y población general. Las fechas previstas para la recolección y análisis de los datos son septiembre 2014 hasta Abril de 2015.

Anteriormente CIDEMOS había realizado en el municipio un estudio de seroprevalencia de VIH, con el propósito de documentar el avance de las acciones, en materia de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, en torno al VIH/SIDA en los años 2009-2013.

### Diagnósticos Comunitarios

En el ámbito de Salud Mental la Secretaria municipal adelantó el Diagnostico Comunitario, para priorizar los ámbitos de acción para el presente año, de acuerdo a la percepción de la comunidad. Esta tarea se surte en tres pasos, presentación del Plan Decenal, puntuación de las problemáticas y priorización de los ámbitos de acción de acuerdo a los puntajes.

Este ejercicio posibilita la participación de los ciudadanos en algunas decisiones de política, no obstante, la Secretaria de Salud ha identificado que la metodología para la elaboración del diagnóstico, puede generar un sesgo en los resultados, debido al lenguaje excesivamente técnico.

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

La Secretaria de Salud Municipal y específicamente la Coordinación de Salud Mental es la responsable de la mayoría de acciones orientadas a dar respuesta al consumo de SPA en Barrancabermeja.

El Plan de intervenciones colectivas -PIC- lo ejecuta la Empresa Social del Estado de Barrancabermeja.

### Comité municipal de prevención

En el municipio funciona un Comité de prevención de consumo de SPA, que se reúne aproximadamente cada dos meses. En este participan además de las entidades competentes, EPS, IPS y Fundaciones (especialmente aquellas que atienden habitante de calle). Entre las tareas que han realizado se encuentra la socialización de la Ley 1566 de 2012, a cargo de la Secretaria de Salud Departamental y en la que participaron la Red Social de Apoyo y Red del Buen Trato.

### Proyecto de Centro de Rehabilitación de Carácter Público

La actual administración municipal propuso la creación de un centro de rehabilitación para la ciudad de Barrancabermeja, proyecto que quedó incluido en el Plan de Desarrollo del Municipio. Con el fin de avanzar, se contrató un estudio con la Universidad Industrial de Santander para definir su ubicación, factibilidad y diseño. Sin embargo, pese a la necesidad de contar con un Centro de Rehabilitación en el municipio<sup>184</sup>, se ha evidenciado la falta de planeación y desconocimiento de la normatividad, que debe considerarse en este tipo de proyectos, en temas como la construcción en medio rural o los costos de sostenimiento.

### Habitante de Calle

Durante los últimos años la población habitante de calle aumentó sustancialmente, la mayoría es consumidor habitual de SPA, cuyas edades oscilan entre los 24 a 35 años. La administración local viene trabajando en el diseño de políticas públicas adecuadas al contexto de la ciudad, por lo que adelantó una caracterización de este grupo poblacional.

Esta tarea se desarrolló a través de brigadas en la zona del Cristo Petrolero (en donde se concentra el mayor número de habitantes de calle) y en ella participaron las Secretarías de Gobierno, Salud y Desarrollo Económico y Personería Municipal, entre otras entidades competentes. Este proceso incluyó la atención en salud, alimentación y aseo personal. No obstante, el acceso a la zona se dificulta por la agresividad de algunos de los habitantes de calle.

La alcaldía municipal viene trabajando en la creación de la Mesa Técnica de Habitante de Calle, no obstante, algunos actores locales consideran que hay desconocimiento de los modelos de intervención. Cobertura y continuidad de los programas de PMS

Barrancabermeja no cuenta con la infraestructura suficiente para atender la problemática, a lo que se suma desconocimiento de la normatividad, guías y protocolos, modelos terapéuticos y lineamientos de política por parte de los profesionales que atienden este tema.

### Secretaria de Salud

La atención en salud mental en la ciudad presenta deficiencias, no se cuenta con un médico Psiquiatra en la red pública, adicionalmente algunos actores locales refieren la falta de formación de los profesionales en el abordaje de la drogodependencia.

<sup>184</sup> De acuerdo a las notificación de intoxicación por consumo de SPA en el SIVIGILA – Sistema de Vigilancia Epidemiológica y al Diagnostico Comunitario.

No se cuenta con Centros de Escucha, Hospitales día u Hogares de paso, estrategias ambulatorias que permitirán identificar y atender casos de consumo.

#### Secretaría de Educación

Aunque no se cuentan con datos oficiales, de acuerdo a lo manifestado por diversos actores institucionales, se presenta un alto consumo de SPA en las instituciones educativas de la ciudad, entre los colegios con mayor afectación se encuentra las instituciones educativas Colegio Industrial y el Técnico Superior del Comercio.

Entre las acciones desarrolladas por el sector Educación relacionadas con la respuesta al consumo de SPA, se encuentra, la labor del Comité de Convivencia Municipal que adelanta acciones para avanzar en la modificación de los manuales de convivencia escolares para que estos incluyan medidas concretas frente al consumo y al bullying. De otra parte también se viene trabajando en con algunas instituciones educativas, en el Programa de

Construcción de la ciudadanía con el acompañamiento de la Policía de Infancia y Adolescencia.

Al interior de los colegios, son los orientadores escolares los que trabajan en la identificación de casos y la respectiva orientación que garantice la atención oportuna, la ciudad de Barrancabermeja, cuenta con 21 de estos profesionales en la red pública.

Una de las dificultades, es la falta de información sobre los casos de consumo que se presentan en los planteles, debido a que muchas veces estos no se identifican o no se hace el respectivo seguimiento.

#### CAD

Barrancabermeja no cuenta con centros de Atención a la Drogadicción habilitados, se identificaron algunas fundaciones que desarrollan acciones de prevención, mitigación e incluso algunas de superación. Sin embargo, estas no cuentan con el personal, ni la infraestructura adecuada para prestar el servicio.

Fundaciones	Dirección	Teléfono	Representante Legal
Fundación reeducativa Profuturo	Cl 48 19 34	6002198	Armando Aguilera Torrado
Fundación Cristiana Rescatados por su sangre	Tv 49 58 02	SD	Yorman Pico
Narcóticos Anónimos	Cl 53B 15 55	SD	Fernando Andrade Ortiz
Fundación desparches	Dg 62 47 92	SD	Yeiner Arlex Santamaría Martínez
Fundación casa hijos de Dios	SD	SD	Luz Ariza
Alcohólicos Anónimos	Cl 52 16 18	6228717	SD

Tabla 40. Fundaciones con acciones de respuesta frente al consumo de SPA en Barrancabermeja.

Fuente: Secretaría local de Salud Barrancabermeja.

#### Fundación Profuturo

Esta fundación trabaja adicciones –no solo drogodependencia-, especialmente en temas de prevención con jóvenes y adolescentes entre los 14 y los 21 años, con consumo experimental, ocasional o habitual.

El proceso consta de tres niveles, atención, rehabilitación y reintegración, –con un enfoque de inclusión- desde una perspectiva interdisciplinaria y de salud, sin desconocer que existen otros espacios, que brindan algunos servicios desde enfoques como la teoterapia.

#### **Actividades Departamento de Policía Magdalena Medio**

#### DARE

Entre las acciones que apoya la policía se encuentra la realización de requisas en los colegios, en las que se decomisan armas blancas y sustancias psicoactivas.

Durante 2014 se capacitaron aproximadamente 4.000 estudiantes de grados 9, 10 y 11 de varias instituciones educativas, entre las que se encuentran, la Ciudadela Educativa del Magdalena Medio (sedes Jorge Eliecer Gaitán, Fe y Alegría, Nueva Granada, La Independencia, Campestre), Colegio Liceo Rafael Nuñez y el Colegio Liceo Horeb<sup>185</sup>.

Los talleres se orientaron en la toma de decisiones y responsabilidad sobre las consecuencias del uso de sustancias lícitas e ilícitas.

A su vez se ha capacitado a los integrantes de las Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana de las comunas 3, 4 y 5 del municipio, en coordinación con otras entidades.

<sup>185</sup> Departamento de Policía Magdalena Medio. Op. Cit.

Año	Funcionarios vinculados al programa DARE	Número de personas capacitadas
2011	1	878
2012	2	1.042
2013	2	1.357

Tabla 41. Número de personas capacitados con el programa DARE y funcionarios vinculados años 2011-2013.  
Fuente: Departamento de Policía Magdalena Medio. Informe dirección de inteligencia policial Barrancabermeja, 2014.

Entre las dificultades para la implementación de la estrategia, está la limitación de tiempo que los uniformados tienen para realizar las labores de prevención, en tanto deben atender otras tareas propias de la institución. De otra parte, la falta de materiales tales como cartillas, computador y video beam no permiten ampliar la cobertura del mismo.

Otras acciones de impacto que los patrulleros adelantan con los jóvenes son saltarines, payasos, títeres, concurso de dibujo y recreación. Estas actividades se desarrollan especialmente en las Comunas 1, 3 (Barrios San Silvestre y 22 de marzo) y 7. Debido a la falta de recursos, se priorizan los barrios más críticos.

#### Prevención y educación comunitaria -PRECI-

El grupo de prevención y educación comunitaria proyecta películas en las jornadas denominadas

"policines" los últimos viernes de cada mes, logrando beneficiar especialmente a los niños. También se han adelantado reuniones con barras futboleras para tratar temas de convivencia ciudadana.

Por intermedio de las tecnologías de información y la comunicación así como de la participación activa de la comunidad se ha trabajado en hábitos de buen comportamiento ciudadano.

Durante el año 2013 por parte del grupo de prevención y educación comunitaria se logró abordar 1.776 personas en las siete comunas del municipio, presentando un aumento del 18,4% con relación al año 2012 donde se abordaron 1450 personas.

Comunas	N° Funcionarios vinculados al programa			Número de usuarios beneficiarios		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Uno	1	2	2	125	198	248
Dos	1	2	2	89	177	224
Tres	1	2	2	122	203	278
Cuatro	1	2	2	137	224	263
Cinco	1	2	2	157	219	287
Seis	1	2	2	146	208	241
Siete	1	2	2	133	221	235

Tabla 42. Número de usuarios beneficiados y funcionarios vinculados PRECI años 2011-2013, según comunas Barrancabermeja.

Fuente: Departamento de Policía Magdalena Medio. Informe dirección de inteligencia policial Barrancabermeja, 2014.

#### Acciones educativas microtráfico: Colombia territorio libre de drogas

Bajo esta campaña se han desarrollado acciones, educando a la comunidad con el fin de prevenir la venta y el consumo de sustancias alucinógenas, alcanzando una cobertura durante el 2014 de 777 personas.

#### Comisaria de Familia de Barranca

De acuerdo a funcionarios de la Comisaria de Familia de Barrancabermeja, la problemática de consumo en la ciudad es crítica y las acciones de respuesta

limitadas, debido a la carencia de un Centro de Atención especializado. El servicio de psicología que se presta en la comisaria es de carácter voluntario, algunos casos las personas con problemas de consumo no están dispuestos a recibir atención.

Así mismo, la comisaria apoya la remisión a la respectiva EPS de quienes requieren atención, sin embargo, hay demoras en las remisiones y el servicio la cita puede demorar hasta dos meses.

La escasa coordinación entre las entidades competentes y la multiplicidad de comités, hace que las acciones

se dispersen y no generen impacto. Las instituciones desconocen las responsabilidades de las demás y la oferta de respuesta, lo que hace que cada una trabaje por sus metas generando duplicidad de esfuerzos.

La comisaria de familia en el año 2013 atendió 3.663 casos, el 91,4% de los casos fueron atendidos por el área legal, siendo en su mayoría asesorías legales. Al revisar el consolidado de casos años 2011-2013 se evidencia atención de 345 casos por alcoholismo y 101 casos por drogadicción adultos por parte del área de trabajo social de la comisaria. En el área psicología

se registró atención de 126 casos durante el periodo 2011-2013.

Según datos preliminares al mes de Octubre 2014 se registraron 11 atenciones por alcoholismo y 29 por drogadicción en adultos, por parte del área de trabajo social de la comisaria de familia.

Se evidencia una disminución en el registro de casos para el 2013 de las áreas de trabajo social y psicología.

	<b>Casos atendidos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
<b>Área legal</b>	Conciliación de alimentos	410	235	0	<b>645</b>
	Conciliación aprobadas	0	243	191	<b>434</b>
	Conciliación fracasada	431	357	40	<b>828</b>
	Querrela VIF.	130	166	122	<b>418</b>
	Medidas de protección	129	137	235	<b>501</b>
	Medicina legal	0	156	57	<b>213</b>
	Cuidado provisional	74	83	61	<b>218</b>
	Querrela por maltrato al menor	60	54	0	<b>114</b>
	Menor en situación irregular	40	39	20	<b>99</b>
	Asesorías legales	0	1.120	2.655	<b>3.775</b>
	Liquidación de sociedad conyugal	439	495	0	<b>934</b>
	<b>Totales</b>	<b>1.713</b>	<b>3.085</b>	<b>3.381</b>	<b>8.179</b>
	<b>Área trabajo social</b>	Maltrato físico de pareja	247	138	83
Maltrato psicológico de pareja		278	238	3	<b>519</b>
Maltrato verbal		338	280	0	<b>618</b>
Problemas sexuales adultos		62	49	0	<b>111</b>
Falta de comunicación		299	247	0	<b>546</b>
Infidelidad		161	86	1	<b>248</b>
Alcoholismo		202	142	1	<b>345</b>
Drogadicción adulto		55	44	2	<b>101</b>
Adulto mayor		0	30	3	<b>33</b>
Intento de suicidio		0	15	0	<b>15</b>
Estudio social		0	33	0	<b>33</b>
<b>Totales</b>		<b>1.642</b>	<b>1.302</b>	<b>93</b>	<b>3.037</b>
<b>Área psicología</b>	Violencia intrafamiliar	222	62	140	<b>424</b>
	Dificultad en la relación de pareja	278	48	4	<b>330</b>
	Consumo de sustancias psicoactivas	114	12	0	<b>126</b>
	Baja autoestima	0	37	3	<b>40</b>
	Conflictos familiares	217	14	28	<b>259</b>
	Depresión	0	4	0	<b>4</b>
	Conflicto familiar	0	17	14	<b>31</b>
	Maltrato psicológico de pareja	0	0	0	<b>0</b>
<b>Totales</b>	<b>831</b>	<b>194</b>	<b>189</b>	<b>1.214</b>	
<b>Total Casos Atendidos</b>	<b>4.186</b>	<b>4.581</b>	<b>3.663</b>	<b>12.430</b>	

Tabla 43. atención de casos comisaria de familia según área, años 2011-2013.  
Fuente: Comisaria de Familia Barrancabermeja.

## Sistema de Responsabilidad Penal

Según algunos actores locales, se calcula que casi el 90% de los jóvenes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal con medida de internación, presentan consumo de SPA. Sin embargo, estos centros de reclusión, no cuentan con las infraestructura ni el personal adecuado para brindar atención adecuada al consumo problemático que presentan los menores.

En los centros de reclusión de menores de la ciudad se atienden los casos por delitos menores, los casos por delitos mayores son remitidos al municipio de Piedecuesta.

### **11.4.7 Caracterización de las capacidades de los operadores del sistema de prevención, mitigación, superación (PMS) y control**

Las actividades relacionadas con salud mental realizadas por la secretaría de Salud de Barrancabermeja son llevadas a cabo por un coordinador de salud mental y tres psicólogos (uno coordina las actividades del plan de intervenciones colectivas).

La Secretaría de Educación cuenta con 21 orientadores, conformado por perfiles principalmente de trabajadoras sociales y psicólogos.

La fundación profuturo cuenta con un equipo interdisciplinario compuesto por 15 profesionales de diferentes especialidades (psicólogos, educadores, abogados, trabajadores sociales, enfermeros y médicos).

La Fundación ofrece dos diplomados uno en Atención a la Drogodependencia y en Pautas de Crianza.

El Departamento de Policía Magdalena Medio cuenta para el desarrollo de actividades DARE con dos policías y para prevención y educación comunitaria dos policías.

Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública

En Barrancabermeja para el 2013, se registró una tasa de violencia intrafamiliar<sup>186</sup> de 234,14 casos por 100.000 habitantes, presentando una tasa superior más de cinco veces a la tasa nacional (46,6 por 100.000 habitantes).

Por cada caso de violencia intrafamiliar en hombres se presentaron siete casos en mujeres.

<sup>186</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013. Pág. 58.

A continuación se describen las principales acciones para abordar los contextos de violencia por actor institucional.

## Alcaldía Barrancabermeja

Dentro del Plan de Desarrollo Barrancabermeja 2012-2015 "Barrancabermeja Ciudad Futuro"<sup>187</sup>, se encuentra el programa 'cultura de la convivencia, la paz y la reconciliación', que contempla en las siguientes metas el abordaje de contextos de violencia en el municipio:

- Implementación de escuelas ciudadanas, que contengan programas educativos, pedagógicos y lúdicos que fortalezcan el conocimiento y la apropiación de las leyes y normas de convivencia.
- Realización de campañas culturales que desarrollen en su contenido: la equidad de género, el espacio público, la sexualidad responsable, movilidad, violencia intrafamiliar, medio ambiente y las leyes y normas de convivencia.
- Elaboración manual de convivencia ciudadana.
- Implementación de programas de cultura ciudadana orientados a la convivencia y el rescate de los valores ciudadanos.
- Fortalecimiento del Programa Centro de Convivencia Ciudadana desarrollando mecanismos de prevención de conductas violentas.
- Atención de menores infractores.
- Atención de los menores en situación de vulneración de derechos.
- Desarrollo de programa de cultura ciudadana a través de las ferias de la convivencia y valores.
- Desarrollo jornadas lúdico-pedagógicas y formativas para prevenir el embarazo a temprana edad, maltrato intrafamiliar, reclutamiento por parte de organizaciones legales (proceso de reclutamiento) e ilegales, menores en conflicto con la ley, drogadicción, trabajo infantil, violencia sexual, trata de personas.
- Fortalecimiento de los tres comités (municipal de lucha contra la trata de personas, la ruta del buen trato y el interinstitucional) para la erradicación de las peores formas del trabajo infantil.
- Acciones y/o campañas masivas destinadas a la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Reactivación observatorio de convivencia y cultura ciudadana.
- Apoyo para el funcionamiento de casa refugio para mujeres víctimas de violencia.
- Implementación de acciones para la atención Integral a víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar.
- Formulación del Plan Integral de Atención y Reparación a víctimas del conflicto armado.

<sup>187</sup> Secretaría de Planeación Barrancabermeja. Plan de Desarrollo Barrancabermeja 2012-2015 "Barrancabermeja Ciudad Futuro". 2012. Barrancabermeja.

- Garantizar la operación y sostenimiento del Centro Regional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- Asistencia en materia jurídica y psicosocial a las víctimas<sup>188</sup>.

