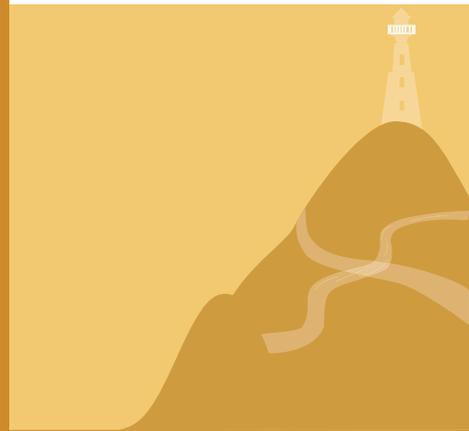


Caracterización Regional

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

Valle del Cauca





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



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

Caracterización Regional

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

Valle del Cauca

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 Scoppetta Díaz Granados

UNODC

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

Elaborado Por:

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

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

Apoyo Técnico:

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

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

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

Tabla de Contenido

Introducción	11
1. Antecedentes	13
1.1 ANTECEDENTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA	14
1.2 POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS	14
1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA.....	14
1.3.1 Instancias del orden nacional.....	15
1.3.2 Instancias del Orden Regional.	19
1.4 RETOS INSTITUCIONALES	20
2. Justificación	22
3. Metodología	23
3.1 ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA	23
3.1.1 Enfoque Regional.	23
3.1.2 Enfoque de vulnerabilidades.....	24
3.1.3 Enfoque de geografía.....	27
3.1.4 Enfoque de política pública.	27
3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES.....	27
3.2.1 Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables	30
4. Localización	32
5. Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Valle del Cauca	34
5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS	34
5.1.1 Análisis de la serie histórica de cultivos de amapola y marihuana.....	35
5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca.....	35
5.1.3 Distribución del cultivo de coca en el Valle del Cauca.....	39
5.2 Producción potencial de hoja de coca fresca, base y clorhidrato de cocaína	41
5.2.1 Acciones de control de la producción	43
5.2.2 Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.	46
5.2.3 Desmantelamiento de la infraestructura de producción.	46
5.2.4 Desarrollo Alternativo en el departamento	49
6. Problemática ambiental asociada a la producción ilícita	51
6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN.....	52
6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca	52
6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA	53
6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA.....	55

6.4 DINÁMICA MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA	57
6.5 PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO	59
7. Dimensión territorial	60
7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO	62
7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO	68
7.3 GEOGRAFÍA DE LA VIOLENCIA EN EL VALLE DEL CAUCA	70
7.4 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO	71
7.5 DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO EN EL TERRITORIO	75
7.6 CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS EN EL DEPARTAMENTO	81
8. Dimensión económica	82
8.1 RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL CON ÉNFASIS EN EL SECTOR AGRARIO..	83
8.2 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DE NBI.....	85
8.3 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES.....	88
8.4 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA.....	91
8.4.1 Precios de los derivados cocaínicos.	92
8.4.2 Precios de los derivados opiáceos	93
8.4.3 Oportunidades de acceso a crédito para la producción legal.....	94
9. Dimensión social	95
9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL	96
10. Dimensión político-institucional	97
10.1 PRESENCIA, OFERTA INSTITUCIONAL Y RASGOS SOBRESALIENTES DE LA GOBERNABILIDAD	98
10.1.1 Ejército.....	100
10.1.2 Policía Nacional.....	100
10.1.3. Policía- Prevención	100
10.1.4 Policía-SIJIN	100
10.1.5 CTI Fiscalía.....	100
10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL	100
10.2.1 Fiscalía General de la Nación	100
10.3 PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO	101
10.3.1 Armada Nacional	101
10.3.2 Ejército Nacional	102
10.3.3 Policía	102
10.4 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNABILIDAD	103
10.5 RETOS DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE A LA PRODUCCIÓN COCALERA	104
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	105
11. Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Valle del Cauca	106
11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA.....	107
11.1.1 Consumo de sustancias	107
11.1.2 Sistema único de indicadores de pacientes atendidos en Centros de Atención para la Drogadicción	123
11.1.3 Motivaciones individuales frente al consumo.....	127
11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA	127
11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA.....	128
11.2.2 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.....	128
11.2.3 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública.....	141
11.3 DIFICULTADES	145
11.4 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA.....	146

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	Caracterización de las variables.....	28
Gráfico 2.	Modelo de plan de influencia/dependencia directa.....	29
Gráfico 3.	Modelo de gráfica de influencia directa.....	30
Gráfico 4.	Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta.....	30
Gráfico 5.	Cultivos de coca en el Valle del Cauca vs. territorio nacional, 2001-2013.....	36
Gráfico 6.	Control del Estado.....	36
Gráfico 7.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en el Valle del Cauca.....	37
Gráfico 8.	Tasa de abandono por año, 2004-2013, en el Valle del Cauca.....	39
Gráfico 9.	Incautaciones de pasta básica y base de cocaína en municipios del Valle del Cauca, 2011-2013..	47
Gráfico 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína en los municipios de Valle del Cauca, 2011-2013.....	48
Gráfico 11.	Incautaciones de marihuana en los municipios de Valle del Cauca, 2011-2013.....	48
Gráfico 12.	Incautaciones de heroína en municipios de Valle del Cauca, 2011-2013.....	49
Gráfico 13.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita.....	51
Gráfico 14.	Deforestación acumulada por siembra directa de coca.....	52
Gráfico 15.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita.....	62
Gráfico 16.	Dinámica de algunos delitos asociados al conflicto armado – Valle del Cauca, 2005-2012.....	75
Gráfico 17.	Eventos de violencia en el Valle del Cauca por grupos guerrilleros, paramilitares y bandas emergentes, 2000-2010.....	77
Gráfico 18.	Combates y acciones unilaterales de grupos armados en el Valle del Cauca, 2000-2010.....	77
Gráfico 19.	Combates entre los agentes en conflicto en el Valle del Cauca, 2000-2010.....	78
Gráfico 20.	Muertes según pertenencia a grupos armados o población civil en Valle del Cauca, 2000-2010....	78
Gráfico 21.	Desplazamiento forzado interno (expulsión) de personas en Valle del Cauca, 2000-2012.....	79
Gráfico 22.	Principales municipios con desplazamiento forzado interno, Valle del Cauca, 2000-2012.....	79
Gráfico 23.	Dinámica de desplazamiento forzado en Buenaventura y resto del Valle del Cauca, 2000-2012.....	80
Gráfico 24.	Principales municipios de recepción de población desplazada, Valle del Cauca, 1999-2012.....	80
Gráfico 25.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita.....	82
Gráfico 26.	Dinámica de algunos sectores de la economía en Valle del Cauca, 2000- 2012.....	84
Gráfico 27.	Participación de algunos sectores en la economía del Valle del Cauca, 2000-2012.....	84
Gráfico 28.	Dinámica de la silvicultura, la pesca y la extracción minera en el Valle, 2000-2012.....	84
Gráfico 29.	Indicadores de empleo - Valle del Cauca, 2007-2013.....	85
Gráfico 30.	Incidencia de la pobreza en Valle del Cauca, 2002-2013.....	85
Gráfico 31.	Incidencia de la pobreza extrema en Valle del Cauca, 2002-2013.....	86
Gráfico 32.	Porcentaje de NBI en algunos municipios del Valle del Cauca, 2012.....	86
Gráfico 33.	Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes.....	89
Gráfico 34.	Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes.....	90
Gráfico 35.	Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Valle del Cauca a valores constantes de 2005.....	93

Gráfico 36.	Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Valle del Cauca a valores constantes de 2005	94
Gráfico 37.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal ..	95
Gráfico 38.	Dinámica de migraciones y su relación con la producción ilegal	96
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	97
Gráfico 40.	Número de encuestas por municipios Valle del Cauca	107
Gráfico 41.	Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva	108
Gráfico 42.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia	108
Gráfico 43.	Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte	109
Gráfico 44.	Promedio edad de inicio de consumo de marihuana según cohorte	109
Gráfico 45.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo	110
Gráfico 46.	Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad	110
Gráfico 47.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo	111
Gráfico 48.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad	111
Gráfico 49.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.	112
Gráfico 50.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.	113
Gráfico 51.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes	113
Gráfico 52.	Número de tragos de personas con consumo habitual	114
Gráfico 53.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días	114
Gráfico 54.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia, según sexo	115
Gráfico 55.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia según grupos de edad	115
Gráfico 56.	Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo	116
Gráfico 57.	Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad	116
Gráfico 58.	Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo	117
Gráfico 59.	Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad	118
Gráfico 60.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013	119
Gráfico 61.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013	119
Gráfico 62.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013	120
Gráfico 63.	Comparativo prevalencia consumo de cocaína departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013	120
Gráfico 64.	Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013	121
Gráfico 65.	Prevalencias de consumo de tabaco en escolares	121
Gráfico 66.	Prevalencias de consumo de alcohol en escolares	122
Gráfico 67.	Prevalencias de consumo de marihuana en escolares	122
Gráfico 68.	Prevalencias de consumo de cocaína en escolares	123
Gráfico 69.	Comparativo registros, según sexo, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca	125

Índice de Tablas

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.	25
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con consumo de SPA.	26
Tabla 3.	Variables.	29
Tabla 4.	Cambios en el rendimiento de hoja de coca en la región Pacífico 2005 vs. 2009.	42
Tabla 5.	Edad de los cultivos de coca en la región Pacífico, 2005-2009.	42
Tabla 6.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en el Valle del Cauca, la región Pacífico y a nivel nacional.	43
Tabla 7.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Córdoba, 2001 - 2013.	46
Tabla 8.	Costo de transporte de personas a varios destinos del Valle del Cauca, 2014.	67
Tabla 9.	Farc-EP, estructura y área de influencia.	73
Tabla 10.	Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Valle del Cauca.	89
Tabla 11.	Cuadro con las razones de los gráficos 33 y 34.	91
Tabla 12.	Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Valle del Cauca, según año de referencia.	92
Tabla 13.	Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Valle del Cauca, según año de referencia.	94
Tabla 14.	Edad de inicio de tabaco, según sexo.	111
Tabla 15.	Edad de inicio de alcohol, según sexo.	112
Tabla 16.	Edad de inicio de consumo de marihuana, según sexo.	117
Tabla 17.	Edad de inicio de consumo de cocaína, según sexo.	118
Tabla 18.	Distribución por municipios de Centros de Atención para la Drogadicción habilitados y no habilitados.	123
Tabla 19.	Comparativo registros según CAD años 2011-2014 departamento Valle del Cauca.	124
Tabla 20.	Registros Suicad por municipio de procedencia, 2011-2014.	125
Tabla 21.	Comparativo registros según ocupación, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca.	126
Tabla 22.	Comparativo registros según SGSSS, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca.	126
Tabla 23.	Frecuencia de consumo por tipo de sustancias registradas, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca.	127
Tabla 24.	Descripción de la estrategia DARE por edad.	134
Tabla 25.	Número de personas capacitadas en la estrategia DARE en el departamento de Valle del Cauca, 2014.	134
Tabla 26.	Recursos asignados por eje de la PNRCSPP según municipios del departamento de Valle del Cauca.	141

Índice de Mapas

Mapa 1.	Localización del Departamento de Valle del Cauca.....	32
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2004-2013.....	38
Mapa 3.	Densidad de siembra de cultivos de coca.	40
Mapa 4.	Erradicación manual forzosa, aspersión aérea y cultivos de coca, 2013.....	44
Mapa 5.	Índice de Cronicidad 2001-2013.....	45
Mapa 6.	Presencia de Programas de Desarrollo Alternativo, 2003-2013.	50
Mapa 7.	Vocación de uso del suelo y cultivos de coca.....	54
Mapa 8.	Presencia de cultivos de coca y reservas naturales.....	56
Mapa 9.	Solicitudes mineras y variación del cultivo de coca 2012 - 2013.....	58
Mapa 10.	Posibilidades de acceso.....	63
Mapa 11.	Relación entre cultivos de coca y vías.	64
Mapa 12.	Relación entre cultivos de coca y ríos.	65
Mapa 13.	Costos de transporte de pasajeros por kilómetro en algunas rutas del Valle del Cauca, 2014.....	67
Mapa 14.	Rutas de tráfico y comercialización - grupos armados ilegales.....	74
Figura 1.	Síntesis de violencia y confrontación armada en el Valle del Cauca, 2010-2011.....	76
Mapa 15.	Nivel de NBI en los municipios del Valle del Cauca, 2012.....	87
Mapa 16.	Presencia o ausencia de Comités municipales de prevención y control de sustancias psicoactivas en los municipios del departamento de Valle del Cauca.....	131
Mapa 17.	Tasas de violencia intrafamiliar y homicidios por municipios, Valle del Cauca 2013.....	142
Mapa 18.	Tasas de suicidio por municipios, Valle del Cauca 2013.	143

Índice de Esquemas

Esquema 1.	Competencias institucionales frente a la Política Nacional de Drogas.....	15
Esquema 2.	Impacto de la estrategia en la seguridad ciudadana.	17
Esquema 3.	Organigrama Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.....	19
Esquema 4.	Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC).....	28
Esquema 5.	Ejemplo de construcción de una matriz de impactos cruzados con nueve variables.	29

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

- Producción de cultivos ilícitos
- Dimensión ambiental

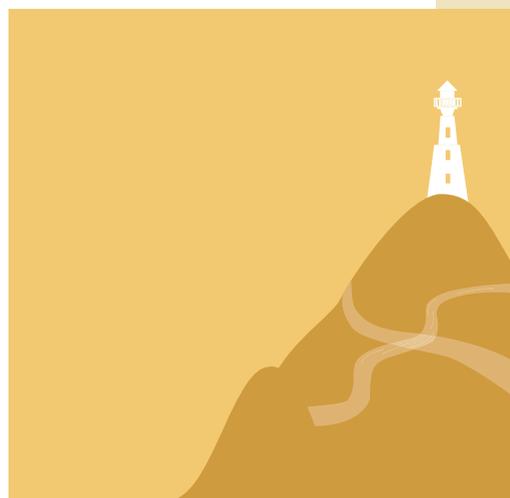
- Dimensión territorial
- Dimensión económica
- Dimensión social
- Dimensión política e institucionalidad

CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

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

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

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



1 Antecedentes

El Ministerio de Justicia y del Derecho, 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 conexas¹. En ese marco, la Política Nacional contra las Drogas en Colombia se encuadra en la ratificación de los objetivos de desarrollo del milenio a través del CONPES Social 91 de 2005 y 140 de 2011², que buscan mejorar las capacidades y oportunidades para insertarse en el desarrollo humano, político y económico de manera equitativa. En ese sentido, las drogas ilícitas se podrían considerar como un aspecto crítico que ha frenado el desarrollo económico y social del país, con mayor énfasis en las áreas rurales, especialmente por el impacto causado en las tasas de criminalidad, la situación de Derechos Humanos, las amenazas que significan para la gobernabilidad, la democracia y el medio ambiente, y también en el impacto a la salud³.