#### Policía Nacional

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>189</sup>.

Dentro de las acciones educativas de la campaña 'Colombia territorio libre de drogas' en el barrio Villa de Leiva, se realizó plan desarme con el fin de mitigar los hechos de violencia de género y reducir los casos de violencia intrafamiliar.

También se realizó plan de desarme en el barrio Antonio Nariño en contra de la violencia Infantil, con el fin de cambiar las armas blancas y juguetes bélicos a los niños y adolescentes por actividades de sano esparcimiento.

Como parte de esta campaña se desarrolló marcha en contra de la violencia intrafamiliar en el barrio Planada del Cerro con los niños de Funda Salud.

#### Acciones educativas homicidios y lesiones personales 'Mejor es amarse que armarse'

Se han desarrollado acciones bajo el lema 'Mejor es amarse que armarse', enfocado en la estrategia Nacional contra el homicidio, acción adelantada por medio de volantes, buscando concientizar a la comunidad frente a este flagelo e invitando a la ciudadanía a denunciar, teniendo una cobertura durante el 2014 de 1196 personas.

#### Acciones educativas hurto a personas 'Regálale un minuto a la seguridad'

Estas acciones se han desarrollado con el fin de prevenir el hurto a personas y evitar hechos delictivos que afecten la seguridad de la comunidad, alcanzando una cobertura durante el 2014 de 1190 personas.

#### Acciones educativas hurto a vehículos 'el delito también anda sobre ruedas'

Se han desarrollado acciones bajo el lema 'El delito también anda sobre ruedas', por medio de volantes brindando recomendaciones para evitar estos hechos delictivos, alcanzando una cobertura durante el 2014 de 710 personas.

#### Acciones educativas micro extorsión 'Yo no pago, yo ¡denuncio! (extorsión)'

Desarrollo de acciones educativas bajo este lema con el fin de prevenir este hecho delictivo principalmente en los comerciantes de los cuadrantes, teniendo una cobertura durante el 2014 de 1249 personas.

#### Acciones educativas hurto a comercio 'el mejor cliente es su seguridad'

Estas acciones se han desarrollado con el fin de prevenir el hurto al sector comercio que de los cuadrantes y mejorar la percepción de seguridad y convivencia, alcanzando una cobertura durante el 2014 de 1312 personas.

#### Acciones educativas hurto en cajeros 'todo lo limpios es bonito menos el bolsillo'

Se han desarrollado acciones bajo este lema, por medio de perifoneo y volantes concientizando a los usuarios de las entidades financieras a utilizar el servicio de escoltas que le presta la Policía Nacional al momento de trasladar altas sumas de dinero, alcanzando una cobertura durante el 2014 de 960 personas.

#### Comisaria de Familia

La Comisaria recibe un gran volumen de casos en los que la violencia es el factor preponderante, no obstante, no cuenta con los recursos necesarios para brindar una atención integral, tanto por la cantidad de personal como por la falta de infraestructura adecuada para brindar privacidad en la atención a la gente.

#### Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-

Otra entidad que brinda respuesta a los contextos de violencia en el departamento es el ICBF con el programa Familias con Bienestar que 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

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Op. cit. Policía Nacional de Colombia. Párr. 2.

de apoyo y fortalecimiento a familias con niños, niñas y adolescentes con discapacidad y en situación de desplazamiento<sup>190</sup>.

### 11.4.8 Articulación interinstitucional en torno al control, la prevención, la mitigación y la superación del consumo de SPA

Las entidades del orden local, adelantan esfuerzos por articular acciones, especialmente en los ejes de Salud y Seguridad, sin embargo, las intervenciones no han logrado el grado de coordinación deseado.

Una de las experiencias en este sentido es la intervención en la zona del Cristo Petrolero, que se ha visto limitada por las particularidades de la población sujeto de dichas acciones, en tanto se presentan conductas agresivas hacia los funcionarios.

En el ámbito investigativo se destaca el trabajo conjunto de la Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación ha permitido optimizar el tiempo de los procedimientos. En contraste la actuación del INPEC demora la recepción de capturados, transfiriendo la responsabilidad en los miembros de los cuerpos de investigación que han efectuado la captura.

## 11.5 DIFICULTADES

- Alta rotación de personal debido a que la mayor parte de contratación para atender la problemática se da a través de prestación de servicios.
- No existen directrices en los manuales de convivencia en las instituciones educativas, para dar respuesta al consumo de SPA y al Bullying.
- Los manuales escolares no contemplan acciones de respuesta al consumo de SPA y a los casos de Bullying.
- Alto porcentaje de la población del municipio se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, pese al importante volumen de recursos con el que cuenta la administración local, derivado de la presencia de la industria petrolera.
- Existe colisión de competencias entre la Comisaria de Familia y el ICBF, en especial, en temas relacionados con violencia intrafamiliar y abuso sexual.

190 Op. cit. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar.

## 11.6 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA

- Incluir a la familia de manera activa e involucrar a la comunidad en las acciones de respuesta al consumo de SPA, con el fin de brindar información sobre las sustancias, consecuencias de su consumo y rutas de atención.
- Adaptar al lenguaje de la comunidad los ejercicios de priorización adelantados por la Secretaría de Salud, debido a que el lenguaje es excesivamente técnico por lo que limita la comprensión y participación.
- Revisar las metodologías de los programas de prevención, especialmente en el caso de niños y jóvenes, ya que estas se concentran en la realización de charlas con impacto limitado. Se requiere avanzar hacia un aprendizaje vivencial que involucre las emociones<sup>191</sup>.
- Implementar herramientas de carácter vivencial, que potencien el desarrollo de capacidades en niños y jóvenes.
- Establecer un canal de comunicación con Ecopetrol, con el fin de identificar problemáticas de consumo entre los trabajadores de la industria petrolera y definir rutas de atención.
- Cualificar a los profesionales responsables de la atención a la drogodependencia.
- Implementar estrategias de tipo comunitario como los Centros de Escucha.
- Visibilizar la problemática del consumo con el fin de fortalecer los espacios de articulación interinstitucional.
- Construir un CAD o adecuar y habilitar los existentes con el fin de brindar atención a los consumidores, especialmente en el eje de superación. Estas instituciones deben contar con la infraestructura adecuada, equipos de atención interdisciplinarios y cuya intervención involucre de manera activa a la familia.
- Establecer canales de interlocución entre las Comisarias de Familia y el ICBF con el fin de evitar el choque de competencias, duplicar esfuerzos y dispersar la atención.

191 Entrevista Corporación Futuro

- Intervenir la problemática del consumo a través de un enfoque de Salud y no desde lo Polícivo, las acciones deben orientarse hacia la causa del problema y no solamente hacia la captura y judicialización.

## 11.7 CARACTERIZACIÓN CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL MUNICIPIO DE SAN GIL

La problemática del consumo SPA es altamente compleja, debido a la gran cantidad de factores incidentes en los niveles individual, familiar, social y cultural. Por ello, es necesario identificar aquellos factores de mayor peso, que permitan identificar elementos clave que sirvan de insumo para el diseño e implementación de las políticas públicas en relación con el consumo SPA.

Con el fin de contar con un panorama amplio del fenómeno, 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 6 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 abordarán a partir de información secundaria (prensa, informes, diagnósticos, bibliografía) y de la información recogida en las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves en el territorio y gestión de información de las instituciones competentes y concernidas y de los operadores in situ. También se analizaron los datos de San Gil que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013<sup>192</sup> y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de Población Escolar 2011<sup>193</sup>.

192 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.

193 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.

El objetivo de la caracterización es brindar un panorama general del consumo de SPA y de variables asociadas en San Gil Santander. 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 proponer 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.

### 11.7.1 Consumo de sustancias 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.

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 este 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.

En respuesta a la necesidad de conocer la magnitud del consumo de drogas en el país, desde 1992 las entidades competentes realizan estudios de cobertura nacional en diferentes poblaciones, La descripción de la dinámica de consumo en San Gil Santander, se construyó a partir de las bases de datos del Estudio Nacional de Consumo de 2013 y la Encuesta Nacional de Escolares 2011. Si bien los datos de estos estudios son un insumo importante, presentan limitaciones debido al tamaño de la muestra y su cobertura.

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

### Consumo de sustancias psicoactivas Población General

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas –SPA– 2013 presentó para San Gil Santander una muestra de 40 personas, que

representan el 2,4% del total de la muestra del Departamento de Santander (Muestra 1.686 personas). La muestra equivale a una población estimada de 28.532 personas<sup>194</sup>.

Con relación a las sustancias lícitas en San Gil, el 76,7% respondieron haber consumido alcohol alguna vez en la vida, 34,9% cigarrillo 29,9% bebidas energizantes y tranquilizantes 2,2%. En el caso de sustancias ilícitas solo se registró consumo de marihuana alguna vez en la vida con el 3,8%.

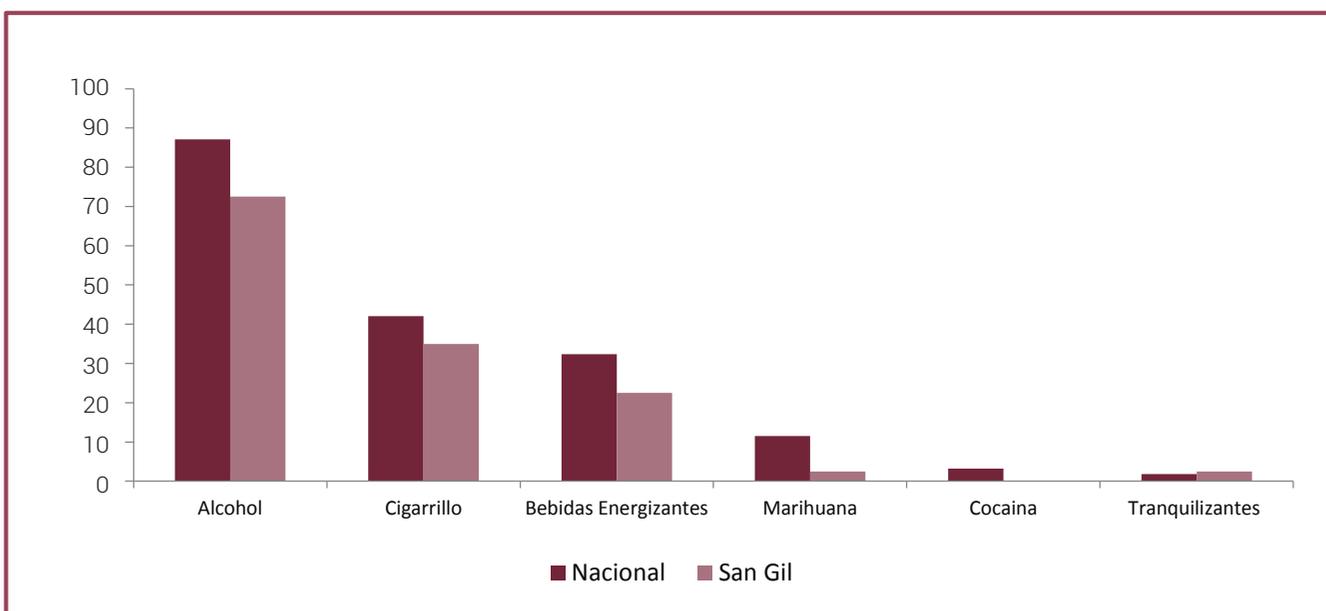


Gráfico 98. Prevalencias Consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio de consumo de bebidas energizantes presentan una alta dispersión, por el contrario las sustancias alcohol y cigarrillo son homogéneas en

la edad de inicio y presentan comportamientos muy similares en las edades de inicio.

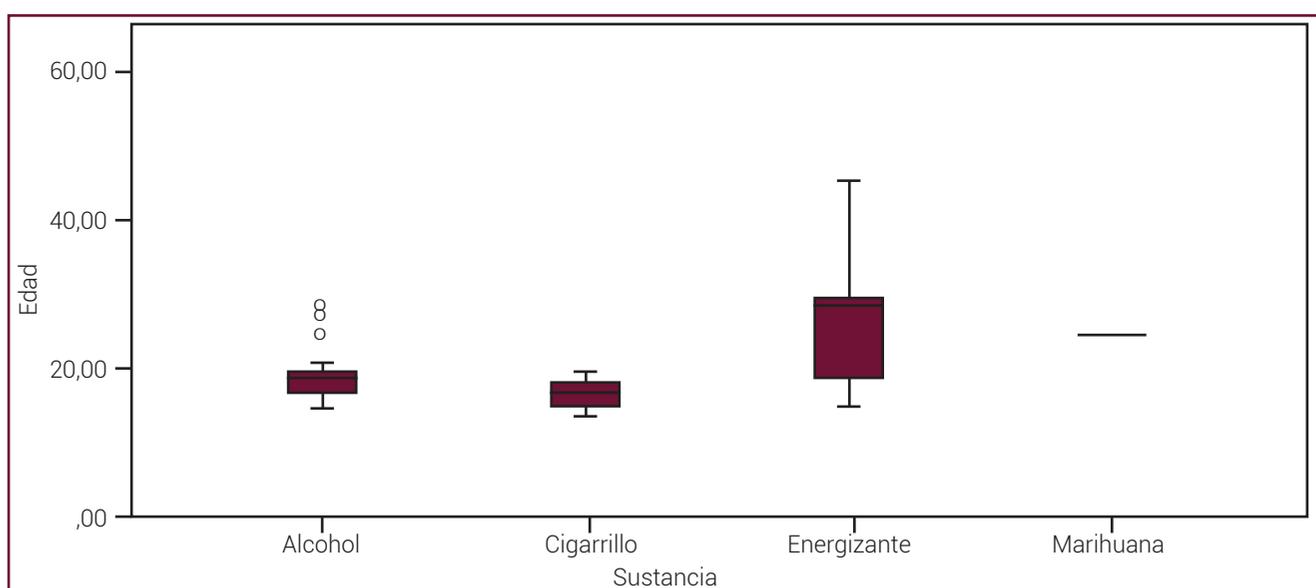


Gráfico 99. Diagrama de Cajas de edad de inicio de consumo según sustancia.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

194 Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en San Gil alrededor del 40%, presentándose los errores más altos en las categorías de edades, por lo que se deben tomar los valores del Estudio Nacional de Consumo de SPA 2013 como una referencia descriptiva del consumo en el municipio.

En el gráfico 98 se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte<sup>195</sup> para alcohol, se evidencia un comportamiento fluctuante que no permite evidenciar una tendencia en la serie, se registra un aumento de

un año en la edad de inicio pasando de 19 años para la cohorte 1957-1961 a 20 años para la cohorte 1982-1986.

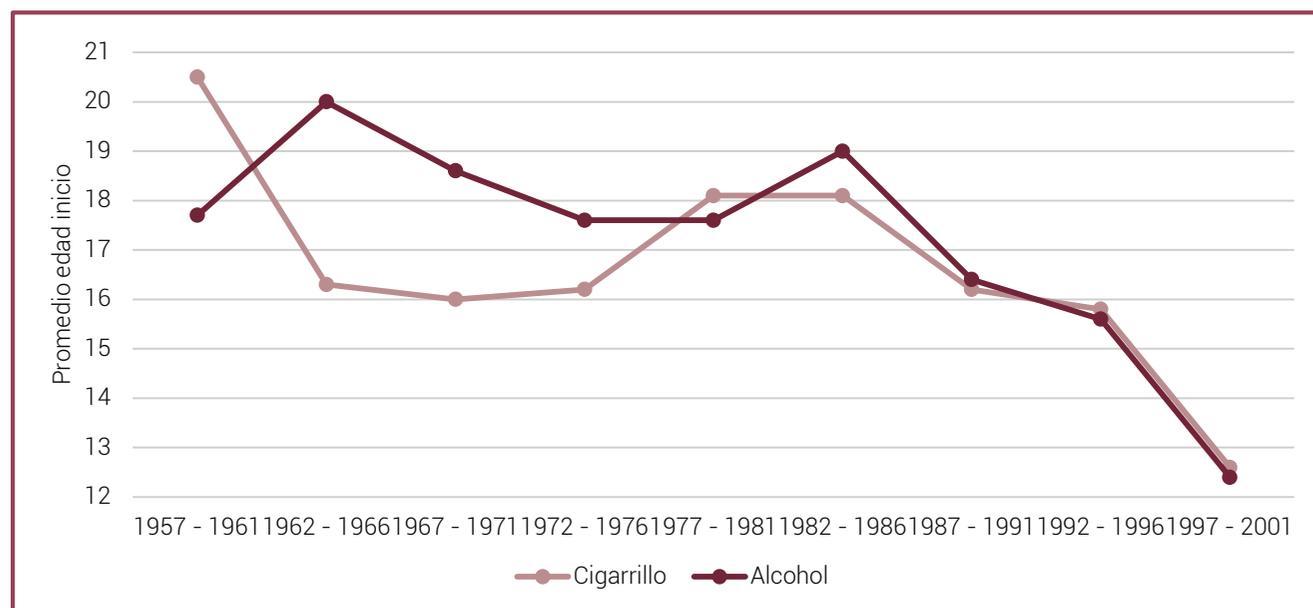


Gráfico 100. Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

## A. SPA lícitas

De las sustancias psicoactivas lícitas solo se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol, no se analizarán los datos sobre tranquilizantes sin prescripción médica debido a que no se registró consumo de esta sustancia.

### Tabaco

El 34,9% de los encuestados en San Gil, declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, presentando una diferencia de dos veces en hombres con relación a las

mujeres. De las personas que consumieron tabaco alguna vez en la vida, se presenta una disminución superior a cuatro veces con relación al consumo reciente (último año) y actual (último mes) de esta sustancia.

San Gil presenta prevalencias inferiores para los tres indicadores con relación a los valores nacionales.

<sup>195</sup> Las cohortes son tomadas a partir de los años de nacimiento de las personas encuestadas en el estudio Nacional de consumo de SPA 2013.

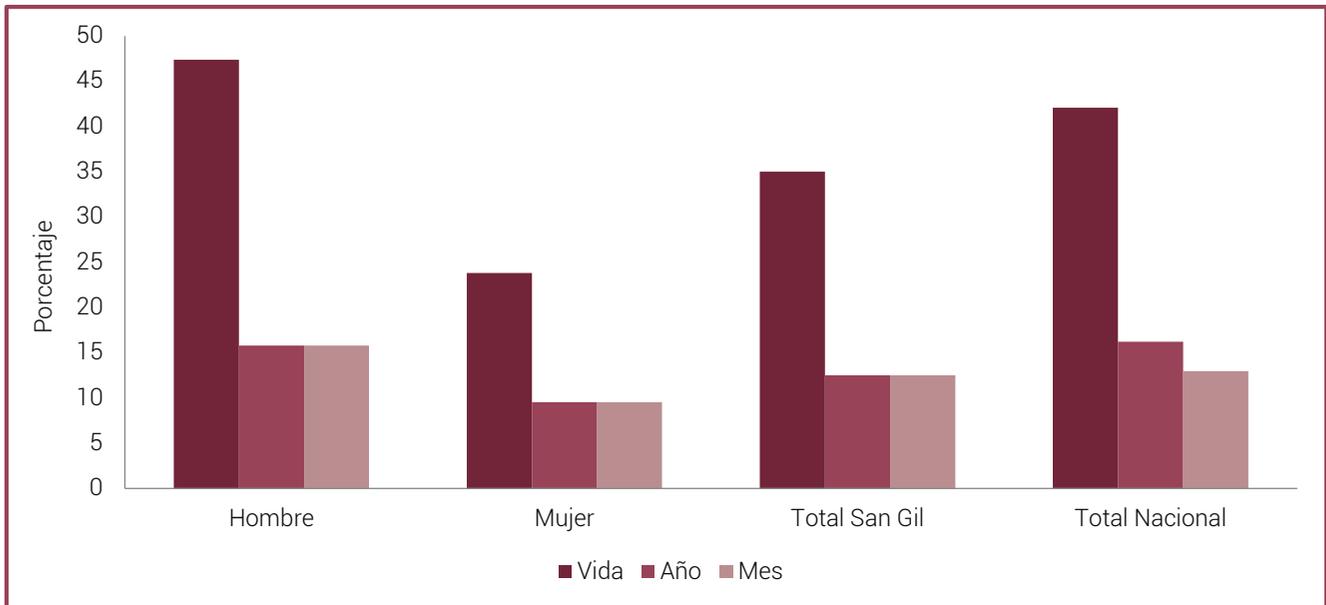


Gráfico 101. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 100 se presenta el comparativo de consumo de tabaco por grupo de edad, la prevalencia de consumo de tabaco último mes más alta la presenta el grupo de edad 25 a 34 años con el 29,6%, con una prevalencia superior cerca de dos veces al valor nacional

para este grupo de edad (15,9%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 18 a 24 años con una prevalencia de consumo último mes del 13,8%, inferior en dos puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (16%).

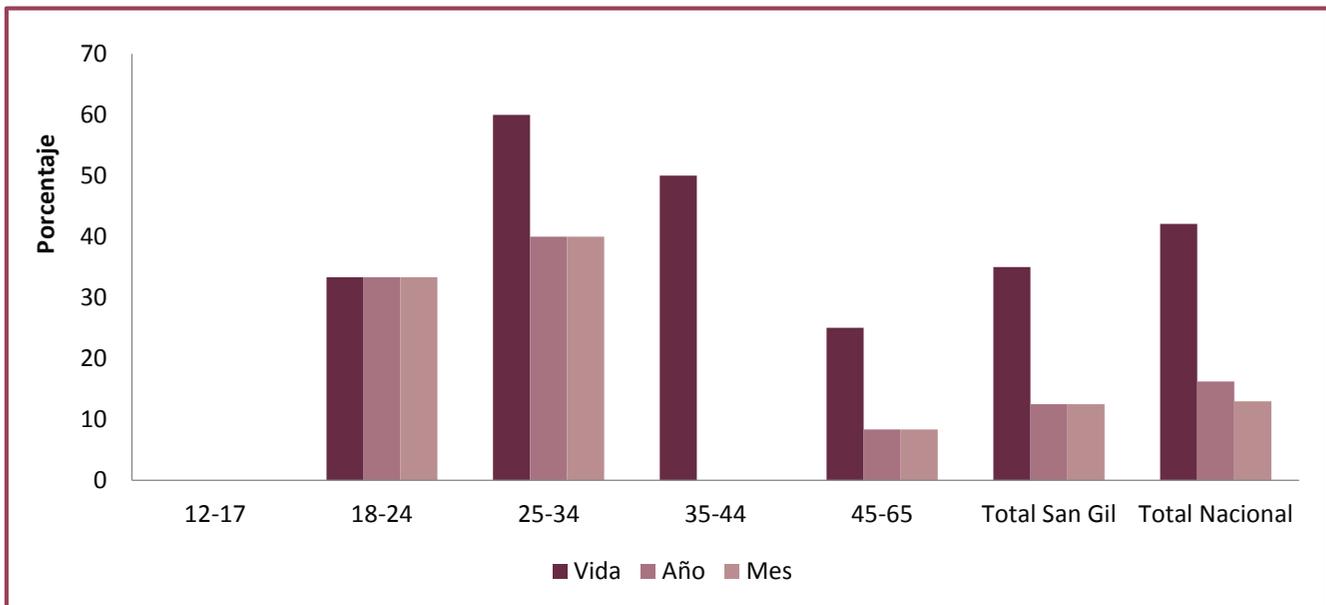


Gráfico 102. Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En San Gil el promedio de la edad de inicio del consumo de tabaco está alrededor de los 17 años, considerando la mediana como indicador, presentando el mismo valor en hombres y mujeres. San Gil presenta una edad de inicio más tardía en un año con relación al dato nacional.

Se encuentra que el 25% (percentil<sup>196</sup> 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años y el 75% (percentil 75) lo hizo por primera vez a los 18 años o antes.

<sup>196</sup> El percentil refiere cómo está posicionado un valor respecto al total de observaciones ordenadas.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	16,0	18,0
Mujer	17,0	17,0	15,0	18,0
Total San Gil	17,0	17,0	15,0	18,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 44. Edad de inicio de tabaco según sexo.

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

## Alcohol

El 76,7% de los encuestados en San Gil, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres 85,1%, con relación a las mujeres 66,2%. La prevalencia del último año, se reduce en 40,2 puntos porcentuales en el caso de las mujeres y en 16,9 puntos porcentuales en el caso de los hombres, respecto al dato de consumo alguna vez en la vida.

Cerca de la quinta parte de las personas que consumieron alcohol alguna vez en la vida presentan consumo actual (último mes) de esta sustancia.

San Gil presenta prevalencias de consumo de esta sustancia inferiores a los valores departamentales y nacionales.

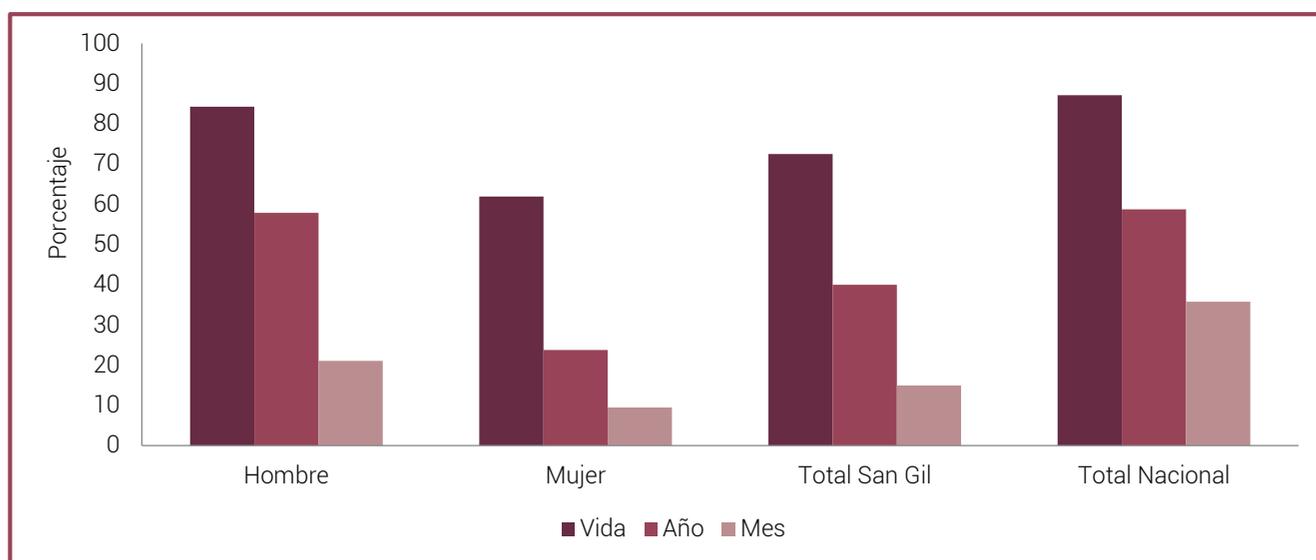


Gráfico 103. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.

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

La mayor prevalencia de consumo actual de alcohol la presenta el grupo de edad de 25 a 34 años con 29,6%, inferior en 15,8 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%). En segundo

lugar se encuentra el grupo de edad de 35 a 44 años con una prevalencia de consumo último mes del 15,7%, inferior en 21,9 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (37,6%).

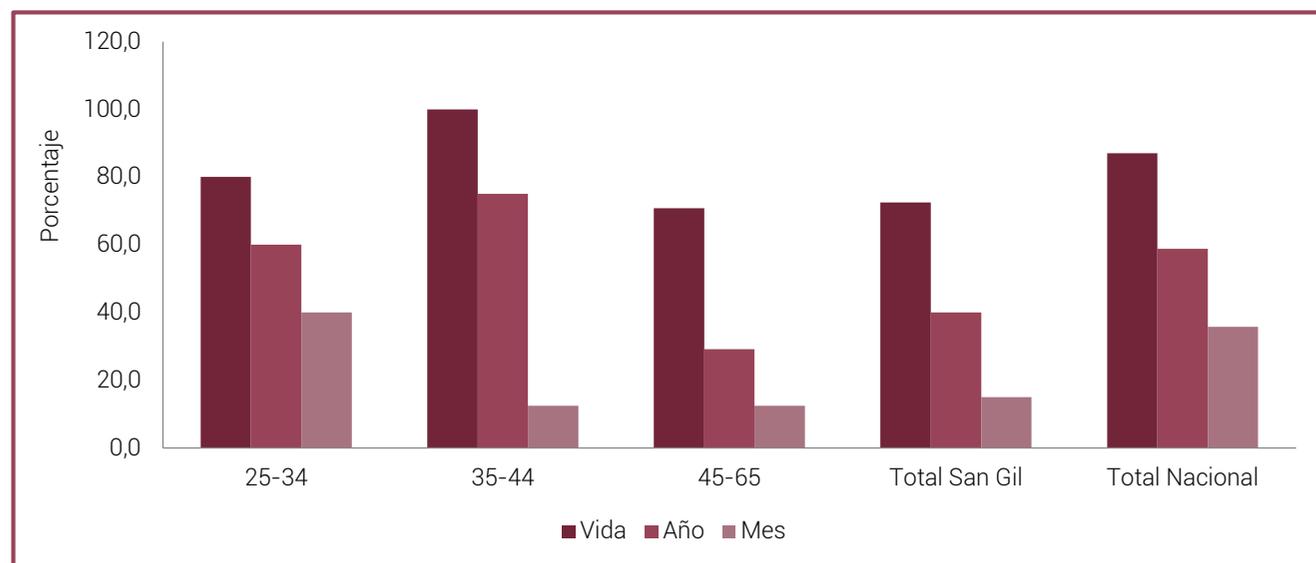


Gráfico 104. Prevalencias de alcohol según grupos de edad.

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

La edad de inicio del consumo de alcohol para San Gil está alrededor de los 19 años, con 18 años para hombres y 19 años para mujeres. San Gil presenta una edad de inicio más tardía dos años con relación al dato nacional.

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

vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 17 años, observándose tres años de diferencia entre hombres y mujeres. El 75% (percentil 75) de los hombres que consumieron alcohol lo hizo por primera vez a los 20 años o antes, y en el caso de las mujeres a los 21 años o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	18,0	15,0	20,0
Mujer	21,0	19,0	18,0	21,0
Total San Gil	18,9	19,0	17,0	20,0
Total Nacional	17,3	17,0	15,0	19,0

Tabla 45. Edad de inicio de alcohol según sexo.

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

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013 a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último año, se les aplicó el cuestionario AUDIT<sup>197</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 esto no se registró en la población de 12 a 65 años de San Gil consumo riesgoso o perjudicial de alcohol ni comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

El gráfico 103 muestra la frecuencia de consumo de alguna bebida alcohólica. Del 49,5% de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último año, el 81,3% lo hizo una vez al mes y el 18,7% de dos a cuatro veces al mes.

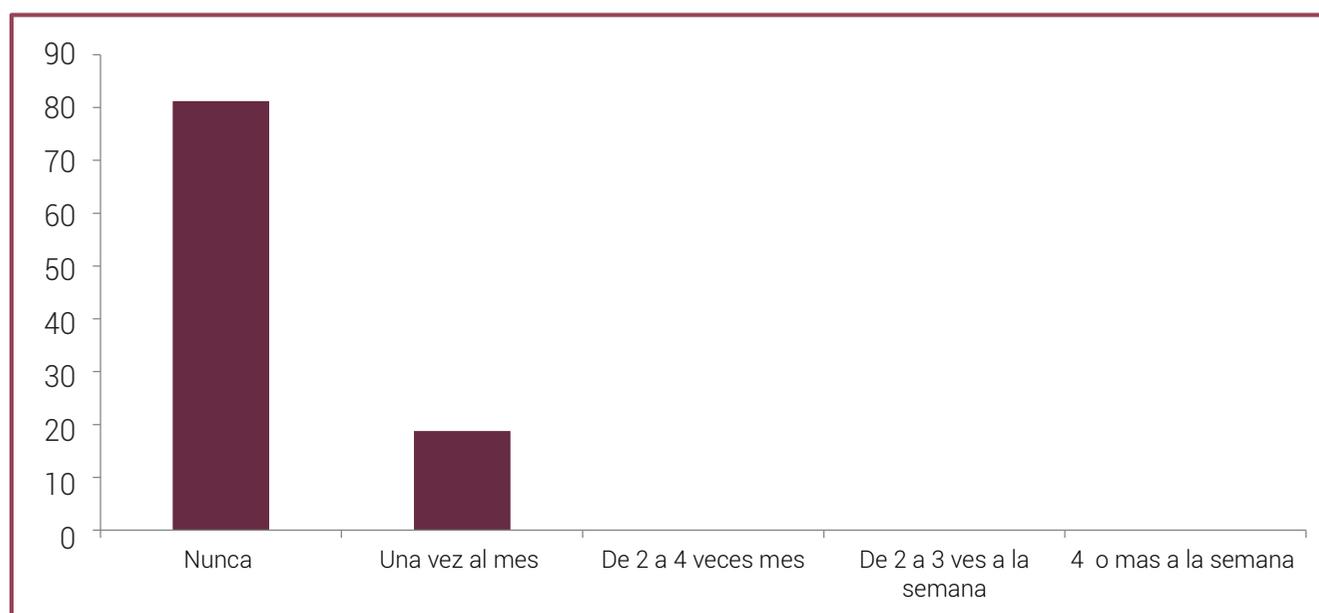


Gráfico 105. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último año.

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

El gráfico 104 muestra el número de tragos de bebidas alcohólicas que suelen tomar las personas en un día de consumo habitual, el mayor consumo son tres o cuatro

tragos con el 50%, no se registró consumo de más de 6 tragos.

197 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.

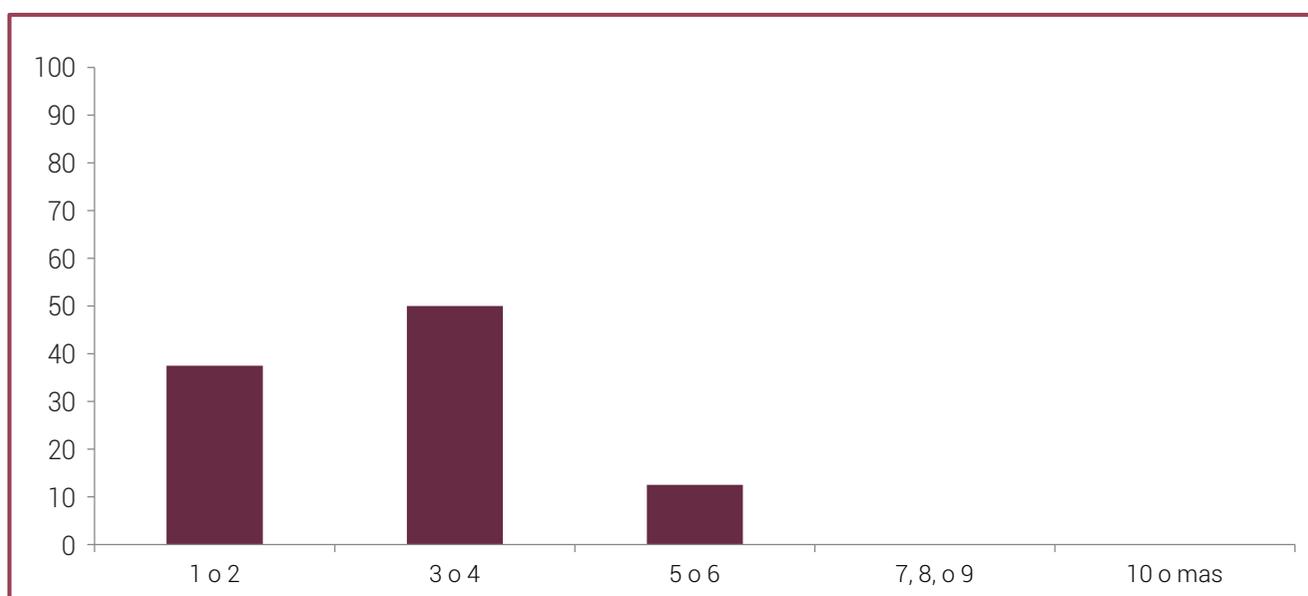


Gráfico 106. Número de tragos de personas con consumo último año.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 105 muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar un consumo alto de cerveza especialmente los fines

de semana, seguido por aguardiente y whisky, no se registró consumo en el último mes de ron, vino, chicha, brandy ni alcohol industrial.