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:

- Oferta, compuesta por el cultivo, producción, tráfico, microtráfico y sustancias químicas.

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

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

³ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Op cit.

- Demanda, relativa al consumo de drogas naturales y sintéticas.
- Actividades Relacionadas con el lavado de activos, financiación, terrorismo, enriquecimiento ilícito y testaferrato.

En Colombia, la Estrategia Integral de la Política contra las Drogas⁴ adopta estos elementos con un mayor grado de detalle y se dividen en:

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

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

1.3 INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA ANTI DROGAS EN COLOMBIA

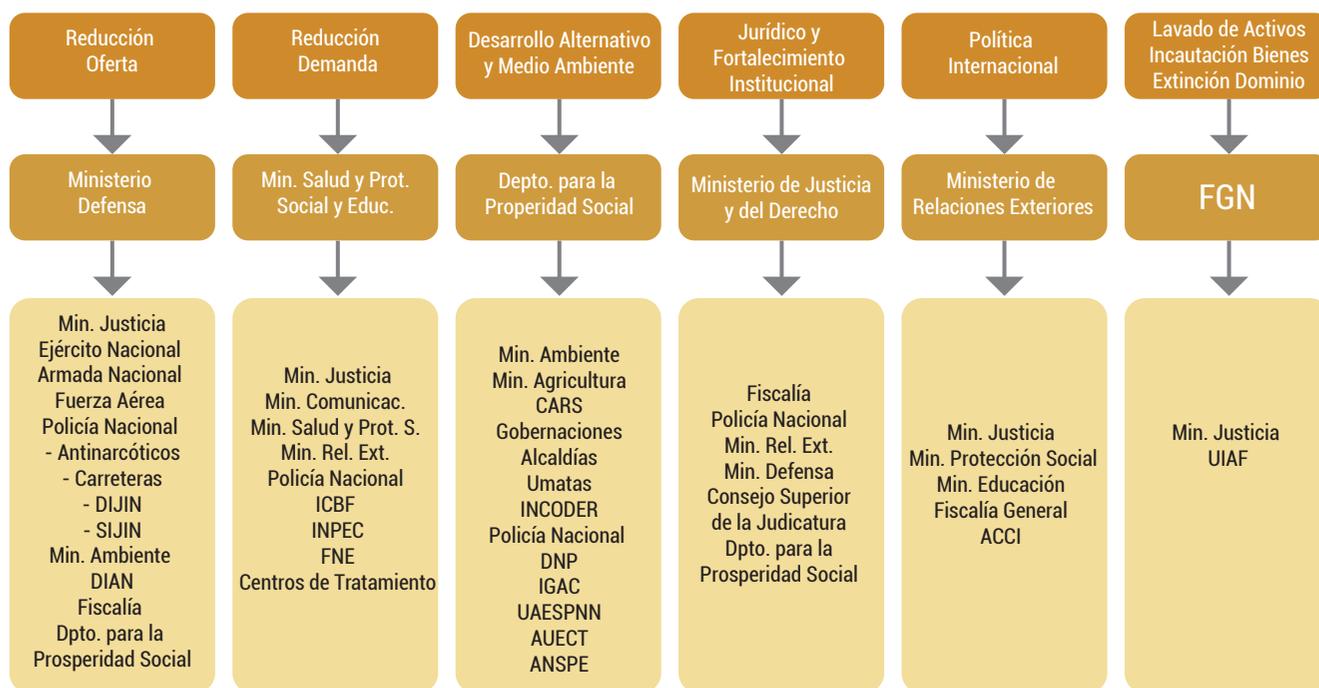
La institucionalidad se divide en instancias y entidades de orden nacional que dan lineamientos de política a nivel estratégico e instancias del orden local que

⁴ Ibíd

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

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

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



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

1.3.1 Instancias del orden nacional.

Consejo Nacional de Estupefacientes.

El CNE fue creado por medio del Decreto 1206 de 1973 como la máxima instancia de decisión en materia de drogas ilícitas que formula, coordina y hace seguimiento⁵ a las políticas, planes y programas que todas las entidades de gobierno deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia.⁶ Por esta razón, el Consejo está en cabeza de los ministros o viceministros de Justicia, Salud, Educación, Agricultura, Procuraduría, Policía Nacional (DIJIN), Aduanas y Aeronáutica,⁷ así como el Ministro de Ambiente.⁸ Cuando es necesario, se invita a los comandantes de las Fuerzas Militares, el Director del Departamento de Prosperidad Social, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y cualquier otro invitado fundamental para tratar los temas de la sesión. La secretaría técnica de las sesiones la hace la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia.

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

Ministerio de Justicia y del Derecho.

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

Dirección de Política de Drogas.

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

Subdirección Estratégica y de Análisis.

Al interior de la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Subdirección Estratégica y de Análisis apoya el diseño y la implementación de los planes de acción sectoriales de oferta y demanda. Se encarga también de apoyar el desarrollo y ejecución 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.

Ministerio de Defensa Nacional.

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

1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
2. Desarticular los grupos armados al margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación territorial.
3. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
4. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
6. Fortalecer la institucionalidad y bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

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

Ejército Nacional.

El Ejército Nacional ejecuta el Plan "Resplendor" emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares, enfocado en la lucha contra el narcotráfico, principalmente en los temas de erradicación y 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.⁹ 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

⁹ ENTREVISTA Oficial Superior del Ejército Nacional. Diciembre 4 de 2014.

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.¹⁰ 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".¹¹

La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea "Poseidón" y busca crear la Fuerza de Tarea "Neptuno" contra el narcotráfico en el Caribe.¹² 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".¹³ 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.¹⁴ 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.

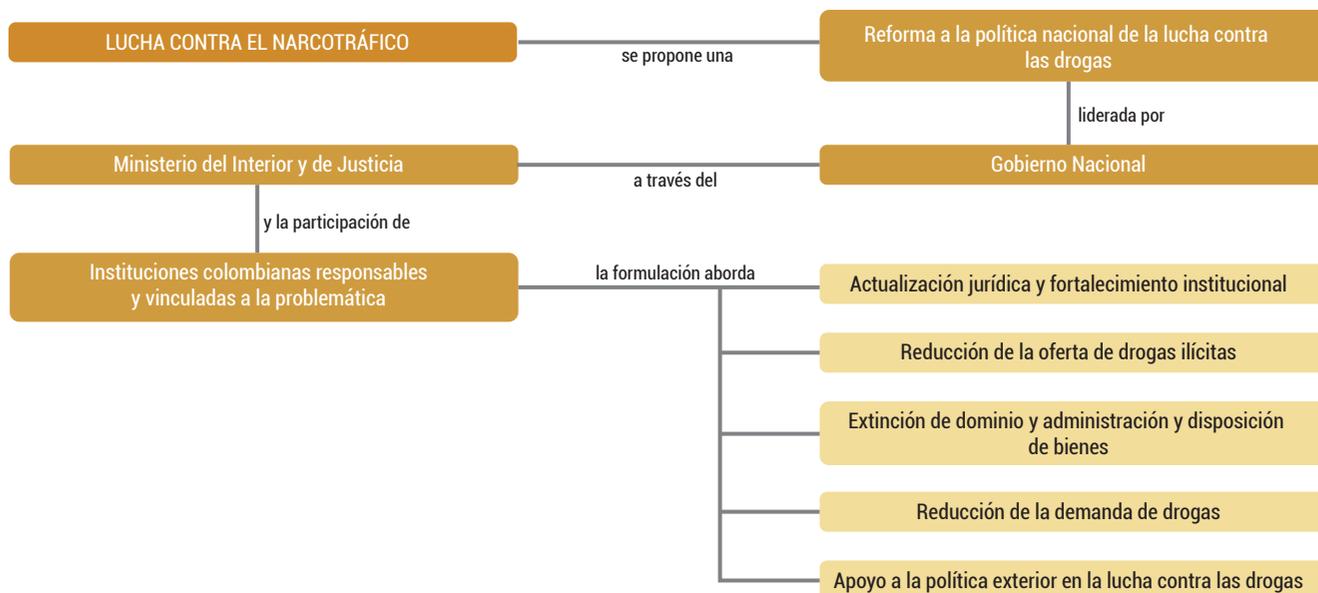
¹⁰ EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA. Brigada Especial contra el Narcotráfico. Disponible en: <http://www.brcna.mil.co/?idcategoria=189543> consultado el 3 de Diciembre de 2014.

¹¹ 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 consultado el 3 de Diciembre de 2014.

¹² *Ibid.*

¹³ POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural. p.54.

¹⁴ POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. p. 51.



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

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*.¹⁵

15 *Ibíd.* 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 01¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

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

parte de las áreas rurales. Al iniciar el primer periodo del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, el Programa de Consolidación siguió teniendo una gran importancia y fue el eje del *Enfoque Transversal al Desarrollo Regional* como mecanismo de coordinación interinstitucional que busca asegurar la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional, para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.¹⁹ El plan, ahora denominado *Consolidación para la Paz* incluye los siguientes componentes:

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

En el año 2011, el Plan se convirtió en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial²⁰ 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.

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

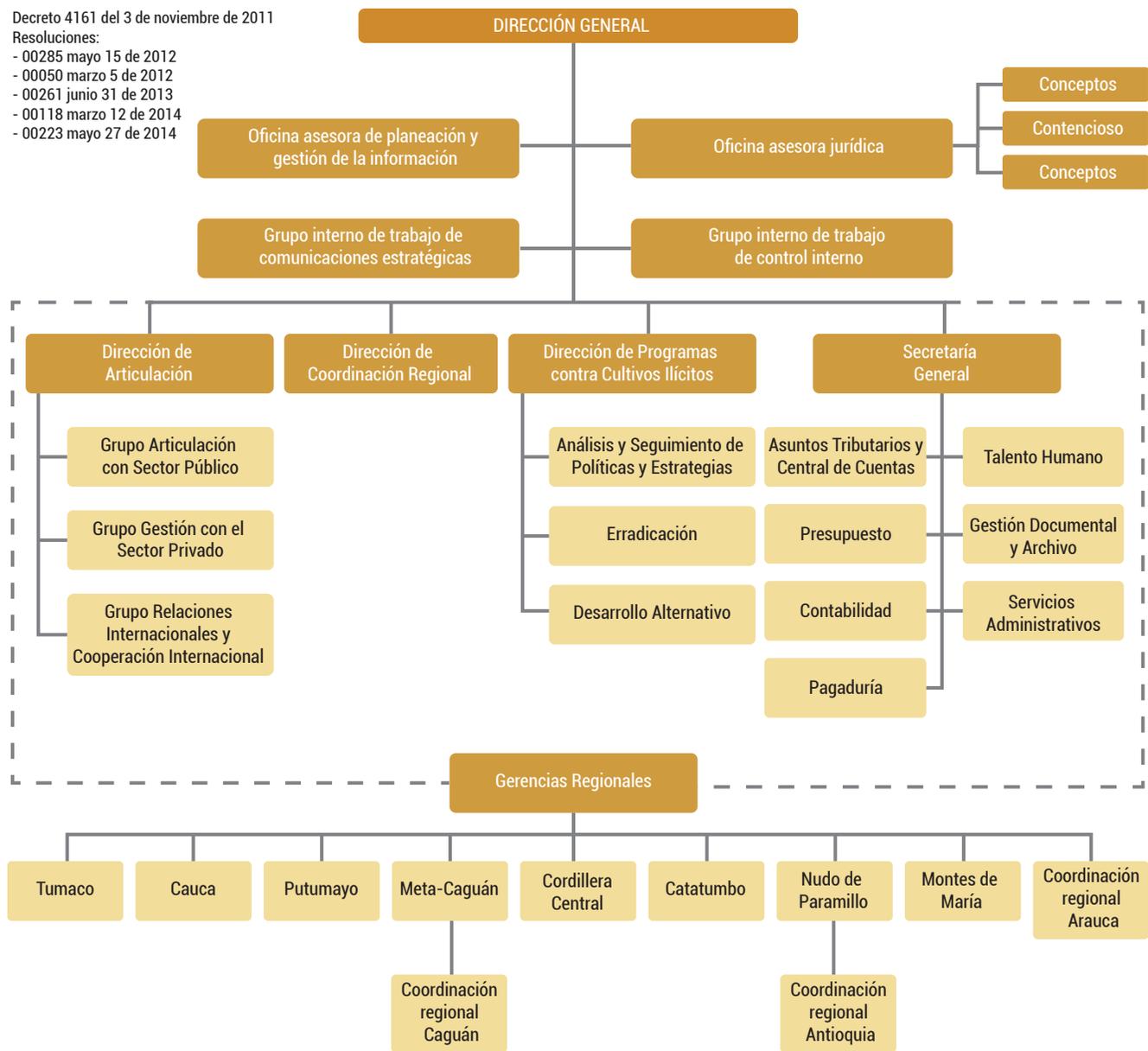
17 MEJÍA, Daniel, URIBE, María José e IBÁÑEZ, Ana María. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIN). Documento CEDE No. 13 Universidad de los Andes. Marzo 2011. p. 56.

18 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.

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

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

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



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

Fiscalía General de la Nación.

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

Ministerio de Salud.

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

y adecuada, para la formulación de planes y políticas y el mejoramiento de la capacidad para organizar y evaluar la situación de salud mental y de los servicios ofrecidos.²¹ 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 Estupefacientes²²

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

21 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.

22 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 asignado²³, 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.²⁴

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.²⁵

Las funciones del Comité son: formular y ejecutar los planes de drogas en sus componentes de reducción de la demanda y de oferta de drogas; gestionar recursos para el tema drogas a través de los planes de desarrollo; 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; producción de material pedagógico que sensibilice a la comunidad sobre la problemática de las drogas en su departamento o territorio; y 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

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

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

25 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.²⁶

1.4 RETOS INSTITUCIONALES

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

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

adsrita al Ministerio de Justicia y del Derecho²⁷. 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,²⁸ hoy, Dirección de Política de Drogas que funge como secretaría técnica del Consejo, pero además sirve de enlace con los departamentos.

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 North²⁹, 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.

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.

Según Thoumi³⁰, es necesario el fortalecimiento para la coordinación de las políticas contra las drogas en la medida en que el resultado ha sido “un sistema

27 Ley 30 de 1986. Capítulo IX.

28 Ley 30 de 1986. Art. 93.

29 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

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

2

Justificación

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

El estudio de la problemática asociada a la producción de cultivos ilícitos en el departamento del Valle del Cauca tiene justificación en tres elementos principales: El primero, que la producción de cultivos ilícitos ha presentado una tendencia creciente durante la última década, y ha aumentado su área de influencia en el departamento, manteniendo dos focos activos en el municipio de Buenaventura y en el cañón del río Garrapatas. El segundo, que el puerto de Buenaventura continúa siendo uno de los puntos preferenciales para el ingreso y salida de sustancias ilícitas, haciendo que

sobre el territorio persistan intereses de control territorial que afectan notablemente a las comunidades indígenas y afro descendientes que constituyen los habitantes ancestrales de la región Pacífica; las dinámicas de violencia asociadas al crimen organizado que se han registrado en el puerto durante los últimos años, son indicador de la intensificación y la degradación de la violencia en territorio del departamento.