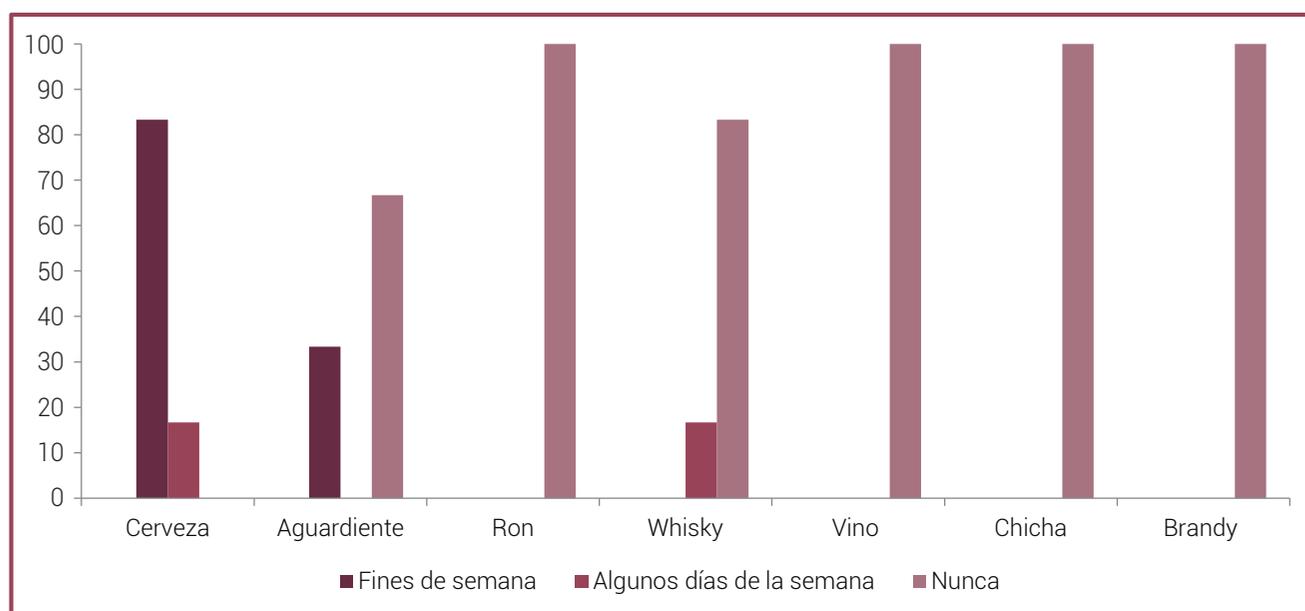


Gráfico 107. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

## B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias psicoactivas ilícitas, se tendrá en cuenta el consumo de cualquier sustancia ilícita que se refiere al uso de una o más sustancias. (Ver gráfico 95).

### 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>198</sup>. En el caso de las sustancias psicoactivas ilícitas en San Gil solamente se registró consumo de marihuana.

El 3,8% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, registrándose únicamente consumo en mujeres y en el grupo de edad de 35 a 44. No se registró consumo de sustancias ilícitas en el último año.

<sup>198</sup> Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, metadona sin prescripción, heroína, LSD, hongos, Popper, ketamina, GHB, sustancias inhalables, dick y 2CB. Prevalencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables y dick.

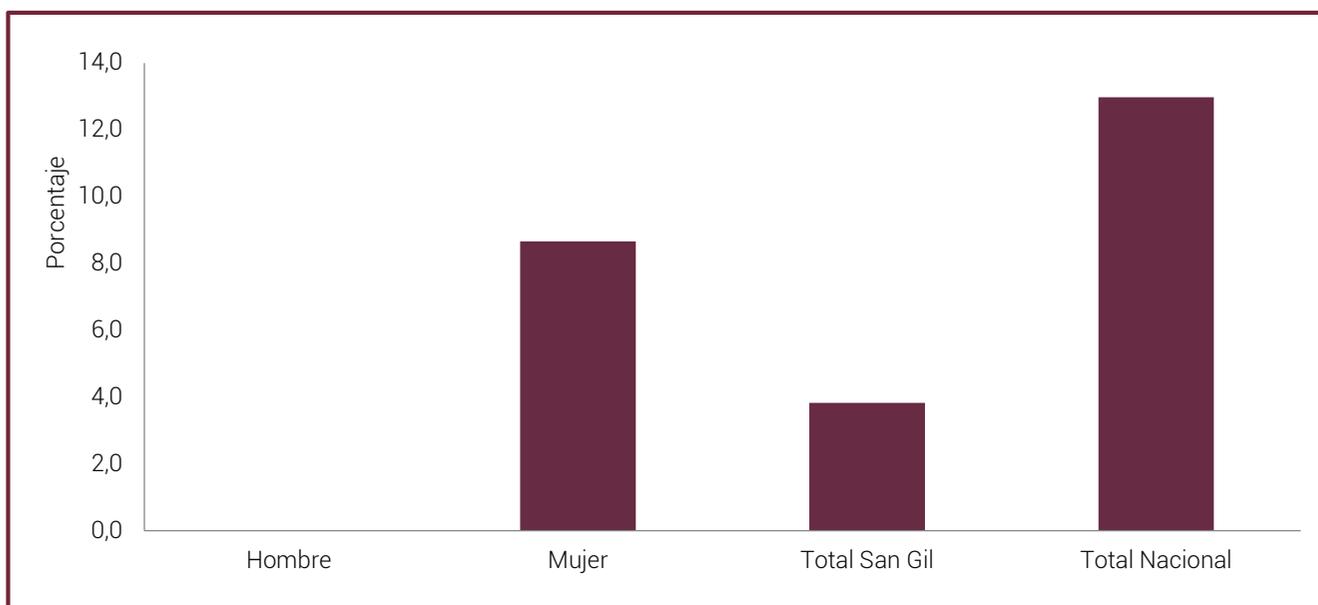


Gráfico 108. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita según sexo.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

### C. Comparativo Estudios 2008 y 2013

A continuación realizamos el análisis comparativo entre los estudios nacionales de consumo de 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.

Para San Gil el estudio de consumo de SPA llevado a cabo en el año 2008 se realizó sobre una muestra de 32 entrevistas efectivas, que representaron una población de 24.465 personas, para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra de 40 casos que representan una población de 28.532 personas.

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 de las prevalencias de consumo alguna vez en la vida y último mes, con un aumento superior a un punto porcentual con relación al consumo actual (prevalencia de último mes), pasando de 6,4% en el 2008 a 7,8% en el 2013.

Las diferencias de las prevalencia de consumo alguna vez y último año de los estudios son estadísticamente significativas.

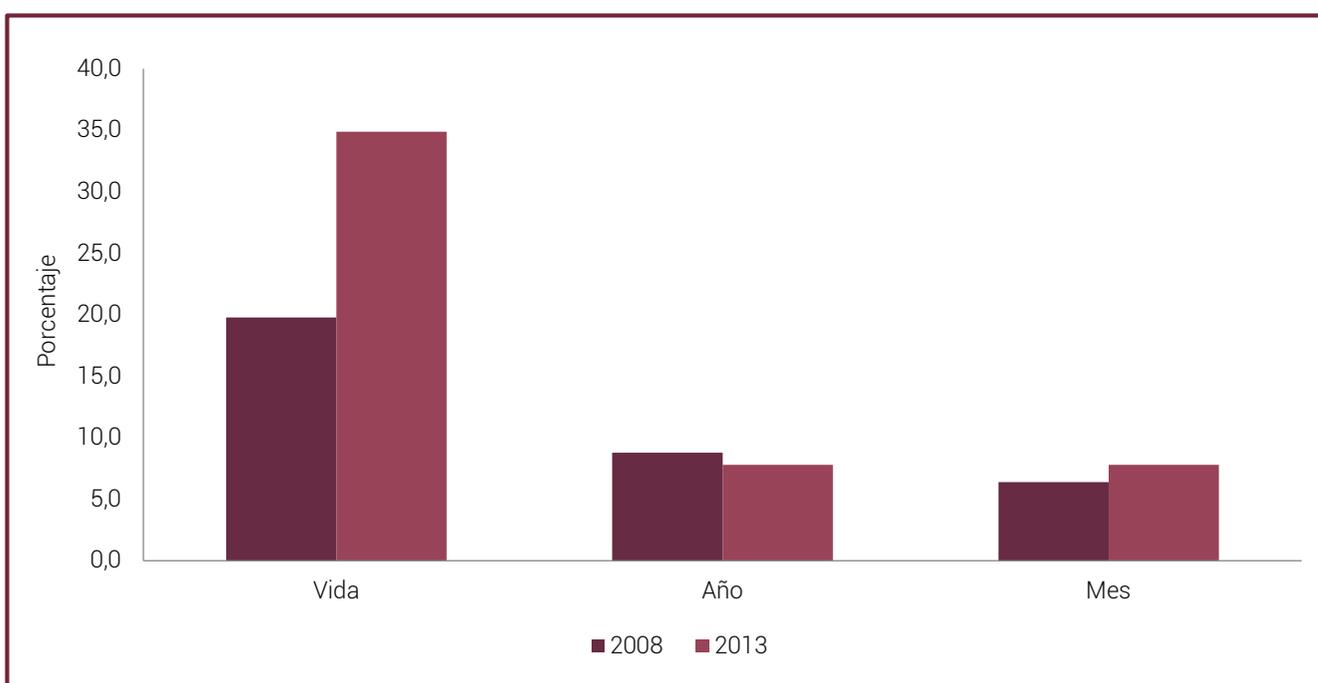


Gráfico 109. Comparativo prevalencia consumo de tabaco, San Gil Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 108 se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. Con relación al consumo actual se evidencia una disminución de 11,8 puntos porcentuales, pasando de 25,7% en el 2008 a 13,9% en el 2013.

La diferencia de prevalencias de los estudios son estadísticamente significativas para esta sustancia.

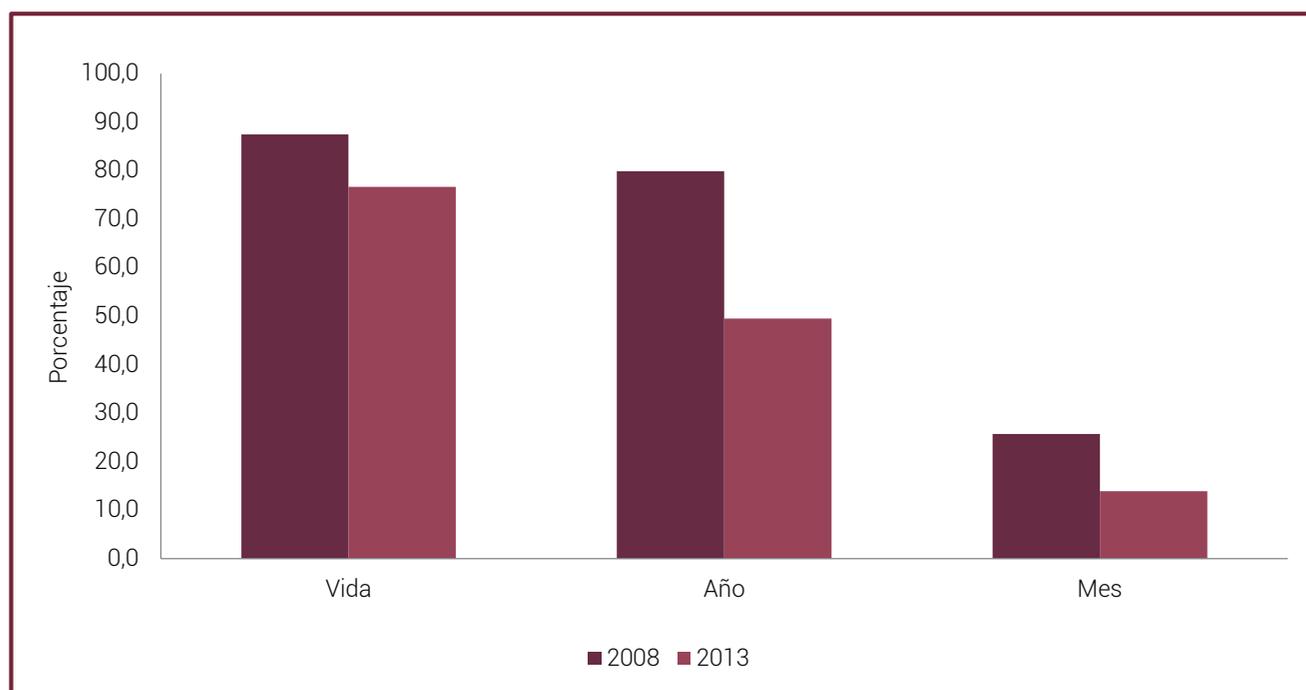


Gráfico 110. Comparativo prevalencia consumo de alcohol, San Gil Santander estudios 2008 y 2013.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

De acuerdo con el análisis del uso de cualquier sustancia ilícita, en San Gil, para los dos estudios mencionados solo se registró consumo de alguna vez en la vida, sin una variación estadísticamente significativa. Este

consumo está asociado directamente al consumo de marihuana, dado que no se registró consumo de cocaína, basuco, éxtasis y heroína en el municipio en los dos estudios.

Prevalencia	Estudios	
	2008	2013
consumo alguna vez en la vida	3,7	3,8

Tabla 46. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita, San Gil Santander 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 la Ciudad de San Gil, la muestra es de 275 personas con 162 hombres (58,9%) y 113 mujeres (41,1%), en edades de 12 a 18 años.

### A. SPA lícitas

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

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

#### Tabaco

El 32,4% de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, disminuyendo a una tercera parte los menores que presentaron consumo de esta sustancia en el último mes.

Las prevalencias de consumo en San Gil son mayores a los valores del departamento y Colombia.

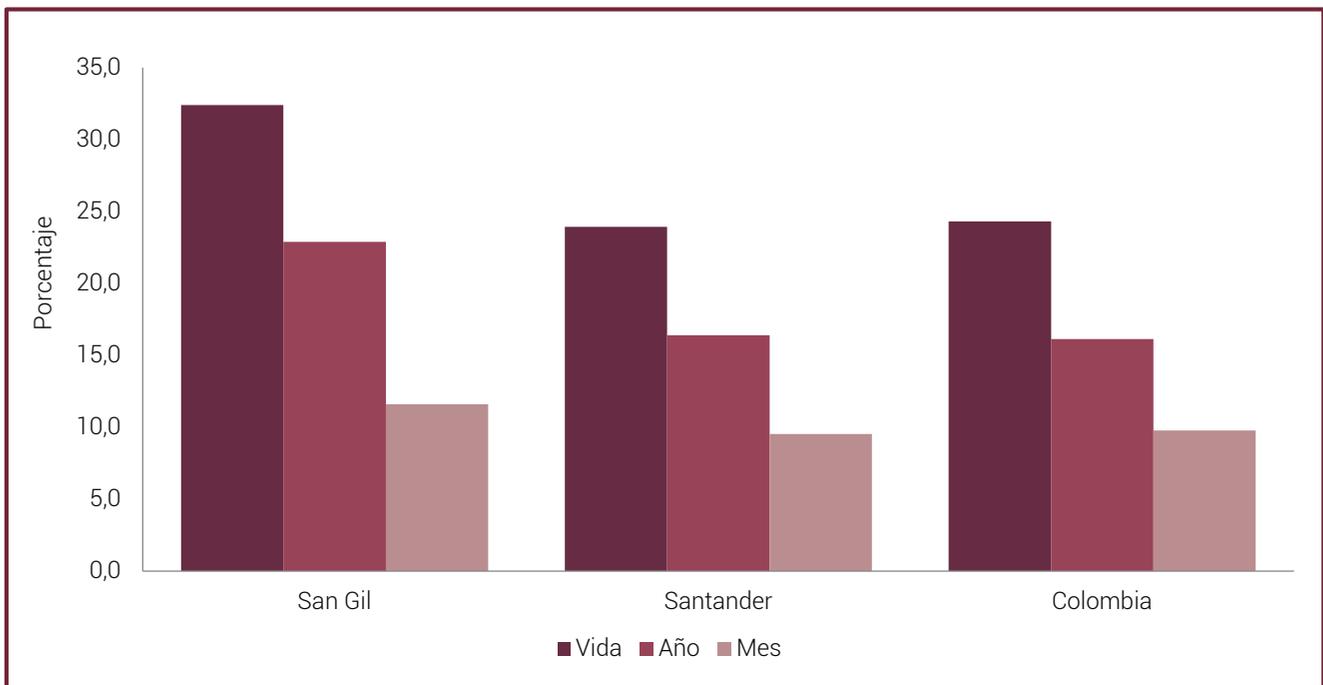


Gráfico 111. Comparativo prevalencias de consumo de tabaco.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### Alcohol

El 68,4% de los escolares declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 47,3% lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando

una prevalencia superior en 7,5 puntos porcentuales al valor nacional. San Gil presenta prevalencias superiores a los indicadores departamentales y nacionales para las tres prevalencias.

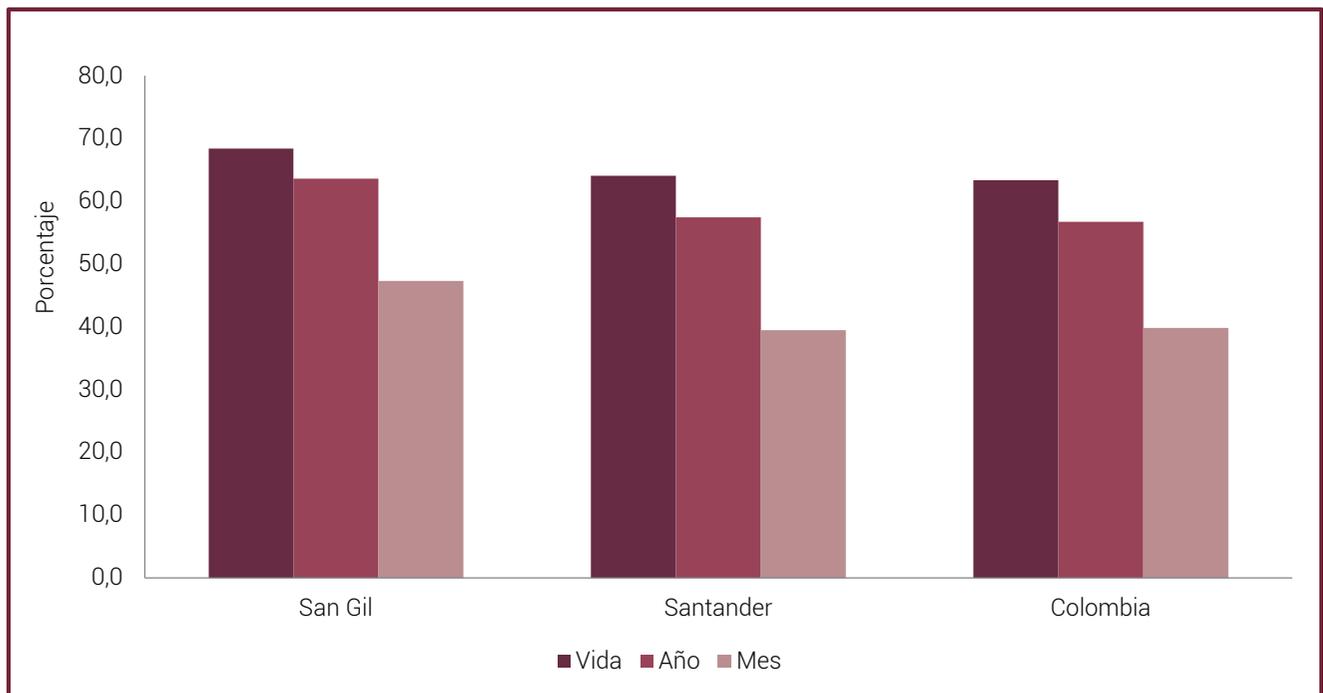


Gráfico 112. Comparativo prevalencias de consumo de alcohol.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### B. SPA ilícitas

En el caso de las sustancias ilícitas, solo se registró consumo de marihuana.

### Marihuana

El 3,3% de los escolares declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. Con relación al

consumo reciente el 1,8% de los menores registró consumo en el último año, inferior cerca de tres veces

al valor nacional. Las tres prevalencias son inferiores a los valores departamentales y nacionales.

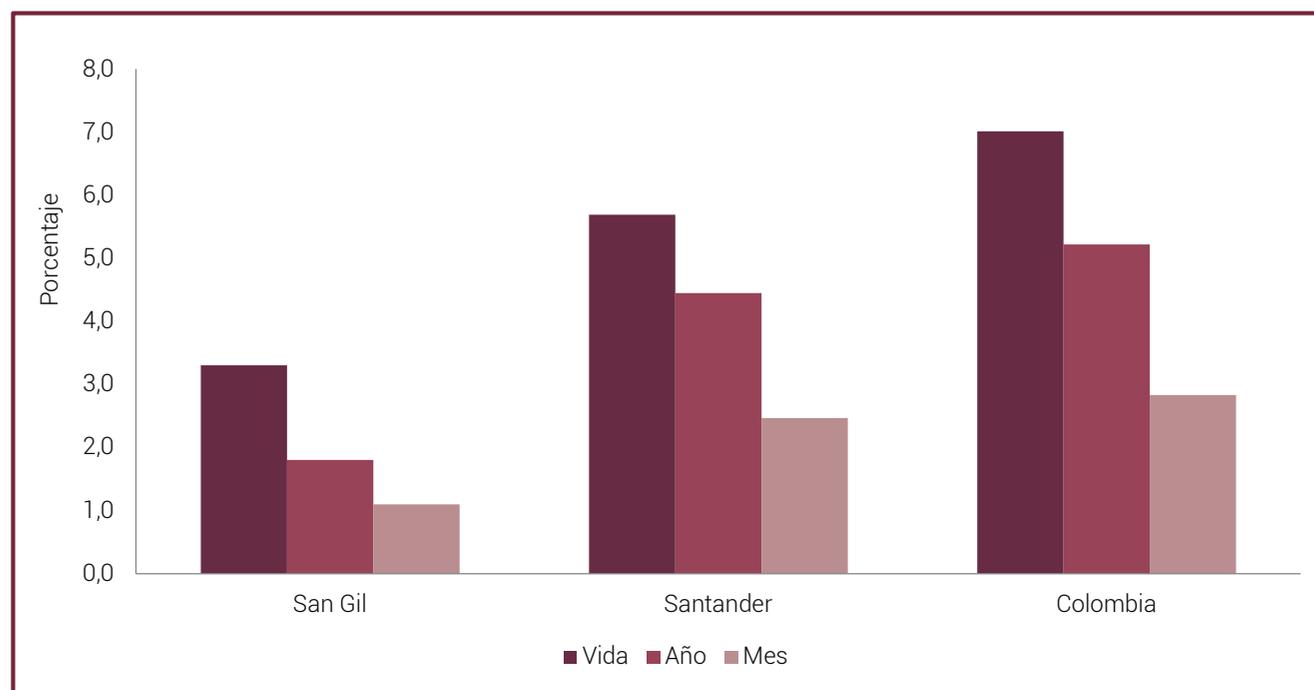


Gráfico 113. Comparativo prevalencias de consumo de marihuana.  
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en población Escolar 2011. Cálculos propios.

### Percepción sobre consumo

De acuerdo a lo manifestado por los actores locales la sustancia de mayor consumo en el municipio es el alcohol, especialmente los fines de semana, momento en el que se incrementa la llegada de turistas. Respecto a las sustancias ilícitas, la de mayor demanda es la marihuana, seguida de basuco, cocaína y heroína. La edad inicio promedio referida oscila entre los 13 y 14 años.

En el caso de las drogas sintéticas, no se cuenta con información precisa, no obstante, se ha identificado su distribución y consumo, se sabe que estas se comercializan en centros educativos de educación superior y algunos lugares turísticos como el parque El Gallineral. Este tipo de sustancias son utilizadas generalmente por jóvenes o turistas con capacidad adquisitiva.

Tanto la afluencia de turistas, como la migración en busca de oportunidades laborales han contribuido a disparar el fenómeno. A esto se suma el aumento del consumo en los colegios y sus alrededores.

### 11.7.2 Acceso y disponibilidad a SPA

El eje de acceso y disponibilidad da cuenta de los factores que posibilitan que quienes consumen puedan obtener la sustancia, tanto porque es posible

encontrarla en el mercado, como por las condiciones propias del consumidor que le permiten acceder a ella. El acceso se entiende como la posibilidad real que la SPA llegue a manos del consumidor, de acuerdo a la ponderación esta variable esta es poco influye poco sobre otros factores asociados al consumo, a la vez que ejerce poca influencia sobre estos. Mientras tanto, la disponibilidad se refiere a que la sustancia sea ofertada en el mercado, independientemente que algunos de los consumidores no puedan acceder a ella por precios o restricciones legales –como la venta de alcohol a menores de edad-. Esta variable tiene una influencia media sobre el consumo y es poco dependiente de otros factores clave de la problemática de consumo. Sin embargo, guarda una estrecha relación con las variables de análisis en el caso de oferta de SPA.

En ambos casos- acceso y disponibilidad- la dinámica varía cuando se trata de sustancias lícitas o ilícitas, ya que en primer caso, salvo algunas restricciones para la venta –que son por lo general fácilmente subsanables-, es mucho más fácil que las sustancias lleguen a manos de los consumidores, incluso gracias a la legitimidad social que el uso de algunas de ellas tienen en contextos sociales.

Este tema se abordará a partir de: 1) La identificación de las sustancias ofertadas en la ciudad de Manizales; 2) La identificación de las redes articuladas al expendio, es decir los responsables de la venta de las SPA ilegales; 3) Las Estrategias de mercadeo; 4) Los controles al tráfico de SPA ilícitas y a la venta de SPA lícitas.

Teniendo en cuenta la dificultad de contar con información sobre estas dos dimensiones, el análisis se construirá a partir de la información cualitativa resultado de las entrevistas con actores clave en el territorio, debido a la imposibilidad de acceder a la información de la DIJIN sobre las acciones de control que las autoridades realizan en la ciudad.

Así mismo, se incluirá una breve descripción de la percepción que la población general encuestada en el Estudio Nacional de Consumo 2013 tiene sobre la facilidad de acceso a drogas como marihuana, basuco y cocaína en cada departamento. De acuerdo a este estudio el 37,5% de los encuestados considera que es fácil conseguir marihuana, el 30% basuco y el 12,5% cocaína.

### Disponibilidad de SPA en el mercado

El municipio de San Gil es considerado “La capital turística de Santander”, lo que genera un alto flujo de visitantes, especialmente los fines de semana – pueden llegar entre 2000 y 4000 personas- y la época de vacaciones. Además de los atractivos turísticos tradicionales, el municipio se ha consolidado como un destino de aventura, que atrae números jóvenes, especialmente extranjeros.

El desarrollo de la actividad turística, según algunos actores locales, ha incidido en el aumento del consumo de SPA y de la prostitución. Sin embargo, también se presenta un consumo importante en la zona rural del municipio, que según los actores locales, está más relacionado con condiciones económicas precarias.

A lo anterior, se suma que por su ubicación, el municipio hace parte del eje vial que conecta varios de los municipios Santander, lo convierte en un corredor por el que transitan un importante número de vehículos.

Los lugares identificados como críticos en el municipio, bien sea por tratarse de lugares de consumo o puntos de distribución de SPA son:

- Coliseo Barrio Sexto
- Zonas aledañas al colegio Guanentá
- Barrio Dragonessi (Barrio de invasión en el que las autoridades no han logrado una intervención sostenida, entre otras razones, por su cercanía a la quebrada, ubicación que limita las acciones de control).
- Barrio José Antonio Galán (Por su ubicación no hay presencia de policía, ni se desarrollan acciones de control)
- Barrio El Vergel (el control del negocio está a cargo de la banda de los Ragonessi)

- Parque principal del municipio (Alto consumo de alcohol y marihuana y acción limitada de la policía por las restricciones al control impuestas por la dosis mínima)
- Esquina del Americano
- Villa Olímpica
- Coliseo Lorenzo Alcantuz
- Plaza de mercado por la ronda del Río Fonce
- Alrededores Universidad de San Gil
- Calle 19, 18 y carrera 11 entre 18 y 23
- Lote abandonado de la Industrial
- Zona de la Gruta<sup>199</sup>
- Cerro de la Cruz
- Parque el Gallineral
- Piedra del Diablo
- El Mirador
- El Pozo y La Milagrosa (atractivos turísticos en los que se ha identificado consumo de basuco)

En los últimos años se ha presentado un aumento del consumo en los colegios, generalmente en las instituciones públicas. No obstante, esta percepción según algunos funcionarios locales, se debe al interés en minimizar el problema y no afectar la imagen de los planteles. De carácter privado.

Los colegios más críticos en este aspecto son:

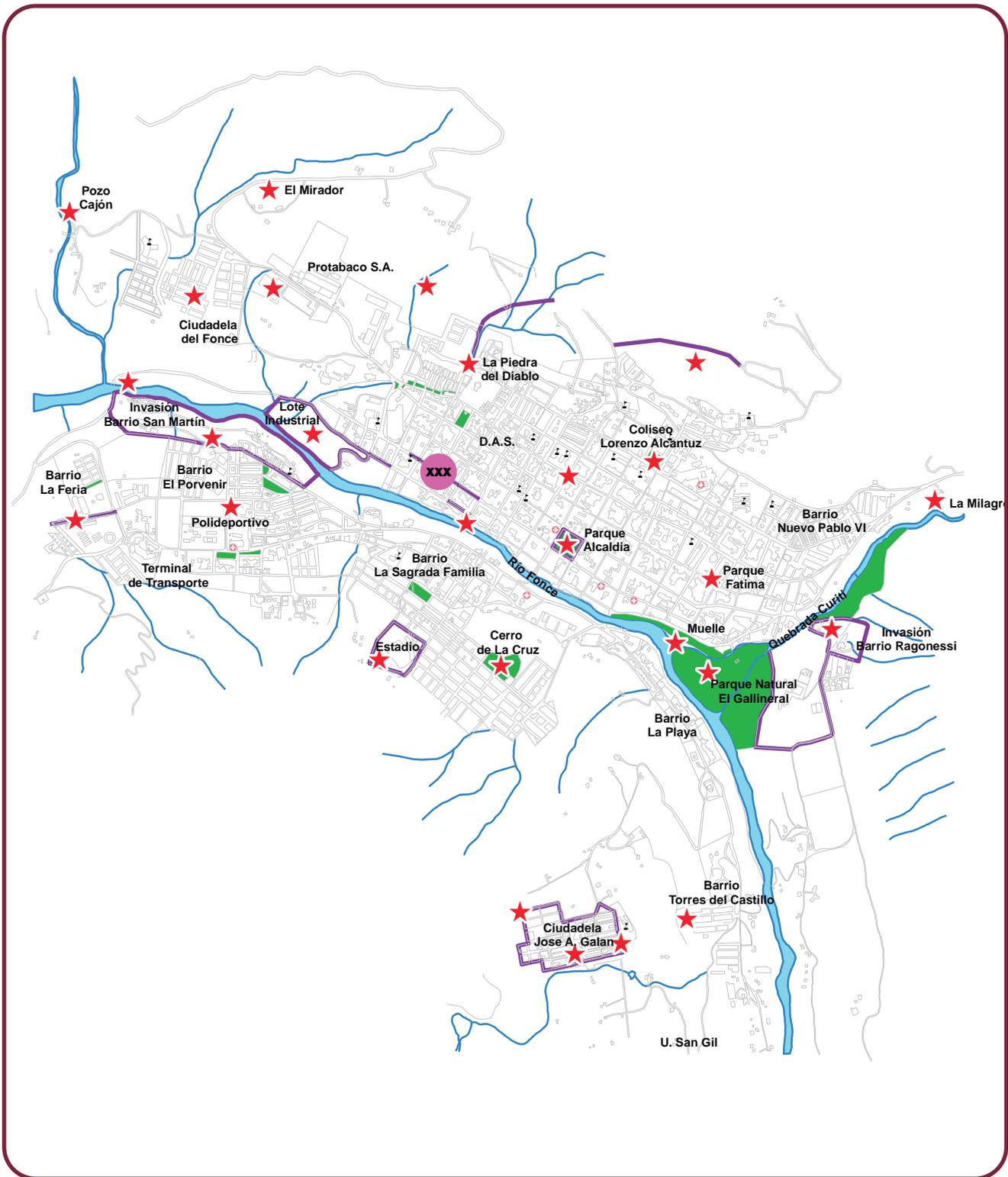
- Colegio Luis Camacho
- Colegio Cooperativo
- Colegio Guanentá.

Debido a los controles que las autoridades del municipio vienen adelantando para contrarrestar la venta y distribución de SPA, así como la vigilancia en algunos sitios turísticos, este problema se está desplazando a municipios vecinos como Pinchote y Curití. Jóvenes y turistas se desplazan a estos municipios a consumir SPA, lo que está generando una expansión de la problemática.

### Redes de crimen organizado articuladas al microtráfico y el narcomenudeo

Según la Policía una de las causas del aumento del consumo de SPA en San Gil, es la demanda de estas sustancias por parte de turistas, que pagan un alto precio, lo que ha contribuido a consolidar el negocio del microtráfico y el narcomenudeo en el municipio. Esta percepción contrasta con lo manifestado por el Secretario de Gobierno del municipio, quien manifiesta, que si bien, se presenta consumo, este no tiene la magnitud que se quiere mostrar, sino que se trata de un fenómeno aislado.

<sup>199</sup> Es considerado un importante centro para el turismo religioso, en la cima del cerro se encuentra una imagen de la Virgen que es venerada por haber concedido favores a muchas personas. Desde este cerro se observa una hermosa panorámica de San Gil. <http://www.tusangil.co/turismo/item/205-san-gil-eres-perla-bru%C3%B1ida-del-fonce>



-  Zona rosa/Bares
-  Zona de tolerancia
-  Consumo/Expendio

-  Lugares con alto consumo
-  Parques
-  Ríos

NOTA: La información geográfica de oferta de drogas proviene de mapas parlantes y como tal; su ubicación corresponde a zonas de influencia del fenómeno más no a una ubicación real del mismo.

Mapa 20. Esquema, acceso y disponibilidad de sustancias psicoactivas San Gil, Santander

Fuente: Psicólogas de apoyo Secretaría de Salud Departamental.

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

Una de las bandas más temibles en San Gil, son los denominados Ragonessi, quienes actúan principalmente en el Barrio el Vergel, los alrededores de la Plaza de Mercado y en barrio de invasión que lleva su nombre. En el caso de la invasión Ragonessi, las posibilidades de control de la policía son limitadas, por la cercanía con la quebrada, que facilita la evasión de las autoridades.

En el barrio José Antonio Galán se presenta expendio y consumo de SPA, este no cuenta con permanente de la fuerza pública, lo que ha convertido al hurto en un medio de financiación del consumo. Según las autoridades en la zona se presenta consumo de SPA por parte de menores desde los 10 años.

### **Estrategias de mercadeo aplicadas en el territorio**

De manera similar a otras ciudades y municipios del país, el expendio de drogas en San Gil, no se concentra en lugares específicos, como los anteriormente denominados "ollas", sino que esta se distribuye a través de diversos mecanismos.

Las bandas delincuenciales que operan en el municipio, recurren a la utilización de menores de edad para la distribución de SPA con el fin de evadir los controles de las autoridades. Otro mecanismo es la entrega a domicilio, que permite transportar la droga en pequeñas cantidades, que en caso de ser identificadas por las autoridades no generan acciones, en tanto corresponden a la dosis mínima permitida por la ley.

Las drogas sintéticas se comercializan por lo general, en centros educativos de educación superior y en lugares turísticos como el parque El Gallineral. Por su alto costo, el cliente de estas sustancias tiene capacidad adquisitiva.

Por su condición de destino turístico y la alta afluencia de visitantes, algunos de operadores turísticos - taxistas, personal de hoteles y guías turísticos- están involucrados en el expendio de SPA y en la intermediación de venta de servicios sexuales.

La combinación entre turismo y consumo-expendio, dificulta las operaciones de control por parte de las autoridades, ya que las transacciones son manejadas con total discreción, por parte de los turistas, especialmente los extranjeros. Quienes son cuidadosos para evitar ser vistos comprando o consumiendo SPA.

### **Control al microtráfico y el narcomenudeo**

Las nuevas formas de distribución de las sustancias ilícitas, generó un cambio en la estrategia de control de

las autoridades, debido a la disminución de capturas en flagrancia y el aumento de las acciones de investigación de mediano y largo plazo. Lo anterior, ha requerido la cualificación del recurso humano y la provisión de diversos medios tecnológicos para el desarrollo de las investigaciones.

La participación activa de la Fiscalía es clave en el avance de los procesos de investigación, ya que posibilita una adecuada articulación de las acciones. Entre los logros, está el contar con un fiscal exclusivo para los casos relacionados con estupefacientes. La Unidad Básica de Investigación Criminal con sede en San Gil atiende los casos de las provincias Guanentá y Comunera.

En cuanto a los operativos de las autoridades, el mayor logro se ha dado con la desarticulación en octubre de 2014, de la denominada banda de los Ragonessi, responsable del porte, tráfico y distribución de estupefacientes en el municipio. Esta operación es el resultado de meses de investigación, que incluyeron seguimientos e interceptación de líneas telefónicas.

En el operativo se efectuaron 23 allanamientos y 24 capturas "16 de ellas por orden judicial, siete en flagrancia y la conducción de un menor de edad."<sup>200</sup> Los delitos imputados son porte, tráfico y fabricación de estupefacientes.

Existe dificultad a la hora de judicializar el tráfico de estupefacientes, ya que muchas veces no es posible el decomiso de la mercancía, por lo que las autoridades actúan ante la comisión de otros delitos relacionados con el expendio de drogas. Los más comunes son, el hurto calificado, la violencia intrafamiliar, lesiones personales, la receptación, falsedad en documento personal y el acceso carnal abusivo. Sin embargo, la acción de las autoridades está limitada por falta de denuncias o la laxitud de las medidas impuestas – caso en el que los responsables salen libres al poco tiempo-.

En el caso de los menores que son judicializados, las medidas impuestas sean intra o extra mural, no generan un impacto en los jóvenes, que en la mayoría de los casos reinciden en la conducta delictiva.