El tercer elemento que justifica un análisis detallado de la situación del Valle del Cauca es que este departamento ha sido la base de expansión de varias de las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico desde la década de los 80, iniciando con el cartel de los Rodríguez Orejuela, continuando con el cartel del Norte del Valle, y mutando en la última fase del proceso al establecimiento de Los Rastrojos, una de las más potentes organizaciones narcotraficantes en el país en los últimos años. Estas condiciones le confieren al departamento del Valle del Cauca una alta vulnerabilidad frente a las dinámicas de producción y tráfico de sustancias psicoactivas, pese a que su participación en la producción es relativamente baja respecto a los demás departamentos de la región Pacífico.



3 Metodología

La presente investigación 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 internacional³¹.

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, **clusters³² 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 poder³³.

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, sistemas abiertos que si bien tienen su propia identidad, son afectadas por flujos regionales, nacionales e internacionales de intercambio

31 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.

32 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.

33 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.

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".³⁴ La definición clásica de riesgo lo propone como una función compuesta por la amenaza (probabilidad de sufrir una perturbación) en su interacción con la vulnerabilidad (probabilidad de sufrir daño por la amenaza); la amenaza configura entonces el evento que puede tener efectos sobre el sistema considerado, mientras que la vulnerabilidad se enfoca en las condiciones internas, determinadas por el nivel de exposición a la amenaza, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente.

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

Riesgo = Amenaza × Vulnerabilidad

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

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

En términos generales, se mantiene el planteamiento inicial, en torno a que se entiende el riesgo como el producto de la amenaza por la vulnerabilidad. Estas dos variables se expresan como una condición probabilística que se relaciona con el potencial de daño que puede producirse en un sistema, el cual configura el riesgo. Ahora bien, cuando se habla de escenarios en los que ya ha existido un nivel de daño particular, no es pertinente utilizar la categoría "riesgo" -entendida como una proyección probabilística de ocurrencia del daño-, sino que es preferible utilizar directamente la categoría

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

“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 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.

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.

B. Consumo de sustancias psicoactivas.

En relación con el consumo de SPA, se partió igualmente de considerar el marco de aplicación del

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 regiones³⁵ 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 territorio³⁶ 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 actividades³⁷. Cada municipio cuenta con la información necesaria para el cálculo de los índices sintéticos que caracterizan el fenómeno de las drogas ilícitas en el departamento. Adicionalmente, los datos de cultivos de coca, aspersión y erradicación manual se utilizan en unidades geográficas detalladas a nivel de grillas de 1 km².

35 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.

36 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.

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

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

3.1.4 Enfoque de política pública.

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

3.2 METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

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

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



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

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

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

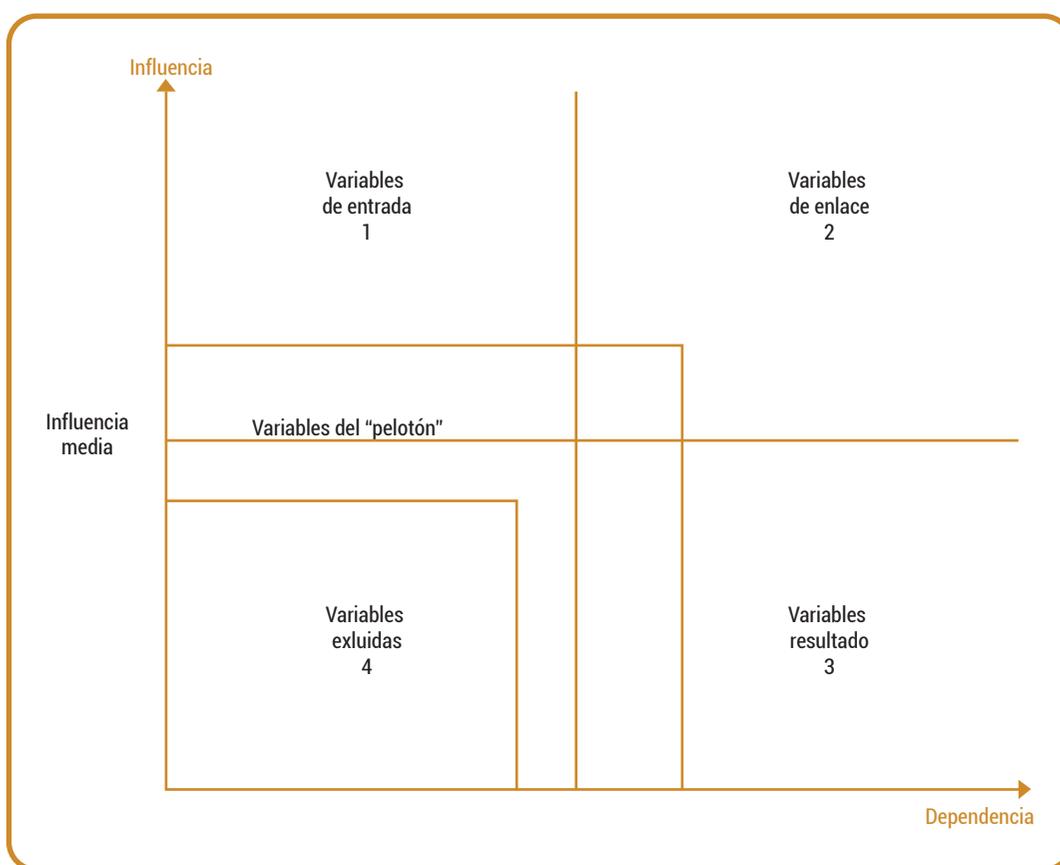


Gráfico 1. Caracterización de las variables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 3. Variables.

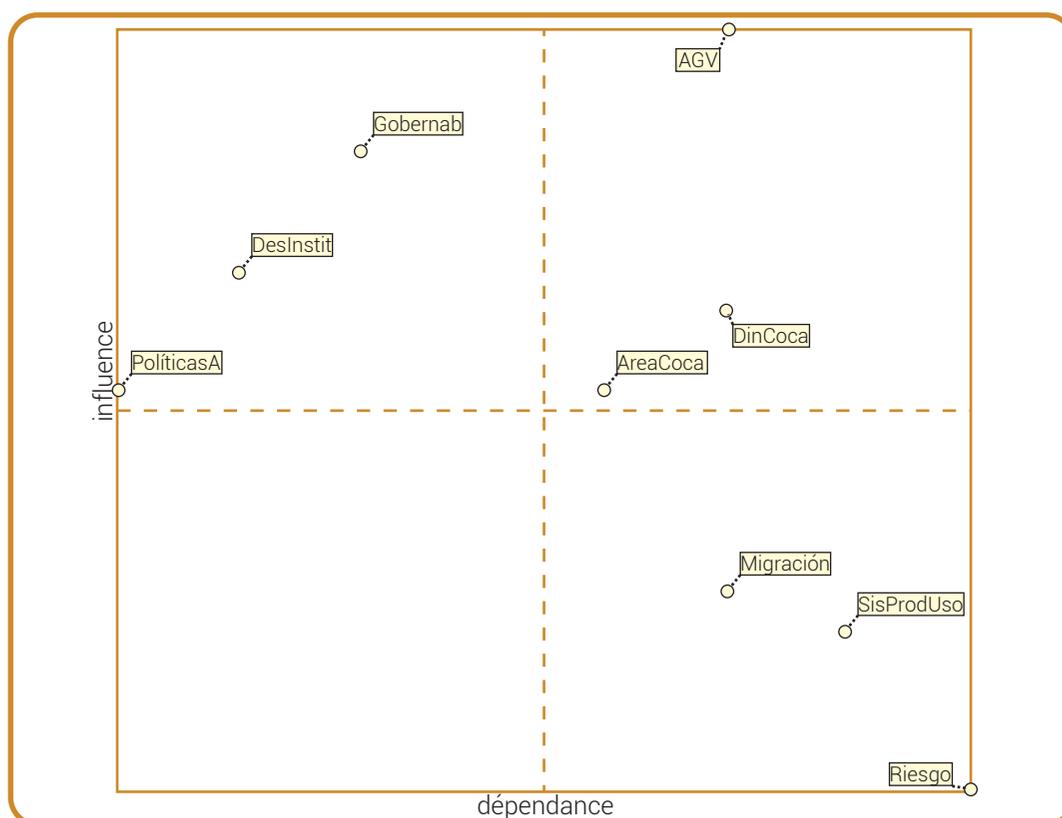


Gráfico 2. Modelo de plan de influencia/dependencia directa

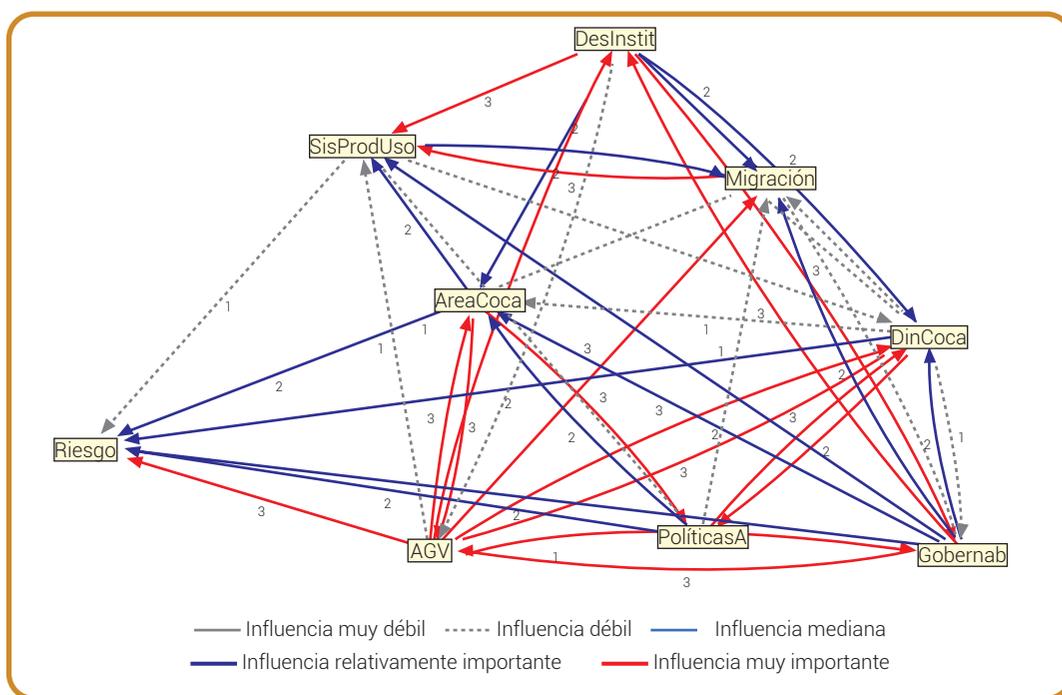


Gráfico 3. Modelo de gráfica de influencia directa

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

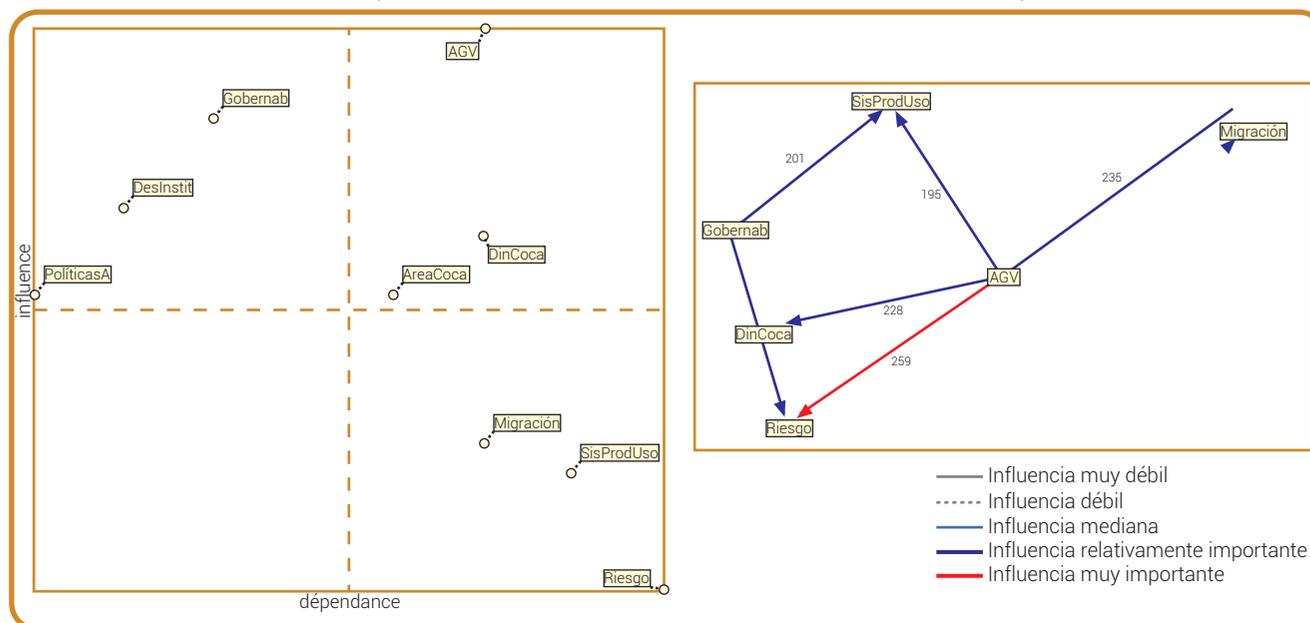


Gráfico 4. Modelo plan de influencia/dependencia indirecta y gráfico de influencia indirecta