### **11.7.3 Motivaciones individuales hacia el consumo**

El eje de motivaciones individuales para el consumo – entendidas estas como la existencia de razones de diversa índole que impulsan a las personas hacia el consumo- se describirá a partir de las variables de Crisis Vitales y Habilidades para la vida. La ponderación

200 <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/banda-dedicada-al-microtrafico-en-san-gil-santander/14642176>

de variables ubica las motivaciones individuales en un escenario altamente dependiente de factores externos, a la vez que ejerce una influencia media sobre otros fenómenos relacionados con el consumo, indicando que cualquier afectación o modificación sobre estas motivaciones, requiere la movilización de acciones en varios sentidos.

Las crisis vitales se refieren a las situaciones de crisis de diverso origen que afectan la estabilidad emocional de las personas. Estas se analizarán a partir de información sobre el entorno que pueden afectar los aspectos emocionales, afectivos y mentales del individuo, generando condiciones que potencian el inicio de consumo de SPA o la dependencia y el abuso. Variables como la identificación de conductas suicidas, la elaboración de duelos, la condición de discapacidad, los embarazos adolescentes o repetición del año escolar, pueden, combinados otros factores constituirse en escenarios de riesgo.

Las Habilidades para la Vida son el conjunto de habilidades (comunicación, autocuidado, autoregulación, etc.) que permiten afrontar y superar situaciones de riesgo relacionadas con el consumo de SPA. Estas son definidas por los especialistas como las “destrezas psicosociales que les facilitan a las personas afrontar en forma efectiva las exigencias y desafíos de la vida diaria, es decir, son destrezas psicosociales para aprender a vivir. En el caso de los adolescentes, la adquisición de estas destrezas les provee de herramientas específicas que les facilitan un comportamiento más positivo y saludable<sup>201</sup>”. No obstante su importancia como factor protector frente al consumo de SPA, indagar o medir sobre su presencia es altamente complejo, por su nivel de subjetividad y las limitaciones para medir su presencia y ausencia. La relación entre habilidades para la vida y consumo se analizará, a través de tres preguntas del Estudio Nacional de Consumo de 2013, que dan cuenta que situaciones o formas de relacionamiento con el entorno pueden influenciar, potenciar o disminuir las posibilidades consumo.

## **Dificultades para la valoración de las motivaciones individuales hacia el consumo**

Tomar como punto de partida para el análisis de este eje las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida, concreta un escenario altamente subjetivo y facilita la búsqueda de información para el análisis. No obstante la valoración exclusivamente cualitativa de estas variables resulta insuficiente para comprender su impacto en la problemática del consumo. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitantes para el análisis, este se centrará en identificar algunos escenarios vulnerables o proclives al consumo de SPA, sin perder de vista que estos deben ser analizados a la luz de su relación con otras variables de tipo familiar y social que exceden el alcance de esta caracterización.

## **Exploración de indicadores sobre las motivaciones individuales**

Las variables a partir de las cuales se analizarán las Motivaciones Individuales son las Crisis Vitales y las Habilidades para la vida.

### **Crisis Vitales**

#### Mortalidad

La tasa bruta de mortalidad es la proporción de personas que fallecen respecto al total de la población por cada mil habitantes. Para el año 2013 la tasa en San Gil fue de 5,7 muertes por cada mil habitantes encontrándose por encima de la tasa nacional (4,2) en más de un punto.

San Gil ha presentado un aumento en la tasa en el periodo analizado, pasando de 5,1 casos por 1000 habitantes en el 2011 a 5,7 en el 2013. La tasa en San Gil es mayor que en el departamento y ha ido aumentando la diferencia pasando de 0,7 en el 2011 a 0,9 en el 2013.

201 Universidad de Antioquia. Medellín (Citado 27 de Agosto 2014). Disponible en Internet: [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85\\_habilidades\\_para\\_la\\_vida.pdf](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/PublicacionesMedios/BoletinPrincipioActivo/85_habilidades_para_la_vida.pdf)

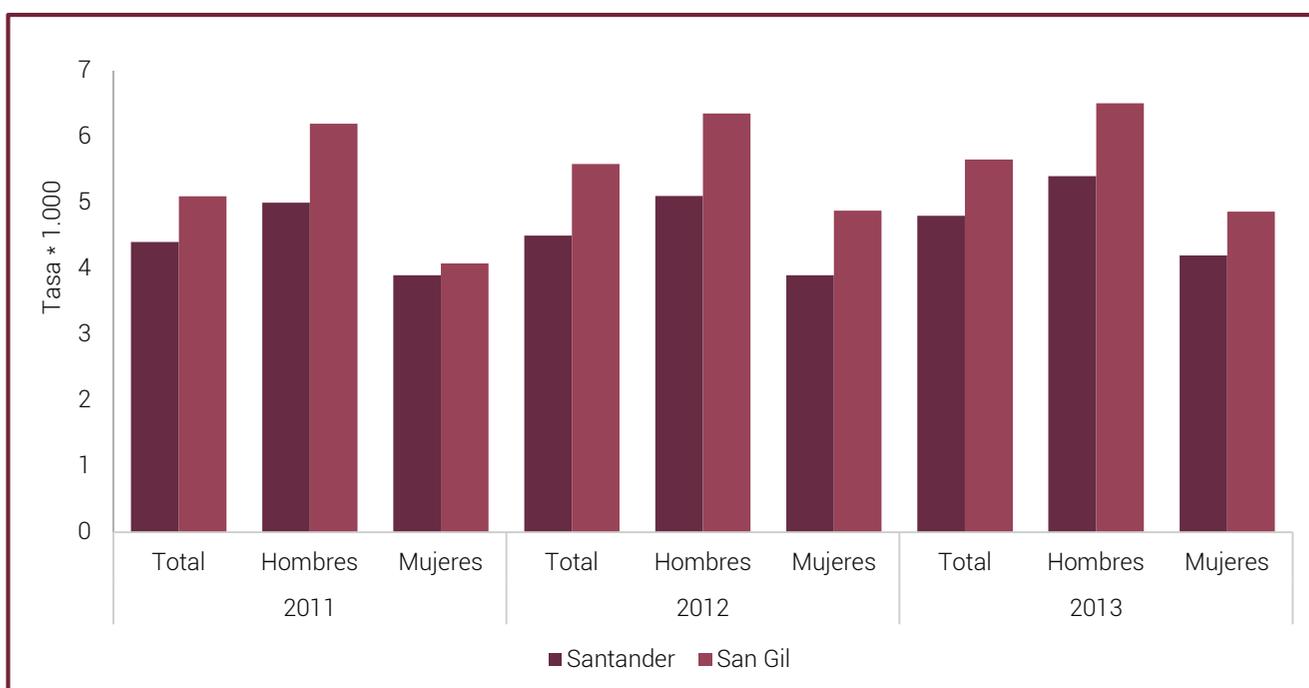


Gráfico 114. Tasa bruta de mortalidad por sexo, años 2011-2013, San Gil.

Fuente: DANE - Estadísticas Vitales, proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad.

### Suicidios

Los trastornos por uso de sustancias<sup>202</sup> se han asociado con el riesgo de suicidio en la población general, de igual manera algunos estudios o manuales de atención de conductas suicidas<sup>203</sup> identifican como factores de riesgo el consumo de sustancias psicoactivas y estados de abstinencia de drogas.

En San Gil durante los años 2012 y 2013 se presentó un caso en hombres para cada año, presentando una tasa de suicidio para el 2013 de 2,22 casos por 100.000 habitantes, inferior en dos puntos al valor departamental (4,21) y en un punto al país (ver tabla 11).

Profundizar en estudios de esta relación nos permitiría orientar medidas preventivas a nivel individual.

	Hombre				Mujer				Total			
	Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.		Casos		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Santander	67	75	6,68	7,44	9	11	0,88	1,07	76	86	3,74	4,21
San Gil	1	1	4,64	4,61	-	-	-	-	1	1	2,23	2,22
Nacional	1546	1461	6,72	6,28	355	349	1,51	1,46	1901	1810	4,08	3,84

Tabla 47. Suicidios según sexo de la víctima, casos y tasas por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Estados depresivos

Con relación a estado depresivo se analizaron dos preguntas del Estudio Nacional de Consumo de SPA 2013 según el consumo de alcohol, tabaco y marihuana en el último año: ¿A menudo se siente deprimido? y ¿Visita en los últimos 12 meses con un especialista por problemas de depresión?

De acuerdo a la información del Estudio Nacional de consumo de SPA 2013, en San Gil, no se registraron personas que hayan consumido alcohol, cigarrillo ó marihuana en el último año y que hayan referido sentirse deprimidos ó haber visitado a un especialista por problemas de depresión.

Estado Civil

La tabla 49 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo y alcohol último año según el estado civil de las personas. Con relación al consumo de alcohol el mayor porcentaje lo registraron personas con estado

202 Schneider et al. Substance use disorders as risk factors for suicide in an Eastern and a Central European city (Tallinn and Frankfurt/Main). Frankfurt. 2009

203 NSW Health Staff. Marco para el riesgo de suicidio Evaluación y Gestión. Sidney. 2004

civil casado con el 43,8%, seguido por soltero con el 31,2%.

registraron estado civil unión libre con el 60% seguido por personas con estado civil separado/divorciado con el 40%.

Para cigarrillo el mayor porcentaje de las personas que consumieron esta sustancia durante el último año

	Cigarrillo	Alcohol
Casado	0,0%	43,8%
Separado/divorciado	40,0%	12,5%
Viudo	0,0%	0,0%
Unido	60,0%	12,5%
Soltero	0,0%	31,2%

Tabla 48. Frecuencias relativas de consumo cigarrillo y alcohol últimos 12 meses por estado civil de las personas.

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

### Ocupación

La tabla 50 muestra la frecuencia relativa del consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según la ocupación actual de las personas. Con respecto a las personas que consumieron alcohol en el último año el mayor porcentaje presentan como ocupación trabaja

actualmente con el 87,5%. De acuerdo al consumo de cigarrillo los mayores porcentajes de ocupación se registraron en oficios de la casa y trabajar actualmente con el 40% cada uno.

	Cigarrillo	Alcohol
Trabaja actualmente	40,0%	87,5%
Trabaja y estudia	0,0%	0,0%
Busca trabajo	0,0%	6,3%
No trabaja y no está buscando	0,0%	0,0%
Oficios Casa	40,0%	0,0%
Solamente estudia	20,0%	0,0%
Renta o pensión	0,0%	6,3%
No trabaja por incapacidad	0,0%	0,0%

Tabla 49. Frecuencias relativas de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año según ocupación actual.

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

### Actividad Económica

La tabla 51, muestra la frecuencia de consumo de cigarrillo, alcohol y marihuana último año de acuerdo a la principal actividad económica. Con relación al consumo de alcohol el mayor porcentaje lo registro la actividad económica comercio y reparaciones con

25% seguido por transporte con el 18,7%. De acuerdo al consumo de cigarrillo las actividades relacionadas con transporte y servicios de administración pública y defensa registraron el 20% cada una, el 60% de las personas que consumieron esta sustancia durante el último año no registraron actividad económica.

	Cigarrillo	Alcohol
Agricultura	0,0%	6,3%
Minas y canteras	0,0%	0,0%
Industria Manufacturera	0,0%	6,3%
Electricidad, gas y agua	0,0%	0,0%
Construcción	0,0%	12,5%
Comercio y reparaciones	0,0%	25,0%
Hoteles y Restaurante	0,0%	6,2%

Transporte	20,0%	18,7%
Intermediación financiera	0,0%	0,0%
Actividades inmobiliarias	0,0%	0,0%
Administración pública	20,0%	12,5%
Sin Dato	60,0%	12,5%

Tabla 50. Frecuencias relativas consumo de cigarrillo y alcohol según principal actividad económica.  
Fuente: Base de datos Encuesta Nacional de Consumo 2013. Cálculos propios.

### Habilidades para la vida

Las habilidades para la vida juegan un importante papel como elemento protector frente al consumo de SPA, ya que les brindan a los individuos herramientas para tener un comportamiento más positivo y saludable. Para analizar esta variable se construyó un escenario de riesgo de consumo de SPA a partir de la respuesta a dos preguntas de la Encuesta Nacional de Consumo de 2013, que relacionan la interacción el entorno social –familia- y la dimensión espiritual con el consumo de SPA. Las preguntas analizadas son 1) ¿En el último mes compartió momentos agradables con su familia?; 2) ¿Ante situaciones difíciles encuentra consuelo en la religión?

La primera se refiere a las habilidades sociales, una buena relación interpersonal con los miembros de la familia, actuaría como factor protector frente al consumo.

La segunda pregunta está relacionada con la dimensión espiritual del individuo y se relaciona con

la habilidad comunicativa, en tanto esta permite el fortalecimiento de redes de apoyo de los individuos, a partir de los espacios de socialización como puede ser la pertenencia a una iglesia.

El gráfico 112, muestra el riesgo relativo que tiene las personas de San Gil al momento de consumir alguna sustancia dada la percepción de las dos preguntas ya mencionadas. Al analizar las preguntas relacionadas con el consumo de alcohol, el mayor riesgo lo presenta una persona que de vez en cuando encuentra consuelo en la religión ante situaciones difíciles. Para Cigarrillo no se presenta riesgo para ninguna categoría de las dos preguntas.

Al analizar el riesgo relativo que tienen las personas de San Gil al momento de consumir alguna sustancia dada la percepción de las dos preguntas mencionadas, no se evidencia homogeneidad en las respuestas debido a que existen varias categorías de las preguntas que no tuvieron respuestas (o muy pocas respondieron) y no brindan un panorama completo para el análisis del riesgo de las preguntas.

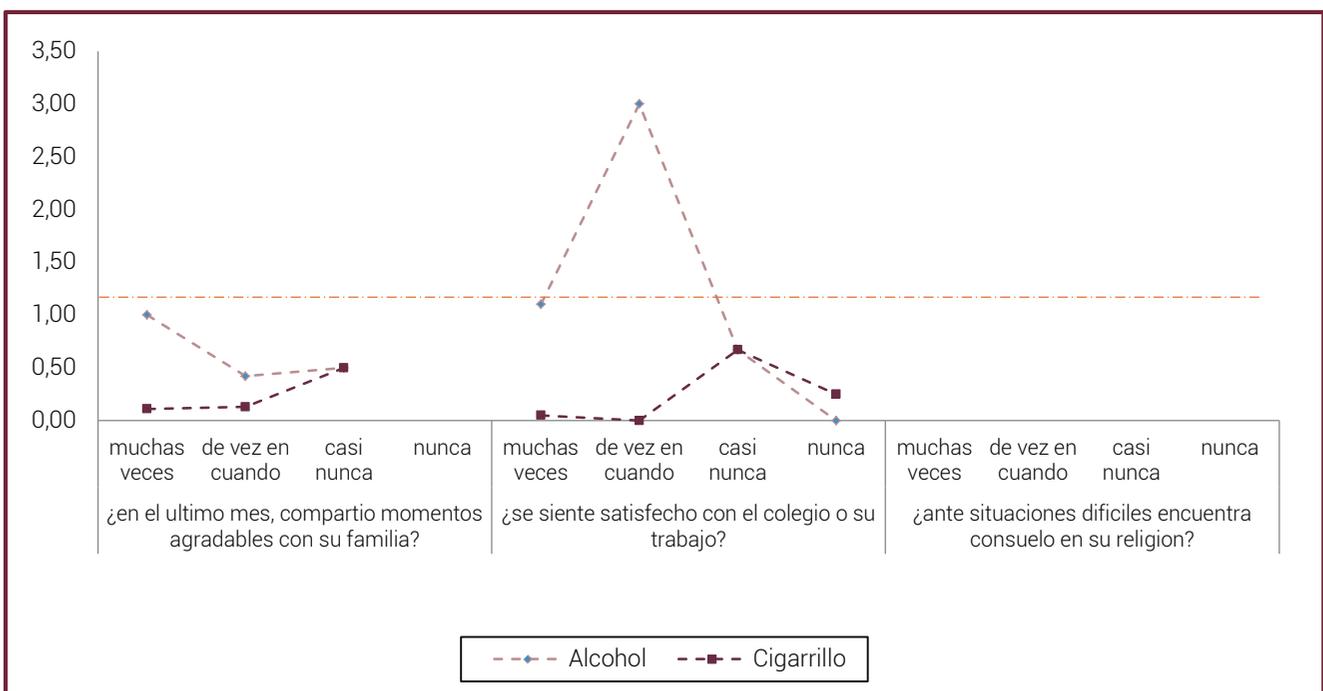


Gráfico 112. Riesgo de consumo de alguna sustancia en cada situación social.

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

Nota: El riesgo se calcula con el cociente de la probabilidad de que una persona consuma dado alguna categoría de percepción sobre la probabilidad de que no consuma dado la categoría de percepción.

### Motivaciones hacia el consumo identificadas

Según la percepción de varios algunos actores locales, la principal motivación para del consumo de SPA, especialmente de niños y jóvenes en el municipio, está relacionada con problemáticas en el ámbito familiar, tales como, la negligencia, la falta de normas y límites y, la violencia intrafamiliar. Esta situación se ve reflejada en la falta de proyecto de vida de los jóvenes debido a las estructuras familiares débiles de las que provienen.

A lo anterior, se suma la falta de estrategias de ocupación del tiempo libre de los jóvenes oriundos del municipio, en contraste con la variedad de actividades de las que pueden disfrutar los turistas.

Si bien desde la administración municipal se desarrollan algunas acciones para la ocupación de tiempo libre, especialmente en niños y jóvenes estas resultan insuficientes, sumado a la llegada masiva de turistas que de acuerdo a los actores locales potencian en los jóvenes actitudes que los puede poner en riesgo.

### **11.7.4 Entorno social**

El entorno social puede ser entendido como el espacio donde interactúa un individuo con determinadas condiciones de vida, trabajo y educación. Un entorno positivo, puede favorecer cambios en los hábitos y estilos de vida de la comunidad que brinden herramientas de protección al individuo.

Así mismo es factible encontrar entornos sociales, que potencialmente inciden en la aparición de problemáticas como el consumo de sustancias psicoactivas, por ejemplo escenario de celebración en los que sea habitual el consumo de SPA y entornos de violencia especialmente al interior de las familias.

El análisis de éste eje se abordara a partir de las variables que permitan evidenciar la aceptación social del consumo de SPA, describir las características asociadas a los centros de esparcimiento y caracterizar los contextos de violencia que favorecen el consumo de SPA.

#### **Aceptación social del consumo de SPA en la ciudad**

La aceptación y percepción de un riesgo depende de factores culturales y sociales (familia, amigos, entornos y compañeros) y de las experiencias personales. El cómo se percibe el riesgo influye en las medidas y acciones que se toman desde diversas instancias frente

al consumo, bien sean institucionales, comunitarias, familiares e individuales.