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

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

A. Alcances del método.

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

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

B. Limitaciones del método.

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

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

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

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

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

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

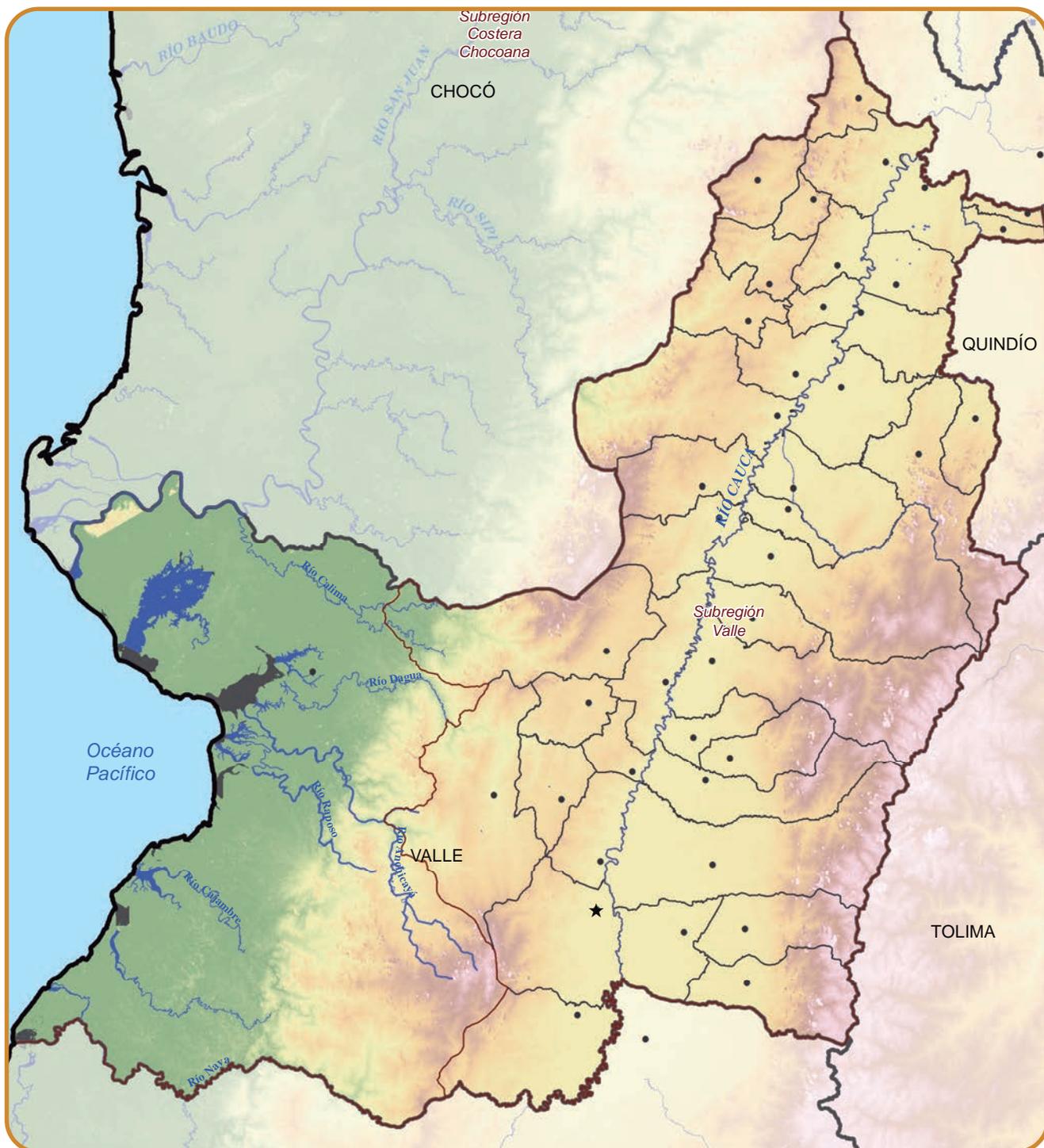
Criterios para la selección de variables en los sistemas de producción y consumo de sustancias psicoactivas

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

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

4

Localización

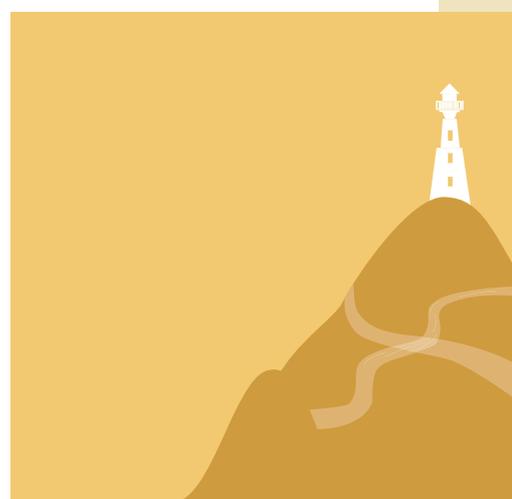


Mapa 1. Localización del Departamento de Valle del Cauca.

El departamento de Valle del Cauca se localiza al suroccidente del país, y se encuentra asociado a la región Pacífico; posee una localización geoestratégica dada su ubicación entre las cordilleras Central y Occidental, en medio del valle del río Cauca, lo que le permite la unión entre la región Andina, o Central, con el océano Pacífico. Si bien su extensión territorial no es de las más grandes del país, y está por debajo de los 20 con mayor área, es el tercer departamento más poblado del país, siendo superado tan solo por Bogotá, capital del país, y por Medellín, capital del departamento de Antioquia.

Administrativamente está dividido en 42 municipios, siendo uno de ellos Santiago de Cali, que es la capital departamental; asimismo, es reconocida la ciudad de Buenaventura, donde está ubicado uno de los mayores puertos del país, que permite la entrada y salida de productos por el océano Pacífico. Limita con los departamentos de Chocó y parte de Risaralda al sur, al oriente con Quindío y Tolima, al sur con Cauca, al occidente con el océano Pacífico.

Su fisiografía permite reconocer tres grandes regiones: costera, montañosa y plana, que posee climas desde el cálido hasta el páramo, y donde se reconocen los Farallones de Cali, con su pico más alto, el Pance, el cerro Naya y los páramos de Tinajas, Tatamá y Las Hermosas. En cuanto a su hidrografía, el eje fluvial del departamento de mayor importancia es el río Cauca, que corre de sur a norte y le da el nombre al departamento, otros afluentes son: Naya, Cajambre, Calima, Reposo, entre otros.



5

Producción de cultivos ilícitos en el departamento de Valle del Cauca

5.1 SIEMBRA DE CULTIVOS ILÍCITOS

El Valle del Cauca es un departamento que cuenta con un desarrollo histórico enfocado a la prestación de servicios, un desarrollo económico basado en la agroindustria y la industria, la explotación maderera y la proyección de mercados con el puerto de Buenaventura. La población del departamento es diversa, se encuentran poblaciones indígenas de las etnias³⁸ embera, eperá y embera-chamí, principalmente, población afrodescendiente, mestizos y colonos provenientes de diversas regiones del país y del exterior. En su llegada a la región estas poblaciones se enfocaron en una economía basada en la caza, la recolección y la agricultura itinerante, la pesca y la minería de subsistencia.

El departamento fue creado en el año de 1910³⁹; sin embargo, su consolidación como eje económico del andén Pacífico estuvo marcado por períodos de colonización que, gracias a su posición geoestratégica, le permitieron tener un avance frente a otras áreas de la región; no obstante su desarrollo, enfocado a la agroindustria, el sector de la producción industrial en Cali-Yumbo y de servicios comerciales se posicionó a partir del siglo XIX. Este desarrollo ha llevado al Valle del Cauca a ser uno de los departamentos más urbanizados del país; según cálculos, el 87 %⁴⁰ de la población está en sus cabeceras.

Este desarrollo está ligado a una distribución espacial específica que ha permitido consolidar a ciertas áreas del departamento en renglones específicos de la economía; no obstante, durante estos procesos se han generado conflictos históricos asociados a la tenencia y concentración de la tierra y al desarrollo

de infraestructura, que en parte han favorecido la configuración de economías ilegales. En este sentido⁴¹, la zona plana está ligada a la producción de la agroindustria, en especial de la caña de azúcar, agrocombustibles, sorgo, arroz y cereales; en la zona de ladera se consolidó la cultura cafetera y la zona campesina de pequeñas propiedades, por último en la zona Pacífico se observa un desarrollo asociado a las actividades portuarias, de pesca y agricultura tradicional.

Los diferentes procesos de colonización en el Valle del Cauca llevaron a la consolidación de las actividades económicas ya descritas; antes de la mitad del siglo XIX la tenencia de la tierra permanecía en pequeños y medianos propietarios; posterior a esto se consolidan las grandes haciendas y la concentración de la tierra.

En 1989 se da la gran crisis cafetera con la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (equilibrio entre países productores y consumidores en las cuotas de exportación)⁴², que afectó significativamente la economía de ladera cafetera que se había extendido ampliamente con la colonización antioqueña⁴³. Esta crisis económica favoreció una reestructuración y reorganización del territorio, se dio una amplia migración hacia la ganadería y la siembra de frutales; no obstante, esta crisis también fue uno de los factores que incidió en la consolidación de actividades ilegales en la región; se dio un tránsito⁴⁴ del cultivo de café al cultivo de coca, y la población sin ocupación se incorporó a actividades ligadas al narcotráfico, como: 'campaneros', 'lavaperros', sicarios y transportadores de pasta de coca desde uno de los núcleos sobresalientes de la región, el cañón de las Garrapatas⁴⁵.

38 Resguardos indígenas 2011, IGAC.

39 Gobernación del Valle del Cauca, página oficial en web, 2014.

40 Plan departamental de desarrollo, 2012-2015. Síntesis del diagnóstico general por ejes. Gobernación del Valle del Cauca. 2012.

41 Patrones y campesino: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.

42 Lanzetta, C. (1991). Coyuntura cafetera, Revista Colombia Internacional, Número 13, Universidad de los Andes.

43 Patrones y campesino: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

La configuración de actividades ilegales en el Valle del Cauca se relacionó, a su vez, con la presencia de grupos armados ilegales que se repartieron el control del territorio⁴⁶; al norte se caracteriza por la presencia paramilitar y el narcotráfico, en el centro una amplia presencia armada de Farc, Eln y AUC, al sur una presencia histórica de Farc y Eln, y al occidente un territorio en disputa que se focaliza en Buenaventura. Este conflicto ha llevado a que las zonas del departamento localizadas en el piedemonte de las cordilleras Central y Occidental, así como la zona costera del Pacífico, se transformen en un corredor de narcotráfico.

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

La producción de drogas ilícitas de origen natural en el Valle de Cauca ha estado asociada, principalmente, a los cultivos de coca; sin embargo, los registros de las autoridades indican que en el año 2009 existían 1,5 ha de amapola en el departamento; asimismo, las actividades de erradicación muestran que en 2008 (15 ha), 2011 (3 ha) y 2013 (0,8 ha) se erradicaron cultivos de amapola localizados en su mayoría en el municipio de Florida. La presencia de amapola en el departamento se relaciona con una expansión de los cultivos localizados en el Tolima, en límites con el páramo de Tinajas.

En cuanto al cultivo de la marihuana, se encuentran crónicas⁴⁷ de su entrada por el norte del Valle del Cauca en inicios de la década de los noventa, provenientes de La Guajira y relacionados con contrabandistas; se localizaban en especial en los municipios de El Cairo, Albán, El Águila y Anserma. Registros oficiales sobre presencia que indiquen área sembrada de este cultivo no existen para la región; sus datos se relacionan con erradicación manual en 2005 (2 ha), 2008 (1,5 ha) y 2012 (1 ha), no obstante son cultivos dispersos que no se consolidan como núcleo de producción.

5.1.2 Análisis de la serie histórica de cultivos de coca

Los registros oficiales y las referencias bibliográficas indican que cultivos de coca en el Valle del Cauca no se reportaron antes del año 2000; sin embargo, el narcotráfico asociado principalmente al tráfico de cocaína para llevarla al exterior data desde la mitad de la década de los setenta, actividad que se localizaba en el norte del departamento y hacia la ciudad de Cali, y de

la cual uno de sus representantes era Carlos Ledher⁴⁸. Esta se describe como una mafia⁴⁹ sutil que no entró en contradicción con ningún grupo presente en el departamento y que se estableció usando las habilidades comerciales de los pobladores de la cordillera (ascendencia paisa) y el pragmatismo industrial de la zona plana, y que se fraccionó en cuatro núcleos: Cali, Buga, Tuluá y norte del Valle (puente entre mafia valluna y antioqueña), este último, el de mayor fuerza, que no solo participaba en el tráfico de marihuana y cocaína sino que también participó en el manejo de los cultivos de amapola sembrados en los departamentos vecinos de Tolima, Cauca y Huila.

Apesar del interés de mantener un "negocio" tranquilo, sin entrar en conflicto con los demás grupos poblacionales del departamento, este se rompe cuando aprovechando el dinero proveniente de la comercialización de la droga se empieza a dar un proceso de compra de tierras⁵⁰ por diferentes vías, para concentrar tierra que sirva al narcotráfico, en un principio para establecer corredores de tráfico y posteriormente para el procesamiento y cultivo de la misma (cañón de las Garrapatas); esta estrategia da inicio al conflicto con la guerrilla (Eln y posterior Farc), el cual tiene uno de sus momentos más críticos con la Masacre de Trujillo⁵¹, en la que mueren de manera sistemática más de 300 personas, en un ciclo de actos sucedido entre 1986 y 1994, con un pico cumbre en 1990.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes, en 2000 en el Valle del Cauca existían 76 ha sembradas con coca; durante la serie histórica comprendida entre 2001 y 2013, según datos reportados por UNODC, el cultivo de coca aumentó en el departamento; sin embargo, su representatividad siempre ha sido baja en cuanto al total nacional. La tendencia general del departamento muestra un comportamiento similar al nacional, sin importar la magnitud del área sembrada; se da un aumento significativo entre 2006 a 2008, que concuerda con el pico nacional 2007, y en 2001 con el pico nacional se da un pico en la serie histórica departamental.

En 2001 se registraban 184 ha, localizadas en su totalidad en Buenaventura; su representación nacional no superaba el 1 %, para este año. Putumayo concentraba el 41 % del total nacional, con 66.022 ha, los departamentos que conformaban la región Pacífico concentraban el 9 % del total nacional, siendo Nariño el mayor aportante con 9.343 ha.

46 Monografía político electoral departamento de Caldas 1997-2007. Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, 2008.

47 Patrones y campesino: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.

48 Betancourt, D. (1993). Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola. Nueva Sociedad.

49 Ibidem.

50 Patrones y campesino: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.

51 <http://www.semana.com/on-line/articulo/la-masacre-de-trujillo-los-mecanismos-del-terror/95142-3>

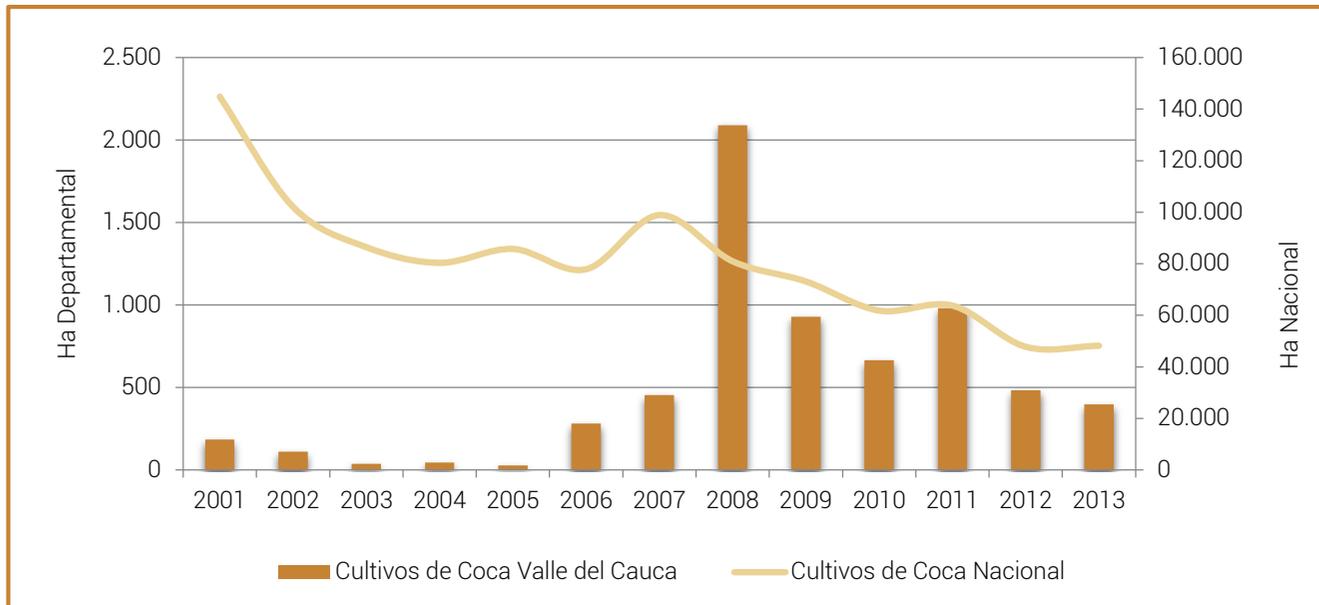


Gráfico 5. Cultivos de coca en el Valle del Cauca vs. territorio nacional, 2001-2013

Durante los siguientes años, hasta 2006, el cultivo de coca se mantuvo inferior a 200 ha, en este año respecto a 2001 se da un aumento del 52 % alcanzando 281 ha; a pesar del aumento, su representación tanto departamental como nacional es inferior al 1 %. Sin embargo, en la representación de la región Pacífico, a la cual pertenece, aumentó considerablemente al alcanzar un 24 %; este aumento regional se relaciona con el aumento de las actividades de aspersión aérea en los núcleos tradicionales, en especial el de Putumayo – Caquetá, que dio paso a la movilización de cultivadores al Pacífico.

Para este año la movilización de cultivos de coca al norte del Valle se consolida, en especial en el municipio de Bolívar, que es el límite con Chocó, área que se ha consolidado y está ligada a todos los eslabones de la cadena productiva, el cañón de las Garrapatas, entre la serranía de Los Paraguas en Chocó y la cuchilla de las Garrapatas en el Valle.

En 2008 se observa la mayor concentración de área con coca en el departamento, con 2.089 ha y una representación nacional del 2,6 %; la región Pacífico, ya consolidada como el mayor núcleo de producción, alcanzó una participación nacional del 34 %.

A pesar de una tendencia general hacia la reducción del área sembrada con coca a lo largo de la serie histórica, la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada⁵² y control del Estado en el Valle del Cauca a partir del 2009, fecha posterior al aumento significativo en el área sembrada, se observa que el control del Estado presenta la misma tendencia, siendo 2013 el año en que se presenta el mayor esfuerzo de control por parte del Estado: 2.498 ha, que coinciden con una reducción del área sembrada. En general, se observa que el control del Estado permite contener el área sembrada con coca; sin embargo, la afectación sobre el territorio es constante y focalizada.

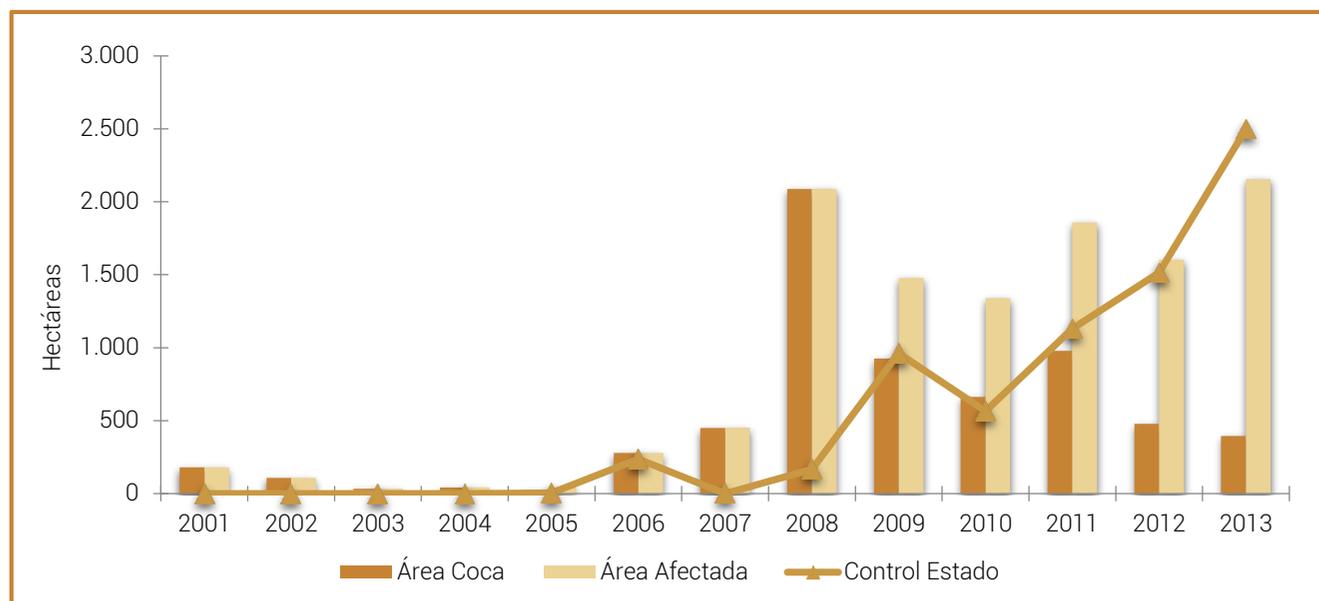


Gráfico 6. Control del Estado

⁵² El área afectada es la suma geográfica de los reportes sobre presencia de cultivos ilícitos derivados de la aspersión, la erradicación y el censo anual. UNODC produce los datos de los dos últimos, el reporte de aspersión es realizado por DIRAN.

La expansión y contracción del cultivo de coca en un territorio está asociada a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control ejecutadas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. La relación y configuración de estas variables en el Valle del Cauca muestra que un 62% del territorio afectado por cultivos de coca ha estado ocasionalmente afectado en los últimos 10 años. Este comportamiento intermitente se asocia a aquellas zonas en las cuales, por condiciones del mercado o control del Estado, existen periodos en los que no se identifican cultivos de coca productivos; no obstante, los cultivos reaparecen en un periodo cercano, sugiriendo que las acciones ejecutadas no son sostenibles en el tiempo.

En cuanto a territorios afectados permanentemente, tan solo se registra un 3 %, comportamiento que indica que en el Valle del Cauca los cultivos de coca no son tradicionales, por tanto no se han consolidado en focos de producción. Las áreas que permanecen afectadas están en límites con Chocó, al norte de Buenaventura sobre el río Calima y en Bolívar en el cañón de las Garrapatas; sin embargo, son territorios de baja extensión y aislados. Este comportamiento se puede asociar con el 22 % del territorio, que se categoriza como abandonado en los últimos tres años, confirmando la teoría de baja tradicionalidad en la siembra de cultivos de coca.

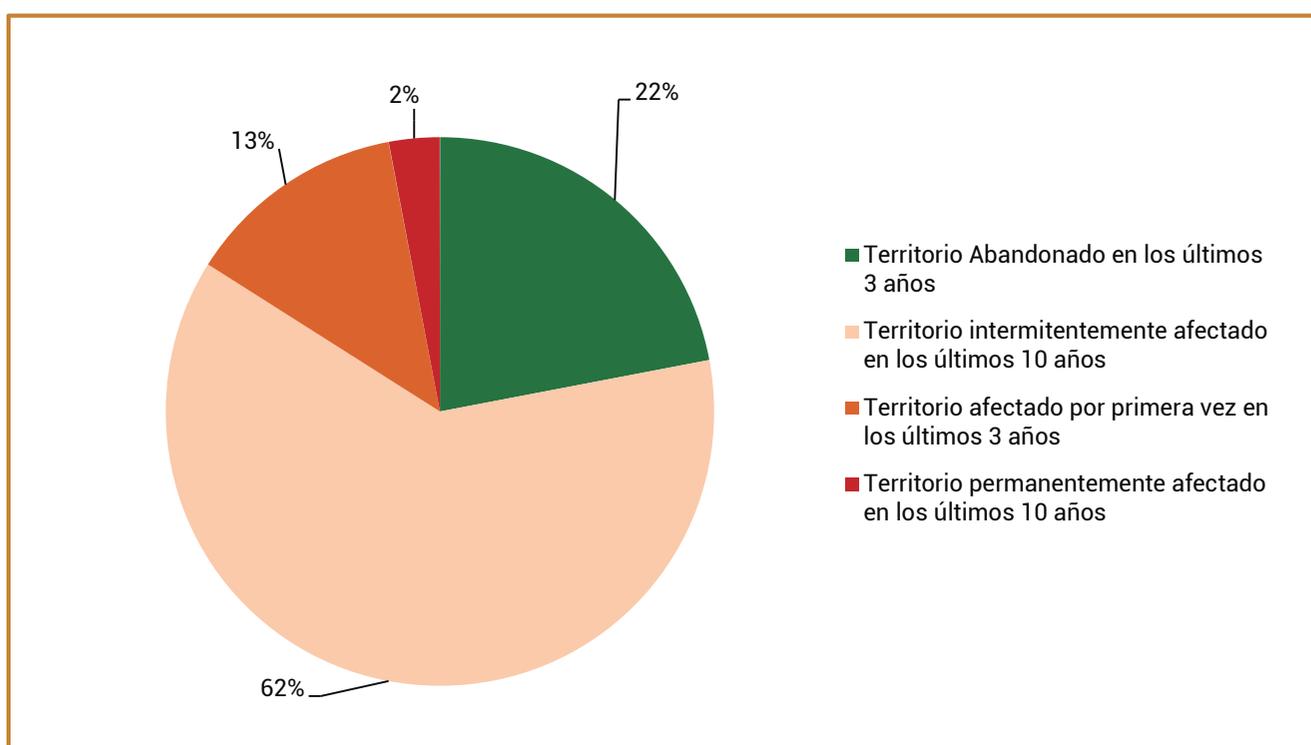


Gráfico 7 Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca en el Valle del Cauca

No obstante, existe un 13 % que se categoriza en nuevos territorios afectados en los últimos tres años; si bien están dispersos en toda la zona costera Pacífica en municipios como Buenaventura, Dagua y Calima, representan áreas que requieren de un control especial para que no se consoliden como núcleos de producción y no persista la afectación sobre ecosistemas estratégicos.

Tasa de abandono

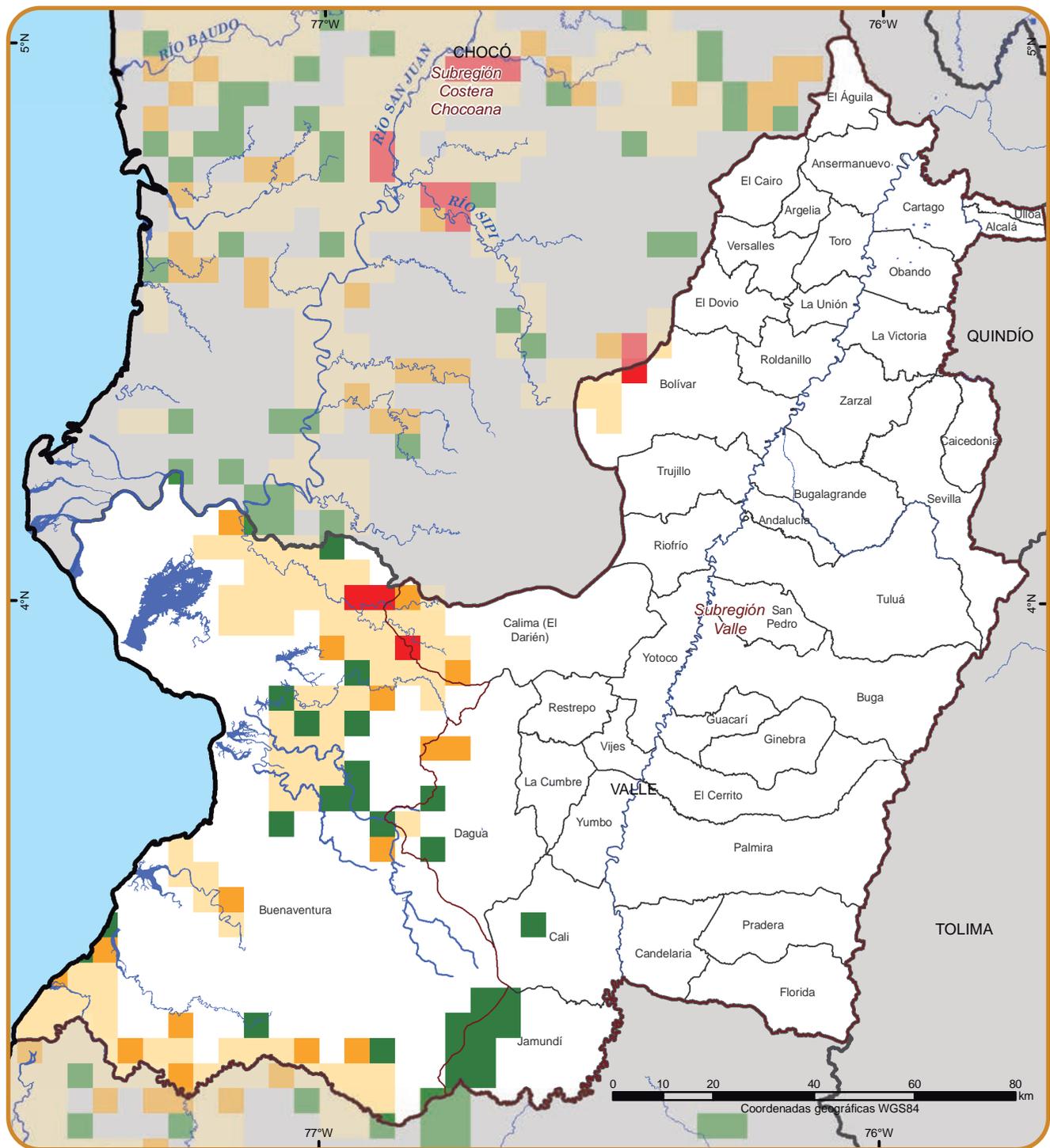
Al analizar estos territorios en grillas de 1 km², teniendo en cuenta la última detección⁵³, para el Valle del Cauca

se identificó que la tasa de abandono⁵⁴ tuvo un comportamiento promedio del 7 %, con un pico significativo en 2005 cuando alcanzó un 43 % de abandono; en 2011 se alcanzó una tasa de abandono de 12 %, que coincide con una disminución constante en los últimos cuatro años.

En 2013, 169 kilómetros cuadrados iniciaron el proceso de abandono, que representan un 1,4 % del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como abandonados.

⁵³ Última detección entendida como el último periodo en el cual la grilla estuvo afectada por cultivos de coca, erradicación y aspersión.

⁵⁴ 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.