Es así como, contar con información sobre las consecuencias del consumo, aumenta las posibilidades de prevenirlo o de buscar y recibir ayuda cuando sea necesario. En este sentido las acciones orientadas a socializar los riesgos y efectos sobre el consumo, constituyen una importante herramienta de prevención y mitigación.

### **Percepción del riesgo**

Según el estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 "La percepción del riesgo del uso de drogas es una medida de cómo la población evalúa el daño que la ingesta de las sustancias traerá aparejado para el sujeto. Esta concepción de daño es amplia, puede ser física, psíquica, relacionarse con los vínculos familiares y sociales y estar asociada con la capacidad de la persona para desarrollarse integralmente. El consumo de sustancias está frecuentemente influenciado por la percepción del riesgo que se tenga de ellas, aunque no en todos los casos. Es por eso que indagar sobre la percepción social del riesgo asociado al consumo de sustancias de abuso, es información clave para comprender y abordar la problemática del consumo y abuso en el país<sup>204</sup>".

Para el estudio de consumo "La opinión sobre el riesgo considera las respuestas de Ningún riesgo, Riesgo leve y moderado, Gran riesgo y No sabe o no tiene formada una opinión al respecto. Cada indicador expresa una situación de mayor o menor vulnerabilidad de la población que responde, en relación a la probabilidad del consumo de las sustancias indagadas<sup>205</sup>".

Para analizar la percepción del riesgo, se tomó como punto de partida la población encuestada que refirió el consumo de SPA como un Gran Riesgo, lo anterior, considerando que este segmento tendría mejores condiciones o factores de protección frente al consumo.

El cuestionario preguntó sobre la evaluación que se tiene respecto del riesgo que corre una persona que "fumara frecuentemente". La percepción de Gran riesgo en San Gil es sostenida por el 87,5% de la población, mismo porcentaje al valor nacional.

En términos de la percepción de riesgo frente al consumo frecuente de bebidas alcohólicas, el 87,5% de las personas encuestadas lo perciben como de gran riesgo, por encima en cuatro puntos porcentuales al valor nacional (83,5).

204 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. Pág. 101.

205 Ibid. Pág. 101.

Con relación a la percepción del riesgo para marihuana, se incluyeron tres preguntas: "Probar 1 o 2 veces", "Usar ocasionalmente" y "Usar frecuentemente". La percepción de gran riesgo decae en la medida que la frecuencia del uso de marihuana por la cual se está preguntando, disminuye. De este modo, en términos generales, la percepción del uso frecuente es del 97,5% y decae al 80% sobre el uso experimental (probar marihuana una o dos veces). La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en San Gil es superior al valor nacional en más de seis puntos porcentuales (90,9).

La percepción de gran riesgo del uso frecuente de cocaína alcanza el 97,5% de la población. La percepción de gran riesgo de consumo frecuente en San Gil es superior al dato nacional en más de dos puntos porcentuales (95,1).

### Percepción sobre la aplicación de medidas para la reducción de consumo de alcohol

La percepción sobre algunas decisiones de política frente al consumo de SPA legales (alcohol y cigarrillo), brinda elementos para medir la aceptación social al consumo de estas sustancias.

En el caso del cigarrillo la notable disminución del consumo<sup>206</sup> deja entre ver que las acciones tomadas – tales como la prohibición de fumar en lugares públicos, las advertencias sobre las consecuencias del consumo de cigarrillo y la prohibición de publicidad que incentive el consumo - han resultado efectivas, generando una mirada distinta del fumador y ejerciendo una suerte de control social frente al fenómeno.

En el caso de alcohol este tipo de medidas no se han implementado, no obstante, en el estudio se indagó sobre su posible acogida y se encontró un bajo porcentaje de personas que se opondrían a su implementación.

Sobre el total de los encuestados, menos de un 5% se opone a la restricción de venta de bebidas alcohólicas a 200 metros alrededor de instituciones educativas y de sancionar a quienes venden alcohol a menores de edad. Esto resulta relevante, si se tiene en cuenta que el 75% de las personas inician el consumo antes de los 19 años, siendo los niños, niñas y adolescentes la población con mayor índice de vulnerabilidad frente al consumo de alcohol (ver gráfico 19).

En San Gil medidas como la eliminación del patrocinio de equipos cuentan con el 22,5% de desacuerdo, mientras tanto el aumento de impuestos a las bebidas alcohólicas tiene alrededor de un 22% de detractores. La medida que más resistencia genera es la del aumento de la hora de inicio de venta del alcohol con cerca del 25% de encuestados que manifiestan desacuerdo, esta opinión está por debajo del porcentaje sobre la misma del departamento y del consolidado nacional.

Al comparar los valores de San Gil con los porcentajes departamentales y nacionales, las medidas presentan menor oposición en la Ciudad, medidas como restringir venta de bebidas alcohólicas alrededor de instituciones educativas y sancionar a quienes vendan alcohol a menores de edad no registraron desacuerdo en el municipio.

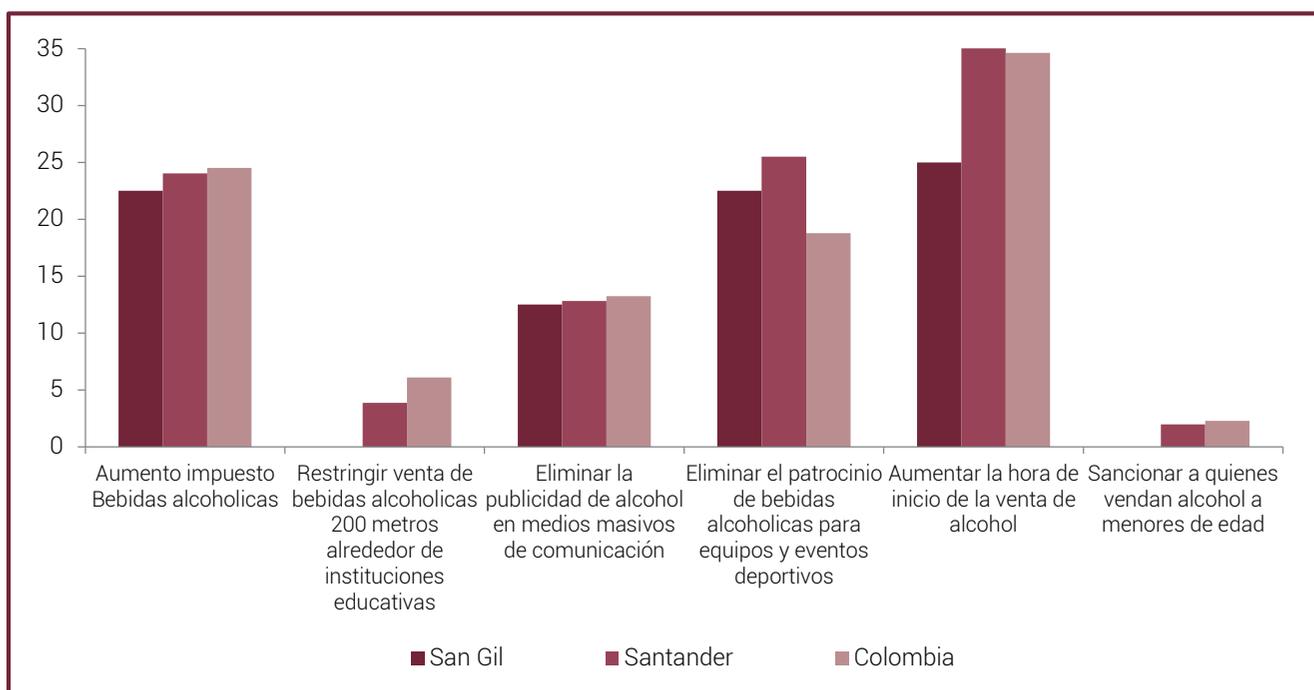


Gráfico 115. Porcentaje de personas que se encuentran en desacuerdo con medidas dirigidas a reducir el consumo de alcohol.

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

206 Ibid.

## Contextos de violencia que favorecen el consumo de SPA

### Violencia intrafamiliar

En general, toda familia se rige por dos principios fundamentales: el amor y el respeto mutuo; sin embargo, no todas las veces ni en todas las familias se da esta situación, lo que ocasiona tensiones y conflictos entre sus integrantes, dando origen al maltrato y a la violencia intrafamiliar<sup>207</sup>.

Según el capítulo de la violencia intrafamiliar Colombia 2013 del Instituto Nacional de Medicina Legal, la intolerancia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, fueron las principales razones que motivaron la violencia al interior de la familia.

En San Gil durante el 2013, se registraron 93 casos de violencia intrafamiliar, lo que corresponde a una tasa de 206,14 casos por 100.000 habitantes, presentando una disminución de 63 casos por 100.000 habitantes con relación al 2012 donde se había presentado una tasa de 269,27 (121 casos). Las mujeres presentaron una tasa de violencia intrafamiliar para el 2013 de 332,84 por 100.000 habitantes, superior en más de cuatro veces a la tasa de hombres que fue de 69,19.

### Niños, niñas y adolescentes

En San Gil para el año 2013 se presentaron 14 casos de violencias contra niños, niñas y adolescentes presentando una disminución del 17,6% en los casos de esta violencia con relación al año anterior.

	Violencia contra NNA (niños, niñas y adolescentes)					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
San Gil	6	5	11	9	17	14
Santander	236	185	314	218	550	403
Nacional	5.666	647	6.507	717	12.173	1.364

Tabla 51. Comparativo casos de violencia contra NNA por sexo años 2012, 2013.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Adulto mayor

Durante el 2013 en San Gil no se registraron casos de violencia contra adulto mayor presentando, en el 2012 se habían registrado tres casos en mujeres, habría que revisar el subregistro de casos de esta violencia en San

Gil y en el Departamento porque a diferencia del registro nacional donde se presentó un aumento superior a seis veces con relación al 2012, en esta Ciudad se presentó disminución en el registro de este tipo de violencia.

	Violencia contra el adulto mayor					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
San Gil	-	-	3	-	3	-
Santander	38	34	42	35	80	69
Nacional	704	4.522	793	5.186	1.497	9.708

Tabla 52. Comparativo casos de violencia contra el adulto mayor por sexo años 2012, 2013.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Violencia de pareja

En San Gil para el año 2013 se presentaron 59 casos de violencias de pareja presentando una disminución del 40,7% con relación al año anterior.

De los casos presentado durante el 2013 el 93,2% ocurrió en mujeres. San Gil representa el 2,7% de los casos de esta violencia presentados en el Departamento.

<sup>207</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013, 2012. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013. Pág. 3.

	Violencia de pareja					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
San Gil	8	4	75	55	83	59
Santander	294	253	2312	1959	2606	2212
Nacional	6.779	5.723	47.620	39.020	54.399	44.743

Tabla 53. Comparativo casos de violencia de pareja por sexo años 2012, 2013.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Violencia entre otros familiares

Para el año 2013 en San Gil se registraron 20 casos de violencias entre otros familiares presentando un aumento del 10% con relación al año anterior.

De los casos presentado durante el 2013 el 70% ocurrió en mujeres, presentando una disminución del 13% en la violencia para este sexo con relación al año 2012. San Gil representa el 2,6% de los casos de esta violencia presentados en el Departamento.

	Violencia entre otros familiares					
	Hombres		Mujeres		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
San Gil	3	6	15	14	18	20
Santander	277	268	546	498	823	766
Total País	5.539	4.405	10.290	8.010	15.829	12.415

Tabla 54. Comparativo casos de violencia en otros familiares por sexo años 2012, 2013.  
Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

#### Delitos sexuales

Los sistemas de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registraron en el año 2013 un total de 14 exámenes medicolegales por presunto delito sexual con una tasa de 31,03 por cada 100.000 habitantes para el municipio, presentando una disminución de 44,63 puntos en la tasa con relación al 2012. En relación al sexo de la víctima, en el 2013 todos los casos se presentaron en mujeres, para el 2012 por cada examen medicolegal por presunto delito sexual presentado en hombres se presentaron tres en mujeres.

Para el año 2013 San Gil presenta una tasa inferior en 29,73 puntos a Santander (60,76 por 100.000 habitantes) y en 12,97 puntos a la tasa nacional (44 por 100.000 habitantes).

En San Gil al igual que los valores nacionales se presenta reducción en el registro de este tipo de violencia, debido posiblemente al desconocimiento de la justicia de la magnitud real del evento por la falta de denuncia y/o por el desistimiento de la misma, factores que influyen negativamente en la notificación de eventos de violencia sexual por la estigmatización y la revictimización de la persona afectada<sup>208</sup>.

208 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual. Op.cit. Pág.4.

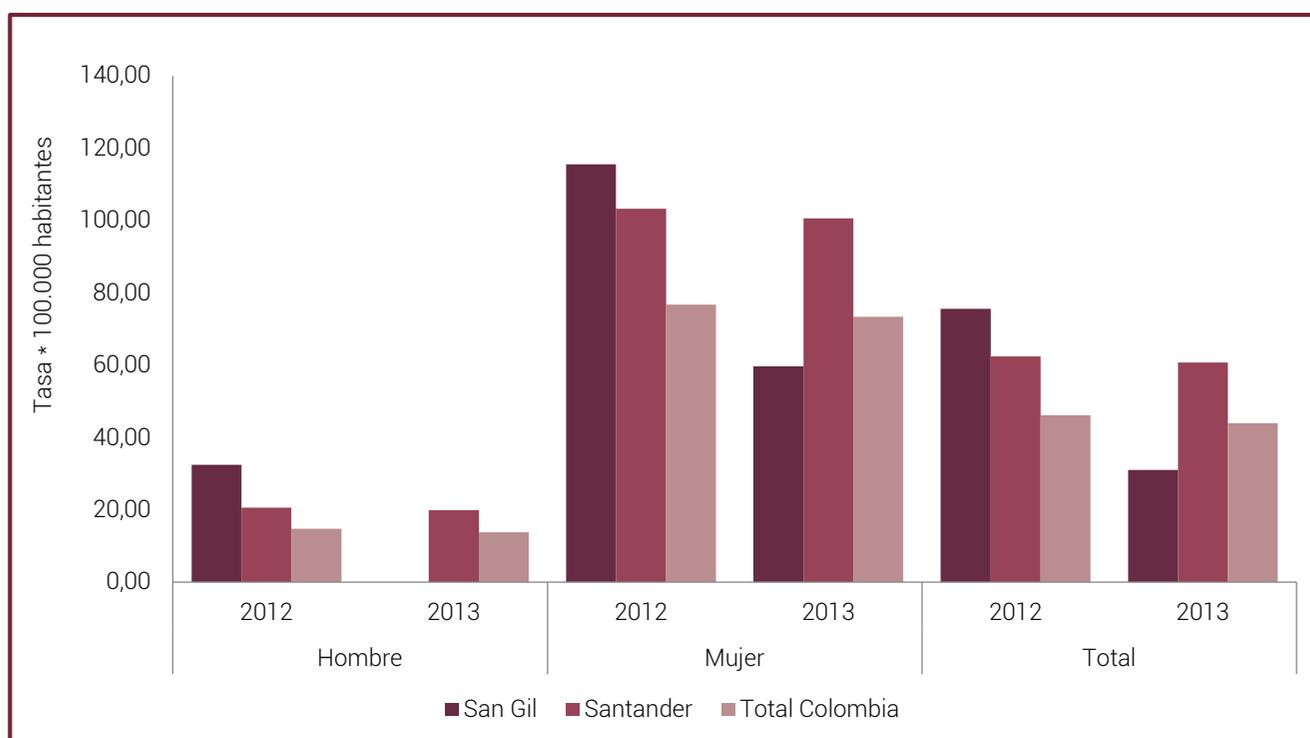


Gráfico 116. Comparativo exámenes medicolegales por presunto delito sexual, tasas por 100.000 según sexo de la víctima. Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### Muertes violentas

Las muertes violentas se clasifican en: homicidios, suicidios, muertes accidentales de transporte, otras muertes accidentales y muertes violentas indeterminadas<sup>209</sup>. En San Gil para el 2013, las muertes violentas se ubican en la primera manera de muerte violenta con un total de siete casos

representando el 36,8%. Al realizar la comparación de las tasas por cada 100.000 habitantes, para el 2013 San Gil presenta un aumento de 6,5 casos por cada 100.000 habitantes con relación al año 2012, este municipio presenta una tasa inferior en 5,8 puntos a Santander (47,87 por 100.000 habitantes) y en 14,4 puntos a la tasa nacional (56,50 por 100.000 habitantes).

	Accidental		Homicidio		Suicidio		Transporte		Indeterminada		Total		Tasa x 100.000 hab.	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
San Gil	4	3	2	2	1	1	9	6	-	7	16	19	35,61	42,12
Santander	166	137	308	335	76	86	325	331	-	88	875	977	43,09	47,87
Nacional	2952	2643	15727	14294	1901	1810	6152	6219	-	1657	26732	26623	57,39	56,50

Tabla 55. Comparativo muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes. Fuente: Forensis 2013, 2012. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia.

### 11.7.5 Oportunidades sociales

Como oportunidades sociales podemos entender la oferta que se brinda a la comunidad con el fin de mejorar sus condiciones de vida. En relación a la problemática de consumo de SPA, las alternativas de uso del tiempo libre, el acceso y permanencia en el sistema educativo y el desenvolvimiento en entornos laborales adecuados, brindarían un contexto protector frente a esta problemática.

Es así como, las políticas orientadas a fortalecer estos escenarios, permitirá estilos de vida saludables

evitando el inicio del consumo y su uso dependiente o problemático.

Este eje será analizado a partir de variables que dan cuenta del acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización, la deserción escolar, la problemática del consumo en entornos laborales y el acceso a oportunidades del tiempo libre.

<sup>209</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comportamiento lesiones de causa externa. Op.cit. Pág.4.

## Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización

### Deserción escolar

Uno de los escenarios de mayor consuno se presenta en el ámbito escolar, que en muchos casos desemboca en la deserción de niños y jóvenes, estos menores son estigmatizados lo que aumenta el riesgo de involucrarse en actividades ilegales.

La mayoría de los colegios del municipio no cuentan con el personal y los recursos para orientar a los menores consumidores, que en muchos casos abandonan el colegio.

La actitud de los padres de familia frente al consumo de SPA es por lo general de falta de interés o negación del problema, situación que dificulta la intervención oportuna.

### Problemática de consumo en los entornos laborales

Aunque no se cuenta con datos oficiales sobre el consumo entre trabajadores de la industria petrolera, algunos funcionarios locales consideran que esta es una problemática en aumento, por lo que de la mano con Ecopetrol se viene trabajando el tema a través de estrategias desarrolladas en el marco de las acciones de responsabilidad Social.