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

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

Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas. La representación del territorio se hizo en grillas de 25 Km².

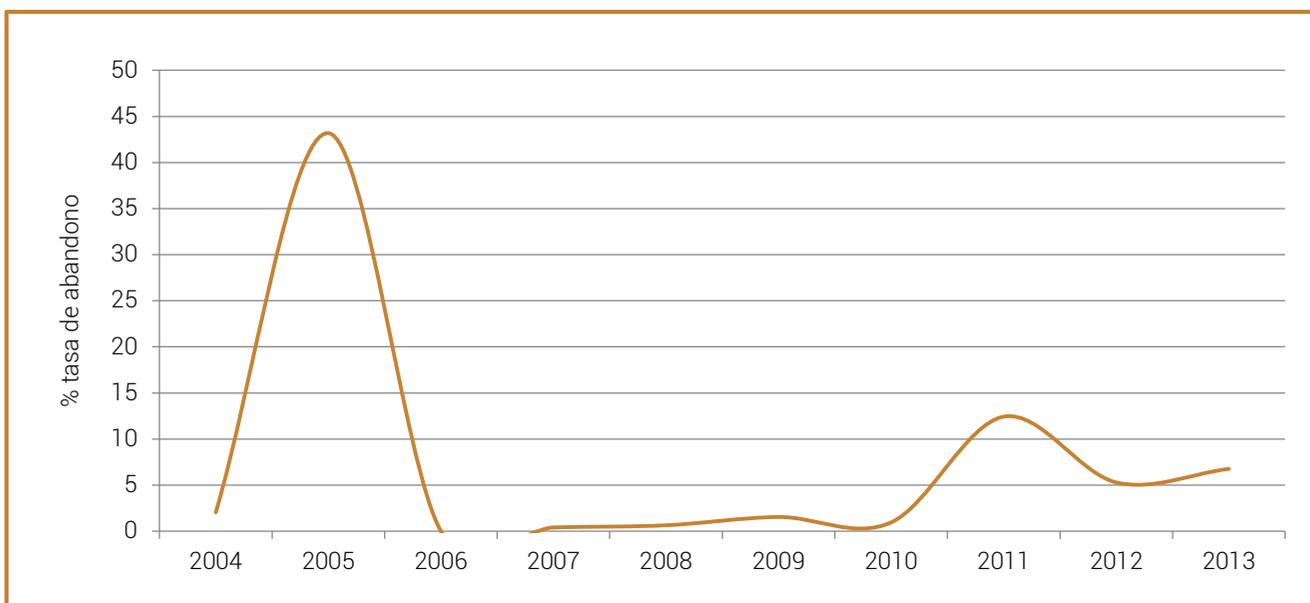


Gráfico 8. Tasa de abandono por año, 2004-2013, en el Valle del Cauca

5.1.3 Distribución del cultivo de coca en el Valle del Cauca

De los 42 municipios en los cuales está dividido el departamento de Valle del Cauca, 6 han estado afectados por cultivos de coca durante la serie histórica 2001-2013; sin embargo, el 82 % se concentra en Buenaventura, el 13 % en Calima y el 3 % en Bolívar. Cali reportó 2 ha en 2008, año en el cual se presentó el pico en área sembrada con coca; sin embargo, este municipio no presenta afectación en otro año. La dinámica de distribución se aprecia en el cambio de densidades 2001, 2008 y 2013.

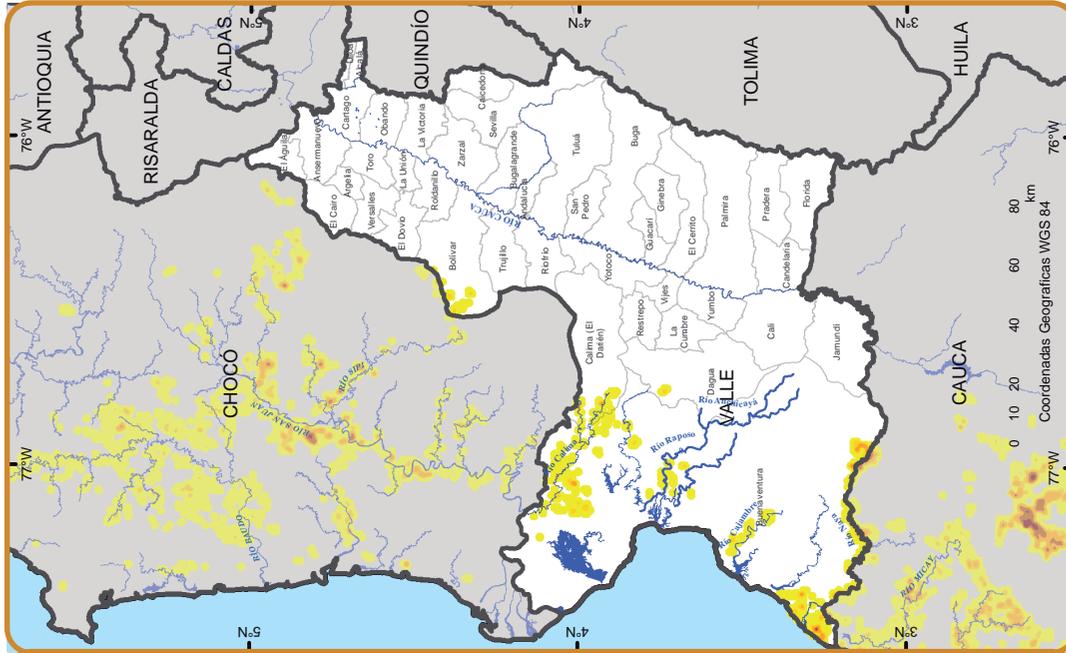
En 2001 la afectación por cultivos de coca se focalizó al sur de Buenaventura, sobre el río Naya; era un foco de producción donde la densidad de siembra era superior a 8 ha/km²; la ubicación de los cultivos de coca generó un conflicto con las comunidades indígenas nasa y guambiana, que habitaban tradicionalmente el sector.

Para 2008 el aumento del área sembrada con coca se refleja en la expansión del cultivo en todo el norte

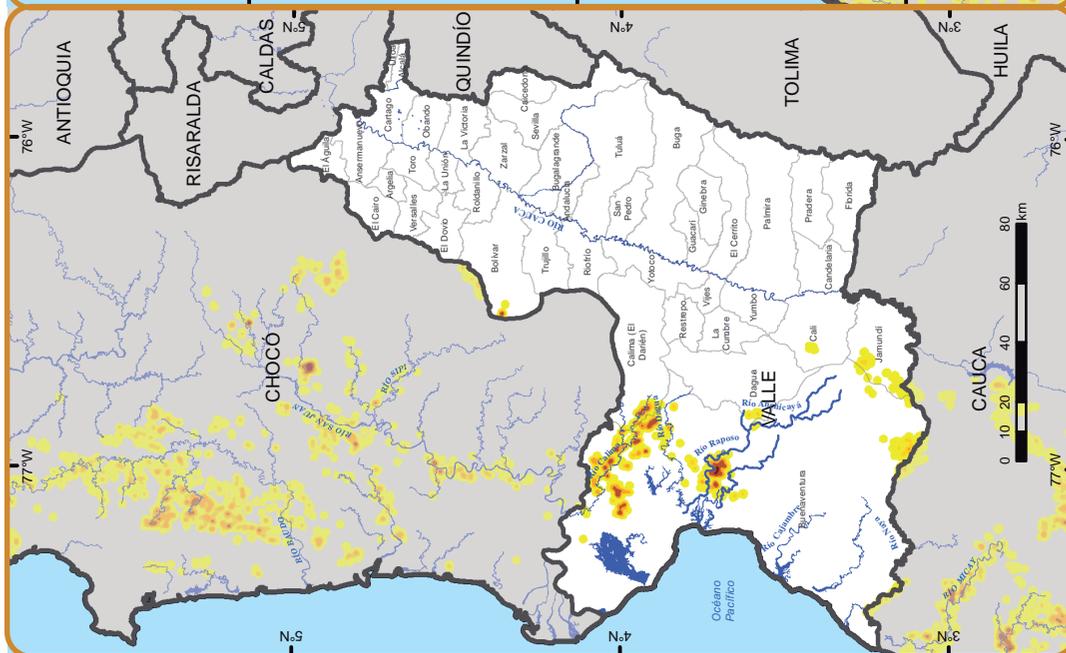
del municipio de Buenaventura, donde se localizaron varios focos de producción con una densidad de siembra superior a 8 ha/km², el principal entre los ríos Anchicayá y Reposo, y otros con menor extensión en el río Calima, en los límites con Chocó, con el río Sipí, y en Bolívar en el cañón de las Garrapatas. El núcleo que había alcanzado importancia en 2001, para 2008 descendió significativamente y su densidad de siembra en promedio es inferior a 2 ha/km².

En 2013, asociado a la reducción significativa del área sembrada con coca en el departamento, se refleja la disminución de la densidad de siembra del cultivo, si bien los territorios con coca respecto a 2008 permanecen afectados en su densidad, es en promedio inferior a 1 ha/km², tan solo al sur del departamento sobre el río Naya se observan focos de concentración pequeños con una densidad promedio entre 2 y 4 ha/km², y al norte del río Calima en límites con Chocó; no obstante, aún no se consolidan como clúster de producción.

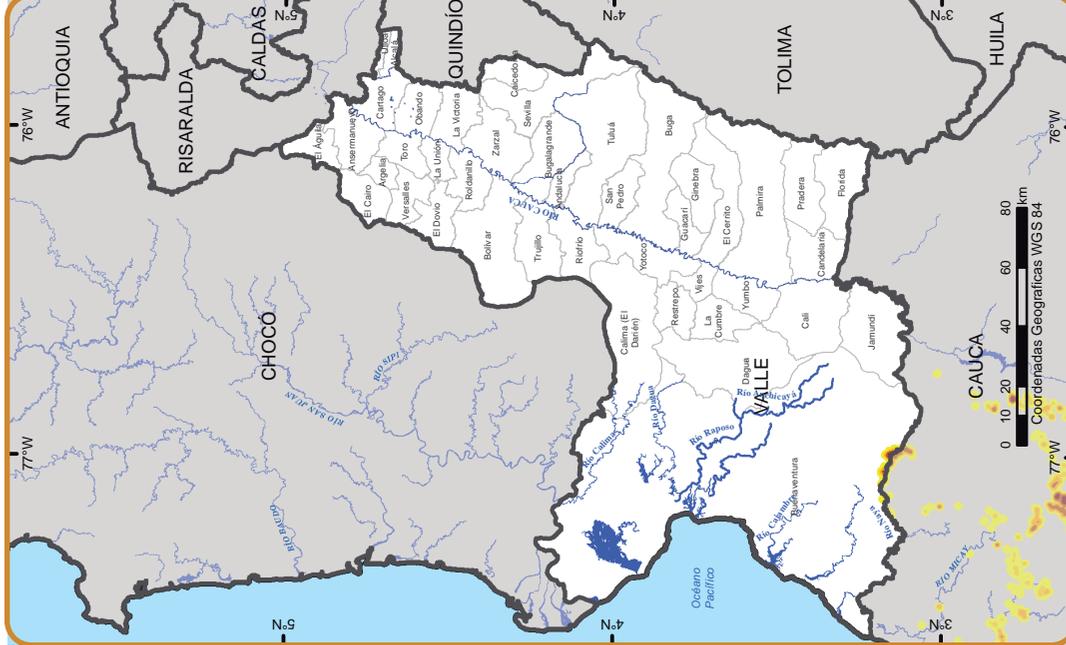
2013



2008



2001



Mapa 3. Densidad de siembra de cultivos de coca.

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

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

De acuerdo con la información suministrada por el Censo de Coca⁵⁵, las hectáreas censadas en Colombia en el 2013 han disminuido un 34,1 % frente a lo presentado en 2009; en la región Pacífico, se evidencia un aumento del área cultivada del 31,3 % del 2011 frente al 2009, al pasar de participar un 36,9 % en 2005 al 38,5 % en el 2013 del total presente en el país. Es de resaltar que esta región es una de las más afectadas por la problemática de siembra y producción de droga, con tendencia hacia el aumento en los cultivos de coca (de 14.245 ha cultivadas en 2000 pasó a 18.566 ha en 2013).

En este contexto, Nariño se configura como el mayor productor del cultivo de coca de la región, con alrededor de 13.180 hectáreas detectadas para el 2013 en el Censo de Coca y una participación del 27,3 % del total nacional, mientras que el Valle del Cauca registra alrededor de 398 hectáreas en el mismo periodo, las cuales representan el 2,1 % del total registrado en la región y el 0,8 % del país.

Se estima que el área productiva durante el año⁵⁶ de la región pasó de 25.624 ha en 2009 a 16.818 ha en 2013. En el caso del departamento de Valle del Cauca, cayó el 61 %, al pasar de 831 ha en el 2009 a 323 ha en el 2013. El municipio de Buenaventura presenta la mayor concentración del área productiva de coca en el departamento, de cerca del 86 %.

Esta dinámica influye directamente en un mayor potencial de producción de la región Pacífico de clorhidrato de cocaína; se estima una participación del 31,4 % en 2013 del total de la producción potencial (alrededor de 91 tm), si se analiza bajo el supuesto que todo lo que se cultiva se procesa en el territorio. Si bien entre los últimos años, 2009 al 2013, la región ha presentado una disminución en su capacidad de producción potencial, su participación respecto al total de la producción nacional de clorhidrato de cocaína ha tendido a incrementarse, al pasar de 28 % en 2009 a 31 % en 2013. Este comportamiento se presenta

en los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó; no obstante, el Valle del Cauca disminuyó su participación al pasar de 0,9 % en 2009 al 0,6 % en 2013, del total de la producción de clorhidrato de cocaína del país. En este contexto, el Valle del Cauca tuvo la capacidad de producir potencialmente 2 tm de clorhidrato de cocaína en el 2013.

El aumento del potencial de producción en la región Pacífico se podría asociar con los cambios identificados en los Estudios de productividad de la hoja de coca⁵⁷, 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 de cultivo y procesamiento. En primer lugar, en 2005 los cultivadores de coca en la región, en su mayoría, se caracterizaban por vender la hoja de coca fresca (68 %), mientras que tan solo el 32 % de ellos procesaban principalmente a pasta básica. Este comportamiento prevalece en la actualidad, pero con una tendencia que converge hacia venta de hoja fresca por parte del cultivador en un 10 % adicional a lo presentado en 2005. Lo anterior proporciona algunos indicios de la concentración del proceso de extracción por otros agentes diferentes al cultivador, lo cual es una característica diferenciadora en relación con otras regiones; no obstante, estas dinámicas varían según las características territoriales a nivel local, como las condiciones geográficas, el acceso a la presencia de servicios del Estado, el control territorial, la influencia de los grupos al margen de la ley, entre otros.