Con relación al entorno laboral en la Encuesta Nacional de Consumo 2013, se realizaron dos preguntas dirigidas a identificar reglamentación o educación relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

En San Gil el 20% de las personas declaró que en su trabajo actual hay algún reglamento especial que regule o controle el uso de alcohol o drogas entre los trabajadores y el 12,5% manifestó que han recibido algún tipo de información relacionada con la prevención del consumo de alcohol y/o drogas en sus trabajos.

Al analizar estas dos preguntas y evidenciar que cerca del 80% de las personas desconocen que en su trabajo exista reglamentación especial sobre sustancias psicoactivas o que no han recibido información relacionada con la prevención de estas sustancias, se identifica un entorno donde sería importante trabajar en temas de prevención del consumo de SPA.

### Acceso a oportunidades de uso del tiempo libre

Si bien en la administración municipal se adelantan algunas acciones puntuales en este sentido, las mismas resultan insuficientes en tanto no tienen la cobertura y la continuidad que se requiere para generar procesos

especialmente con los jóvenes del municipio.

Lo anterior, contrasta con la multiplicidad de actividades de recreación y deporte extremo que se desarrollan en el municipio, pero que hacen parte de la oferta turística cuyo población objetivo son los visitantes que llegan al municipio.

## 11.7.6 Política y gestión pública

El eje de Política y Gestión Pública expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Por lo anterior, las acciones de Política en el tema pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Los escenarios a partir de los cuales se caracterizaran las acciones de política son: 1) La existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) La existencia de Políticas Públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) La cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) Las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación y 5) La articulación interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. Así mismo, se incluyó en este eje la respuesta a los contextos de violencia, debido a que es una de las variables dentro del sistema que mayor dependencia e influencia presentan simultáneamente.

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

### Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

#### Diagnóstico de consumo

No existe a la fecha un diagnóstico de consumo de SPA como tal, sin embargo, se tiene conocimiento que la Policía indaga en algunas de las instituciones educativas

del municipio, sobre la dinámica del consumo al interior de los establecimientos educativos. Al parecer dicha información tiene carácter de reservada por lo que no fue posible acceder a los datos.

### Diagnóstico Comunitario

Con el fin de priorizar las problemáticas de acuerdo a las necesidades de la población, en el municipio se realizan un diagnóstico comunitario. En este caso el consumo de SPA es una de las problemáticas que más preocupa a la población del municipio, lo que explica porque gran parte de los recursos de salud mental, están destinados a este tema.

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

La respuesta al consumo de SPA en el municipio es responsabilidad de la Secretaría de Salud del municipio en el área de Salud Mental, que en el tema de SPA cuenta con el apoyo del Comité Municipal de Drogas. Alrededor de estas instancias se desarrollan las acciones.

Las acciones de respuesta al consumo de SPA que están incluidas en el PIC cuentan para 2013 con recursos por 398 millones de pesos, de los cuales 88 millones se destinaron a Salud Mental y de estos 50.490.000 a la respuesta de SPA. Lo que indica que un importante porcentaje de los recursos se destinó a atender la problemática del consumo de SPA.

Debe tenerse en cuenta que dado que San Gil es un municipio de categoría 5, el presupuesto con el que cuenta es limitado. Por lo anterior, la mayoría de las acciones no cuentan con una amplia cobertura que permita atender a todos los grupos poblacionales.

Además del Comité Municipal, San Gil cuenta con la Red de Apoyo Social-RAS, que agrupa a entidades competentes de dar respuesta a diversas problemáticas sociales. Esta instancia de coordinación permite hacer seguimiento a los compromisos de los diversos actores y articular acciones. Así mismo, evita el desgaste que genera la participación en múltiples comités, ya que permite abordar múltiples temas en un solo espacio.

De acuerdo a la Ley las EPS deben garantizar el tratamiento de aquellas personas con problemáticas de consumo que así lo soliciten. No obstante, estas no cuentan con los medios para atender los casos en el municipio, por lo que aquellos pacientes que requieran rehabilitación o atención en psiquiatría deben ser remitidos a Bucaramanga

En el municipio solo se cuenta con acciones de salud pública desde los ejes de prevención y prevención, y en casos puntuales a hacer seguimiento a las IPS cuando se presentan las respectivas quejas. Aunque hay algunas acciones puntuales en superación, el proceso de rehabilitación no se puede adelantar en el municipio.

La alcaldía tiene en comodato una casa en la que funciona el Centro Transitorio de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que es a la vez sede de la Fundación Reserva Moral.

Esta Fundación brinda acompañamiento a personas con hábitos esclavizantes y conductas adictivas<sup>210</sup>. El programa ambulatorio desarrollado por la Fundación se conoce como Fénix, este espacio se ha convertido además en un centro de escucha y orientación para jóvenes, que no cuentan con información sobre los riesgos del consumo y otras problemáticas.

La Secretaria de Gobierno manifiesta que se hizo una suerte de acuerdo con el municipio de Suaita con el fin de enviar a las personas a los jóvenes que requirieran tratamiento de rehabilitación lo recibieran en este municipio, sin embargo a la fecha no se habían identificado casos para remitir. Aunque esta posibilidad es un avance en la atención hay quienes consideran que la atención se debería brindar en el municipio.

El municipio cuenta con una ruta crítica de atención a personas jóvenes con situación de consumo de SPA en el municipio de San Gil, en la que se definen los actores responsables y los mecanismos de acceso.

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

La Secretaria de Salud Municipal es la responsable de la mayoría de acciones orientadas a dar respuesta al consumo de SPA en el municipio de San Gil, esta es la responsable de hacer el seguimiento al convenio a través del cual se ejecuta el PIC- Plan de Intervenciones Colectivas, ejecutado por Hospital Regional de San Gil ESE.

En este marco, se cuenta con un Plan Municipal de Drogas cuyo objetivo es "crear y consolidar una estrategia en Red que de respuesta a las necesidades de prevención, mitigación y superación del consumo de SPA en el municipio de San Gil y cuya ejecución está a cargo del Comité Municipal de Drogas.

En el eje de prevención contempla la realización de actividades lúdico-formativas para la prevención del consumo de SPA que contribuyan a fortalecer los factores protectores.

210 Entrevista con el Director de la Fundación Reserva Moral

Las acciones previstas en este eje, son:

- Conformación y fortalecimiento de redes de apoyo juvenil que reduzcan la vulnerabilidad al consumo, a través de la realización de cuatro talleres lúdico-pedagógicos para la replicación con pares.
- Retiros espirituales para alumnos del grado once con el fin de fortalecer el proyecto de vida en los jóvenes. Actividad a cargo del colegio técnico Nuestra Señora de la Presentación.
- Desarrollo de espacios de dirección de grupo de preescolar a undécimo, con el fin de brindar herramientas para el manejo adecuado de las emociones. Actividad a cargo del colegio técnico Nuestra Señora de la Presentación.
- Talleres de habilidades para la vida de los grados primero a noveno. Actividad a cargo de la institución educativa rural Ojo de Agua.
- Talleres preventivos de psicoeducación en torno al consumo de SPA en los grados 6,7 en las instituciones educativas La Presentación y San Vicente de Paul. Actividad a cargo de la Comisaria de Familia.
- Talleres para el fortalecimiento de habilidades para la vida en los grados de primaria. Actividad a cargo del colegio San Vicente de Paul.
- Desarrollo de campañas de prevención de SPA a los estudiantes de bachillerato. Actividad a cargo del colegio San Vicente de Paul.
- Realización de jornadas de belleza recreativas y preventivas (cine foros, teatro, etc.) en las instituciones educativas públicas o privadas, en el área urbana y rural del municipio, con población de diferentes etapas del ciclo vital, con el fin de crear factores protectores y manejo del tiempo libre. Actividad a cargo de la Policía de Infancia y adolescencia.
- Asesorar a las familias en la prevención del consumo de SPA, con el fin de disminuir factores de riesgo y potenciar factores protectores.
- Realización de una jornada lúdico pedagógica a nivel municipal "no dejes que las drogas decidan tu vida" que incluye como estrategia comunicativa un programa televisivo. Actividad a cargo de los responsables del PIC.
- Realización de jornadas de sensibilización con grupo de escuela de padres, en los que se aborda

temas de prevención de consumo, convivencia y comunicación asertiva. Actividad a cargo del colegio San Carlos.

- Transmisión de cuñas radiales de la campaña "Pacto por la vida, saber beber, saber vivir". Actividad a cargo de los responsables del PIC, a través de la emisora Radio Reloj.
- Escuela de padres para promover el buen uso del tiempo libre y el establecimiento de hábitos saludables. Actividad a cargo del colegio Luis Camacho.
- Conformación de la Red Juvenil de promotores de Derechos Humanos. Actividad a cargo de la Fundación Reserva Moral.
- Realización de talleres de prevención del consumo de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el proceso de restablecimiento de derechos. Actividad a cargo de ICBF.
- Implementación de talleres artísticos para la utilización del tiempo libre en escolares de bachillerato. Actividad a cargo de los responsables del PIC.
- Campañas contra el uso del tabaco. Actividad a cargo de Unisangil y UNAB

El eje de mitigación busca brindar apoyo a las personas en situación de consumo actual y a sus familias.

Las acciones previstas en el eje de mitigación son:

- Identificación de factores de riesgo y protectores (individuales y sociales), implementar estrategias para la formación del carácter individual. Actividad a cargo de la Fundación Kardios.
- Realizar controles, requisas e identificación de personas, en espacios abiertos al público como parques, canchas de microfútbol, terminales de transporte y sitios turísticos, con el fin de minimizar los factores que potencian el consumo. Actividad a cargo de la Policía Nacional – San Gil.
- Intervenciones Psicológicas individuales, grupales y familiares a través de las escuelas de padres para personas que presenten consumo de SPA. Actividades a cargo del colegio San Vicente de Paul.
- Control a los establecimientos públicos en los que se expenden bebidas embriagantes; realizar órdenes de cierre temporal ante la presencia de un menor en los establecimientos. Actividad a cargo de Policía Nacional- Estación San Gil.

- Realización de campañas de prevención de consumo de alcohol y tabaco, a tenderos, padres de familia, alumnos de los diferentes colegios de la jurisdicción. Actividad a cargo de Policía Nacional- Estación San Gil.
- Detectar sitios de expendio de bebidas artesanales con el fin de controlar la venta, especialmente en el caso de menores. Actividad a cargo de Policía Nacional- Estación San Gil.
- Atención a un Centro de Escucha permanente para adolescentes. Actividad a cargo de la Fundación Reserva Moral.

El eje de mitigación brinda atención a las personas que busquen superar el consumo de SPA.

- Intervención psicológica a nivel primario y secundario (orientación y asesoría psicológica, entrevistas diagnósticas, evaluación psicométrica, intervención en crisis y terapia de apoyo). Actividades a cargo de UNISANGIL- UNAB.
- Atención psicológica por el POS a personas y familias con consumo de SPA. A cargo del ESE Hospital Regional San Gil.
- Talleres con jóvenes vinculados al sistema de responsabilidad penal y sus padres o tutores responsables. Actividad a cargo del ICBF.

En el eje de capacidad de respuesta se busca fortalecer las capacidades de los integrantes del Comité, que permitan brindar una atención adecuada a la población con consumo de SPA.

- Capacitación a los miembros del Comité Municipal de Drogas, en la ruta de atención a la problemática de consumo de SPA. A cargo del Comité Municipal de Drogas-PIC.
- Realización de un programa radial con la emisora La Cometa, sobre la ruta de atención a la problemática de consumo de SPA. A cargo del Comité Municipal de Drogas-PIC.
- Capacitación a los miembros del Comité Municipal de Drogas, en el rol de las instituciones competentes, responsables de dar respuesta al consumo de SPA. Actividad a cargo de ICBF, Policía Nacional, Hospital Regional de San Gil.

## **Caracterización de las capacidades de los operadores del sistema de prevención, mitigación, superación (PMS) y control**

Si bien en el municipio cuenta con algunos escenarios de coordinación y se evidencia un esfuerzo presupuestal – dentro de las limitaciones-, no se cuenta con el recurso humano, técnico y financiero que se requiere para hacer frente a una problemática que se ha exacerbado con el incremento en la afluencia de turistas.

Así mismo, respecto a la Policía y los esfuerzos orientados a controlar microtráfico en el municipio, ve desbordado su esfuerzo en tanto no cuenta con el número de hombres suficientes para el desarrollo de las investigaciones, ni con los medios tecnológicos que se requieren.

Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública

### ICBF

Entre las entidades con mayor cobertura e impacto que actúan en el municipio se encuentra el ICBF. Este viene desarrollando programas orientados a disminuir la vulnerabilidad de los menores, en el municipio, se está implementando la estrategia Generaciones con Bienestar. Este cuenta con 600 cupos distribuidos entre los municipios de Charalá, Barichara y San Gil, con 200 para cada, estos son operados por la Corporación Estructurar. La estrategia incluye niños y adolescentes entre los 7 -16 años de población vulnerable y las acciones van encaminadas al mejor aprovechamiento del tiempo libre, la promoción del buen trato, la solución pacífica de conflictos y la prevención del consumo.

## **Articulación interinstitucional en torno al control, la prevención, la mitigación y la superación del consumo de SPA**

La Red de Apoyo Social –RAS- se reúne el último jueves de cada mes, sin embargo, no todas las entidades competentes asisten cumplidamente, lo que dificulta la coordinación de las acciones, así mismo, se evidencia la falta de compromiso por parte de algunos de los funcionarios delegados.

El objetivo de este espacio es socializar las estrategias en desarrollo de cada una de las entidades con el fin de hacer seguimiento. Entre los temas que atiende él se encuentran salud sexual consumo de SPA y bullying, este último es uno de los más preocupantes, debido al incremento de casos en las instituciones educativas del municipio. En este sentido se ha identificado la falta

de profesionales en psicología que apoyen el proceso de identificación de casos de violencia y consumo de SPA al interior de los colegios. .

Las entidades más activas en la red, son: Alcaldía, ICBF, Familias en Acción, Comisaria y Hospital. Teniendo en cuenta la problemática con el consumo de alcohol en el municipio, algunos actores locales consideran importante la participación del sector del comercio en ese espacio, sin embargo, no se ha concretado.

Una de las dificultades que señalan los actores locales es la limitación de competencias en las entidades por lo que cada uno responde de su población objetivo, lo que en ocasiones dificulta la coordinación de acciones.

## 11.8 DIFICULTADES

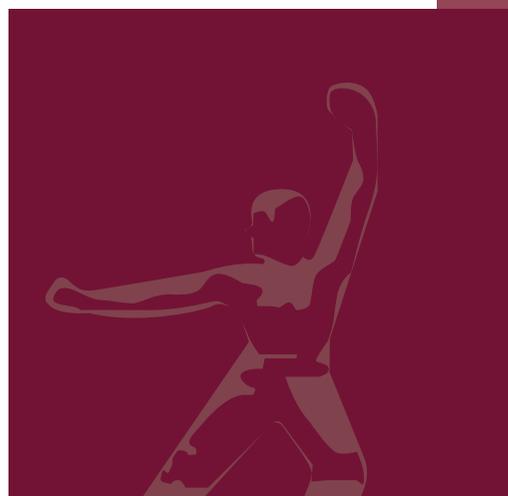
- La política pública en el sector social se encuentra rezagada, si se compara con la predominancia de inversión en el sector de infraestructura que se viene haciendo en el municipio.
- Las autoridades manifiestan que la duplicidad de funciones entre el CTI y la SIJIN generan fragmentación de la información y dificulta el avance de las investigaciones.
- La forma de contratación a la mayoría de profesionales que apoyan la respuesta al consumo de SPA, entre ellos quienes ejecutan el PIC, esta situación dificulta la continuidad en los procesos, además de la pérdida de la memoria institucional.
- En el municipio no hay oferta de rehabilitación, por lo que los casos deben remitirse al hospital Psiquiátrico San Camilo en el que generalmente se da un proceso inicial de 20 días y al regresar no cuentan seguimiento y apoyo para continuar el proceso.
- Cada uno de los entes responsables quiere mostrar lo que se hace y visibilizar sus acciones, sin que estas necesariamente contribuya a brindar una respuesta efectiva.
- Teniendo en cuenta que la mayoría de acciones de respuesta al consumo de SPA en el municipio se encuentran en el PIC y que este es aprobado en el mes de junio, el tiempo para ejecutar las actividades en tres o cuatro meses.
- La mayor parte de las acciones de prevención se centran en la realización de charlas y talleres de impacto limitado.

## 11.9 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA

- Se requiere fortalecer el acompañamiento psicológico a los jóvenes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal.
- Es necesario revisar las medidas contempladas en el Sistema de Responsabilidad Penal, ya que la mayoría de estas resultan excesivamente permisivas, lo que aumenta las posibilidades de reincidencia.
- Entre las requerimientos para mejorar la efectividad de las acciones de control por parte de la Policía, se requieren, medios de transporte (vehículos para las acciones de vigilancia y seguimiento), cámaras y cupos de interceptación de líneas telefónicas (estas solicitudes demoran en promedio 7 meses).
- Se requiere garantizar el acceso a un tratamiento de rehabilitación, fortaleciendo los mecanismos de acceso a la información sobre la obligación de las EPS y haciendo seguimiento a la atención.
- Fortalecer las acciones de respuesta de la administración municipal, así como, su rol articulador.
- Fortalecer la interlocución entre las Secretarías de Educación y Salud con el fin de concertar estrategias para prevenir y atender el consumo de SPA al interior de los centros educativos.
- Definir estrategias para combatir el expendio cuando se trata de un negocio familiar, que involucra a varias generaciones y que se constituye en la única fuente de recursos.
- Fortalecer en recurso humano de la comisaria de Familia, Fiscalía e ICBF
- Desarrollar estrategias orientadas a la primera infancia, en la que se estimule en los niños la autoestima y se fortalezca su proceso de identidad. En este escenario los Hogares infantiles, las madres comunitarias y los agentes educativos se constituyen en aliados estratégicos.
- Implementar estrategias de prevención que involucren a los padres de familia, ya que en la mayoría de los casos el consumo de SPA tiene su origen una disfunción familiar.
- Explorar la posibilidad de materializar la propuesta de la Fundación Reserva Moral, en la construcción

de una granja integral en el municipio de San Gil. El objetivo es que en esta se preste el servicio de desintoxicación y rehabilitación. El costo aproximado es de 1.300.000.000, sin embargo, a la fecha no se cuenta con el interés, ni la voluntad político para sacar adelante este proyecto, que según algunos actores locales resulta de vital importancia para el municipio.

- Contar con un equipo psicosocial que realice intervenciones tanto en el ámbito urbano, como rural del municipio.
- Concertar acciones con los municipios cercanos en los que se viene presentando un desplazamiento del consumo, especialmente a aquellos que por sus atractivos turísticos tienen un alto flujo de visitantes.







MINJUSTICIA



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

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