En segundo lugar, en los resultados del estudio de productividad en la región Pacífico, el rendimiento de hoja de coca aumentó en relación con los datos obtenidos en 2005, al pasar de 2.600 kg/ha/año en 2005 a 3.800 kg/ha/año en 2009; esto podría estar sujeto al aumento del promedio de días entre cada cosecha, al pasar de 2,5 cosechas por año (o cada 146 días); en 2009 subió a 3,8 cosechas al año (o cada 96 días). No obstante, los cultivadores de coca de la región reportaron una reducción en la cantidad de insumos agrícolas en relación con el 2005, siendo más notoria en los fertilizantes en alrededor del 50 %.

55 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.

56 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.

57 Los estudios de productividad son realizados en forma conjunta entre UNODC y el Gobierno de Colombia para estimar la capacidad para producir hoja de coca y la eficiencia en los procesos de extracción en la fase primaria de producción. La metodología permite, además, la identificación de las características de los sistemas productivos en las Unidades Agropecuarias con coca-UPAC en lo referente a las prácticas agropecuarias, selección de variedades y densidades de siembra, entre otras variables. En el marco de los compromisos acordados entre UNODC y el Gobierno de Colombia, se cuenta con información actualizada regional en todo el país cada 4 años, consolidando a la fecha dos fases nacionales. En el caso de la región Pacífico estos estudios se realizaron en el 2005 y 2009; hoy, se está realizando la actualización de la región en la fase III.

Región	Número de cosechas	Número de cosechas	Rendimiento anual hoja de coca (tm/ha/año)	Rendimiento anual hoja de coca (tm/ha/año)
	2005	2009	2005	2009
Pacífico	2,5	3,8	2,6	3,8

Tabla 4. Cambios en el rendimiento de hoja de coca en la región Pacífico 2005 vs. 2009

Fuente: UNODC-SIMCI.

En la región se observa una reducción del 61,1 % en la producción potencial de hoja de coca fresca, al pasar de 3.158tm en 2009 a 1.229tm en 2013. Entre los principales factores que inciden en la producción de hoja y sus rendimientos están las variedades sembradas, la edad del cultivo, la realización de prácticas agropecuarias, como uso de agroquímicos, y las afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades).

En el 2009, el 28 % de los cultivos se encontraba entre los 2 y 4 años, siendo la etapa de mayor productividad con rendimientos crecientes. A partir del cuarto año de cultivo, el rendimiento tiende a estabilizarse; en el caso de la región Pacífico el porcentaje de cultivos mayores a 5 años pasó de 35 % en 2005 a 52 % en 2009.

Edad	2005		2009	
	% lotes	Rend. 05 tm/ha/año	% lotes	Rend. 09 tm/ha/año
Menores de un año	1,2	0,2	-	-
Entre 1 y 2 años	7,7	1,2	1,6	0,1
Entre 2 y 3 años	10,6	1,8	12,0	5,2
Entre 3 y 4 años	18,5	1,5	16,3	5,3
Entre 4 y 5 años	27,2	1,7	18,0	2,9
Mayores de 5 años	34,8	1,9	52,1	2,7

Tabla 5. Edad de los cultivos de coca en la región Pacífico, 2005-2009

Fuente: UNODC-SIMCI.

En cuanto a las cultivariedades⁵⁸ sembradas, se encontró que Tingomaría (que podría corresponder a *Eryroxylum coca* Var coca) es más representativo, ya sea solo o en asocio con cultivo lícito, mientras que los cultivares Pajarito y Peruana tienen una menor representatividad. Vale anotar que en 2009 se encontró un cultivariedad denominada "Pinguana" (en el departamento del Cauca) con altos rendimientos, si se compara con otras cultivariedades sembradas (9 tm/ha/año).

Si bien en 2005 la región se identificaba por contar con rendimientos en cultivo y extracción inferiores frente al total nacional, en el 2009 se identificó un aumento en

los rendimientos en la etapa de extracción⁵⁹ reportados por los cultivadores derivados del procesamiento de la hoja a pasta básica de cocaína en 9,7 % y de base de cocaína en 9,6 %.

Teniendo como referencia estos comportamientos, se estima que al 2013 el departamento de Valle del Cauca potencialmente produjo 323 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 1.229 tm de hoja de coca; como resultado del proceso de extracción del alcaloide se obtienen 2 tm de base de cocaína, las cuales finalmente se transforman en 2 tm de clorhidrato de cocaína⁶⁰.

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

59 Los productos derivados del proceso de extracción son pasta básica de cocaína o base de cocaína. La distinción entre pasta básica 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.

60 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 %).

Variable	Unidades	Valle del Cauca		Región Pacífico		Nacional(d)	
		2009	2013	2009	2013	2009	2013
Área cultivada al 31 de diciembre(a)	Hectárea	997	398	27.022	18.562	73.139	48.189
Área productiva anual estimada(b)	Hectárea	831	323	25.624	16.818	80.662	50.760
Cultivadores que procesan pasta básica(c)	Porcentaje	n.d	n.d	21 %	21 %	24 %	35 %
Cultivadores que procesan base de cocaína(c)	Porcentaje	n.d	n.d	1 %	1 %	28 %	2 %
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca(c)	Porcentaje	n.d	n.d	78 %	78 %	49 %	63 %
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea(c)	Tn/ha/año	n.d	n.d	3.800	3.800	4.700	4.100
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca(c)	kg/tn	n.d	n.d	1,70	1,70	1,55	1,61
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca(c)	kg/tn	n.d	n.d	1,60	1,60	1,42	1,54
Producción potencial de hoja de coca fresca	Toneladas	3.158	1.229	97.369	63.909	376.629	208.218
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) (d)	Toneladas	1	0	35	23	131	123
Producción potencial de base de cocaína procesada por el cultivadores (d)	Toneladas	0	0	2	1	187	11
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros agentes(e)	Toneladas	4	2	137	90	290	226
Producción potencial de base de cocaína total(f)	Toneladas	6	2	171	112	603	358
Producción potencial de clorhidrato de cocaína procesada por otros agentes (d) (g)	Toneladas	4	2	138	91	488	290

Tabla 6. Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en el Valle del Cauca, la región Pacífico y a nivel nacional

Fuente: UNODC-SIMCI.
n.d: Información no disponible.

Notas:

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

(b) El área productiva anual estimada es el resultado de la aplicación del factor de permanencia a las hectáreas detectadas en el censo actual y del año anterior; hace referencia a las hectáreas que estuvieron activas durante el año. El factor de permanencia es una metodología que aplica el análisis espacial con el fin de incluir en las estimaciones de área la dinámica que afecta la permanencia de los lotes de coca durante un año y la incidencia en la producción de factores como las acciones de interdicción del Estado, clima y plagas, entre otros.

(c) La información acerca de la distribución del trabajo en el proceso de venta y transformación de hoja de coca, así como de los rendimientos, obtenida en los estudios de producción y rendimiento es representativa tanto regional como nacional. Los operativos de campo para el levantamiento de la información de la región Pacífico fueron realizados en los años 2005 y 2009.

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

(e) En el caso de la producción de base de cocaína realizada por otros agentes, se estima un factor de conversión de 1,8 kg /tm de hoja de coca fresca, bajo el supuesto de rendimientos crecientes por el mejor aprovechamiento de insumos primarios y químicos, obtenido en ejercicios experimentales de eficiencia.

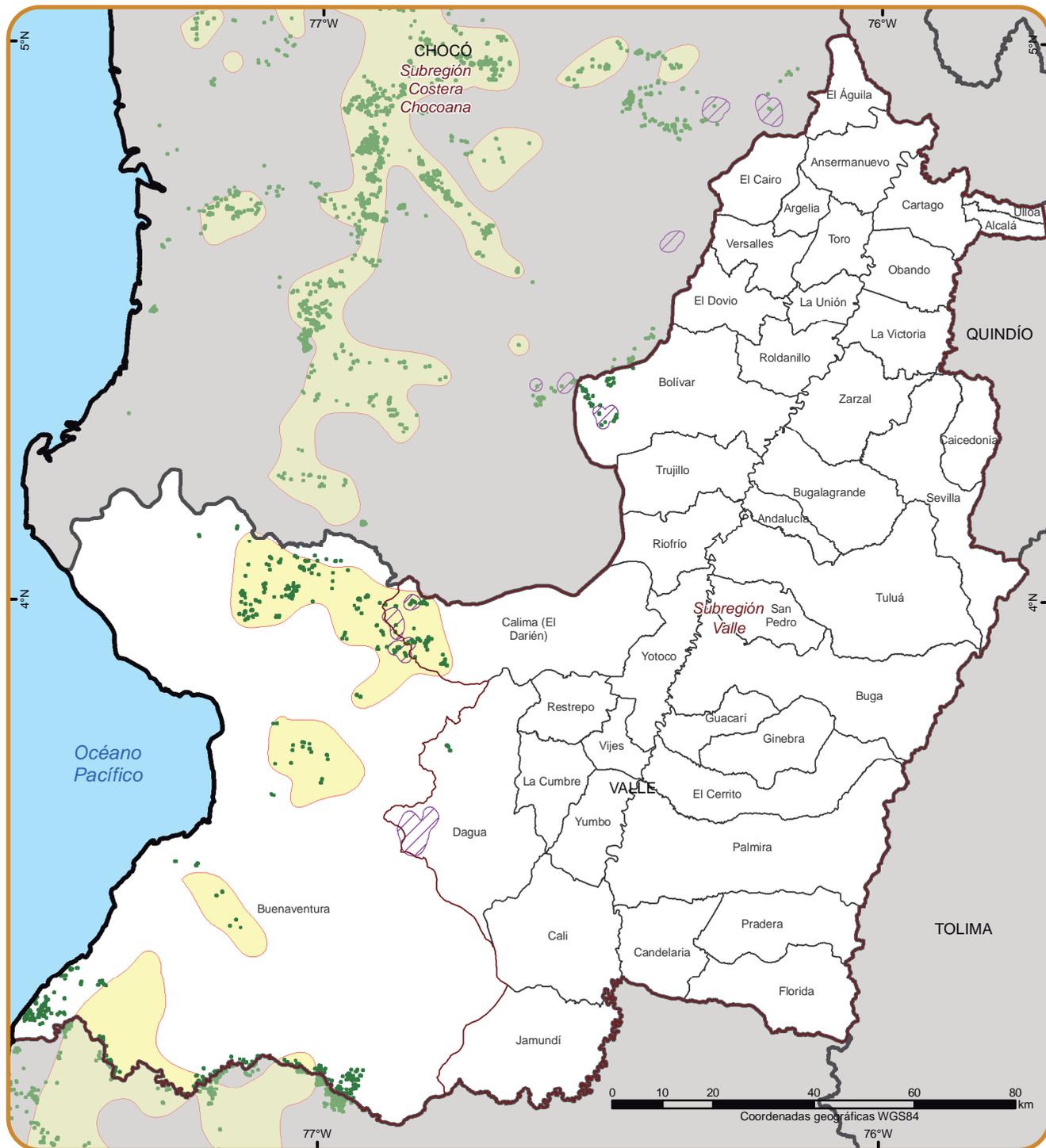
(f) Los datos nacionales obtenidos en rendimientos y distribución del trabajo corresponden a promedios nacionales ponderados, mientras que los datos de producción nacional de cada una de las sustancias corresponden a la sumatoria de las producciones estimadas para cada una de las regiones.

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

5.2.1 Acciones de control de la producción

La estrategia del Estado colombiano frente a la producción de drogas ilícitas, se enmarca en el desarrollo de una serie de programas: i) aspersión aérea, erradicación manual forzosa y voluntaria,

acompañado de programas de desarrollo alternativo y del programa de consolidación nacional; ii) el desmantelamiento de la infraestructura de producción; iii) el control de las sustancias químicas y precursores de drogas de síntesis, y iv) el control de tráfico nacional e internacional de drogas y el desmantelamiento de las redes de narcotráfico.



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

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

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

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

5.2.2 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.

En 2013 las actividades de aspersión aérea para el departamento alcanzaron 2.268 ha, que representaron un 4,8 % del total nacional, focalizadas en Buenaventura al norte sobre el río Calima. Las actividades de aspersión se suspendieron por orden público en octubre de 2013 en todo el país, aspecto que en parte llevó a la reducción del área asperjada. En cuanto a la erradicación manual, esta se focalizó en Dagua sobre el río Anchicayá y al norte en Calima; en total se erradicaron 304 ha.

Permanencia del fenómeno	Esfuerzo de control	
	Intervenido	No intervenido
No abandonado	58%	17%
Abandonado	11%	14%

Tabla 7. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos en Córdoba, 2001 - 2013.

Las actividades que realiza el Estado como mecanismo de control y erradicación del fenómeno de cultivo de coca generan una respuesta que influye en la dinámica del cultivo sobre el territorio; esta respuesta en el Valle del Cauca indica que el 58 % del territorio afectado por cultivos de coca que ha sido intervenido con alguna acción de control no ha sido abandonado, es decir el fenómeno resistió a la acción y permanece en el territorio, siendo uno de los mayores valores en el país; en cuanto a las áreas que han sido intervenidas con resultados favorables para el abandono existe un 11 % del territorio

A pesar del esfuerzo que se realiza por parte del Estado para hacer frente a la expansión del cultivo de coca, existen áreas en las que, por acceso o por limitaciones de orden público, ejecutar acciones de control no es posible; en estos territorios no intervenidos existe un 17 % que continúa afectado por cultivos de coca; sin embargo, un 14 % fue abandonado, lo que puede ser una oportunidad para actuar sobre estos territorios y

hacer sostenible en el tiempo este abandono; estos territorios se localizan al occidente del departamento en límites con Cauca sobre el río Naya en la zona de piedemonte de la cordillera.

Resiembra de cultivos de coca

En 2013 el estudio de resiembra permitió identificar que en el Valle del Cauca el 42 % del área⁶¹ erradicada en segunda modalidad por grupos móviles de erradicación muestra señales de resiembra en el periodo de mayo de 2013 a mayo de 2014. La participación de este departamento en el consolidado nacional es del 1 %, sus vecinos Nariño y Chocó aportan el 57 % y 14 %, respectivamente.

El riesgo relativo de resiembra⁶² calculado para Valle del Cauca es cercano a 0,71, lo que implica que existe una probabilidad de resiembra igual a la probabilidad de no resiembra en esta región del país.

5.2.3 Desmantelamiento de la infraestructura de producción.

Incautaciones de pasta básica y base de cocaína

En el presente análisis no se hace distinción entre pasta y base por cuanto las autoridades y los mismos productores utilizan el término indistintamente⁶³. Durante el período 2011-2013, las autoridades incautaron 4.431 kg de pasta base y desmantelaron en el departamento 206 estructuras de producción de este producto. La tendencia de las incautaciones fue decreciente en un 20 % del 2011 al 2012, para ascender luego al 2013 en un 53,7 % con respecto al 2012.

El punto más alto en las incautaciones se presentó en el 2013 en Buenaventura, con 1.539 kg; en el mismo año las autoridades desmantelaron 49 estructuras de producción de pasta base en este municipio, a pesar de que los cultivos de coca presentaban una tendencia decreciente desde el 2011; esta desproporción entre cultivo e incautaciones se explica por la ubicación estratégica de Buenaventura como puerto sobre el océano Pacífico, que lo convierte en un corredor valioso para los narcotraficantes, para que el municipio opere como punto de tránsito para el tráfico internacional

61 En este departamento el área reportada es de 229 ha, y la estudiada fue de 128 ha.

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

63 Para distinguir los dos productos, se hace referencia a base de cocaína cuando los agricultores informan la utilización de permanganato de potasio, Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2011, UNODC/SIMCI.

para la producción de clorhidrato de cocaína en la misma región y/o fuera de Colombia.

En segundo lugar se encuentra el municipio de Dagua, con 547 kg, 26 estructuras desmanteladas y 6 ha de cultivos de coca, lo que nos permite considerar que estas incautaciones corresponden a tráfico de pasta base en la región, hipótesis que se confirma al observar

la ubicación estratégica de Jamundí, Tuluá, Jumbo, El Cerrito y Bolívar, municipios en donde las autoridades han realizado incautaciones, que conforman un corredor de tráfico con miras a la producción de clorhidrato en la región o fuera del país. La información detallada para los principales puntos de incautaciones en el departamento se presenta en el gráfico 9.

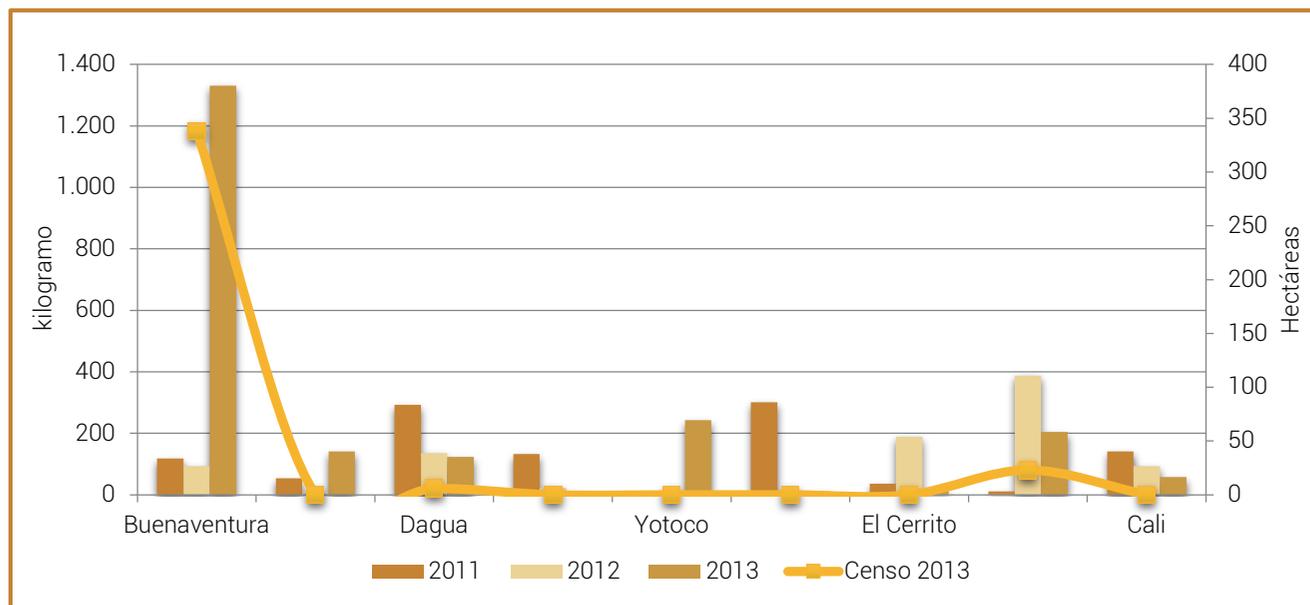


Gráfico 9. Incautaciones de pasta básica y base de cocaína en municipios del Valle del Cauca, 2011-2013
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Incautaciones de clorhidrato de cocaína

Durante el período 2011-2013, se incautaron 45.116 kg de clorhidrato de cocaína en el Valle del Cauca; la tendencia es de un incremento del 144 % del 2011 al 2012, para reducir en el 2013 el 36,4 % con respecto al 2012. Buenaventura, por su ubicación estratégica como puerto sobre el océano Pacífico, se constituye en un lugar valioso para los narcotraficantes como ruta de tráfico hacia los mercados internacionales; ello explica que las mayores incautaciones en el período se realizaron en Buenaventura (34.489 kg), destacándose la realizada en el 2012, con una cantidad de 20.257 kg; la presencia de unidades de procesamiento en el municipio demuestran que es productor de clorhidrato de cocaína, ya que fueron desmantelados 12 laboratorios de procesamiento durante el período; por lo anterior, puede plantearse que el origen de la droga incautada corresponde, en parte, a la producida

en la zona rural de Buenaventura, y la otra a tráfico procedente de otras regiones del país que buscan una salida hacia los mercados internacionales.

En segundo lugar, por cantidad incautada se ubica Palmira, con 3.089 kg; en el 2012 las autoridades desmantelaron siete (7) laboratorios de procesamiento de clorhidrato en este municipio, por lo que se considera que es productor pero también ruta de tráfico de la droga desde otras regiones del país hacia el Pacífico para el mercadeo internacional. Los otros municipios en donde se presentaron las incautaciones, como Cali, Tuluá, Yumbo, Obando, Yotoco, están ubicados sobre la ruta desde el sur del país hacia Buenaventura, que se constituyen en lugares de tráfico de la droga hacia el Pacífico. El volumen de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en los municipios del departamento se presenta en el gráfico 10.

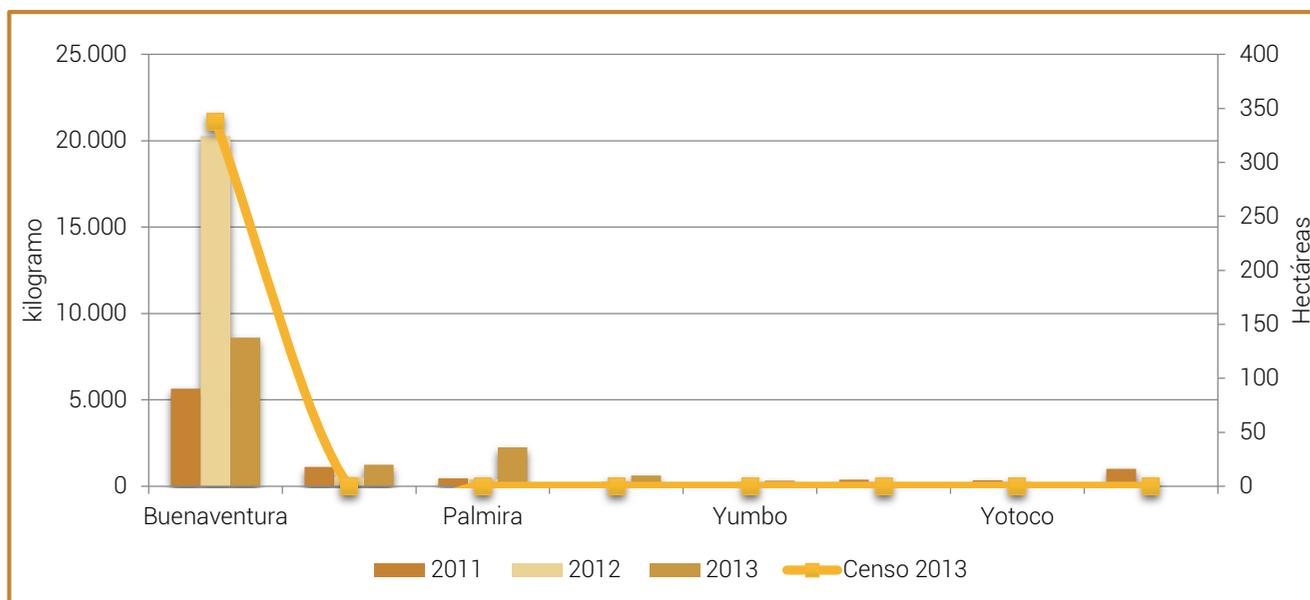


Gráfico 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína en los municipios de Valle del Cauca, 2011-2013

Incautaciones de marihuana

Las incautaciones de marihuana en el Valle del Cauca, para el período 2011-2013, fueron de 280.384 kg, correspondientes al 26 % del total nacional durante el período, y tuvieron su punto máximo en el 2013 con 112.960 kg; las mayores incautaciones fueron realizadas en Palmira, Cali, Candelaria y Tuluá. Es importante señalar que la carretera Panamericana une al Valle del Cauca con Cauca, una ruta importante para la industria

nacional que también es utilizada como ruta de tráfico de marihuana desde los sitios de cultivo en Cauca, hacia el Valle y otras regiones, no solo del país sino hacia mercados internacionales a través del océano Pacífico. Puede suponerse, entonces, que el Valle del Cauca es un importante centro de consumo, pero también es un punto de tránsito para el flujo de este producto ilegal en el resto del territorio nacional. El volumen de las incautaciones de marihuana en algunos municipios de Valle del Cauca se presenta en el gráfico 11.

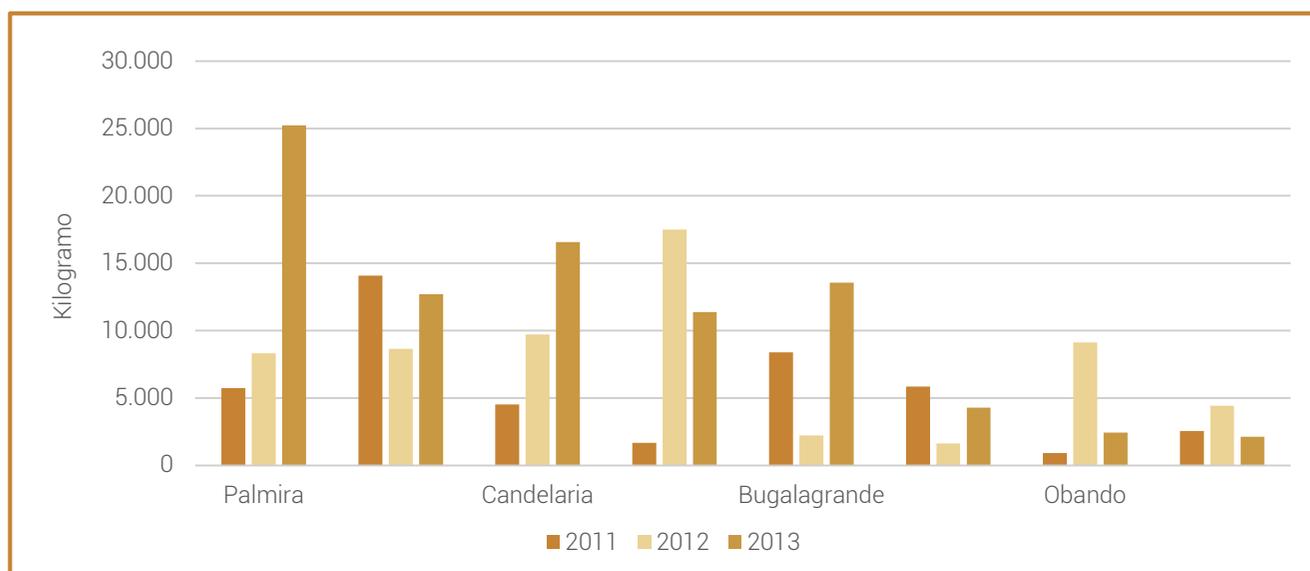


Gráfico 11. Incautaciones de marihuana en los municipios de Valle del Cauca, 2011-2013

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

Incautaciones de heroína

Las incautaciones de heroína en Valle del Cauca para el período 2011-2013 fueron de 254 kg, correspondiente al 23 % del total de incautaciones de la nación; la tendencia fue de incremento del 1202 % del 2011 al 2012, y decremento del 4,3 % del 2012 al 2013. Las mayores cantidades incautadas se presentaron en Tuluá, Cali, Palmira y Buenaventura. Dado que las zonas de producción de amapola se encuentran en los departamentos de Cauca (74 %) y Nariño (24 %⁶⁴), se

considera que el Valle es fundamentalmente un punto de tráfico y consumo. De acuerdo con informaciones de la Policía Nacional, las ciudades en donde las autoridades han realizado las incautaciones hacen parte de un corredor muy importante del tráfico de la droga para el consumo interno y hacia mercados internacionales. Los datos de incautaciones de heroína en los municipios de Valle del Cauca se presentan en el gráfico 12.

64 Cultivos de Amapola, Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca, 2013.

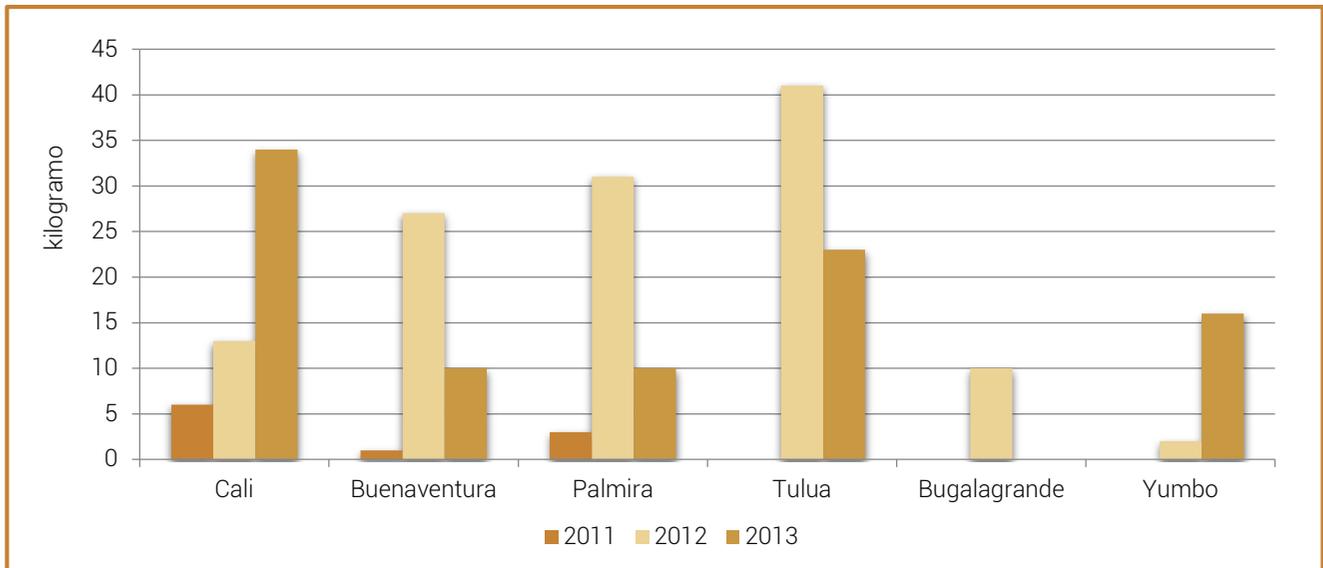


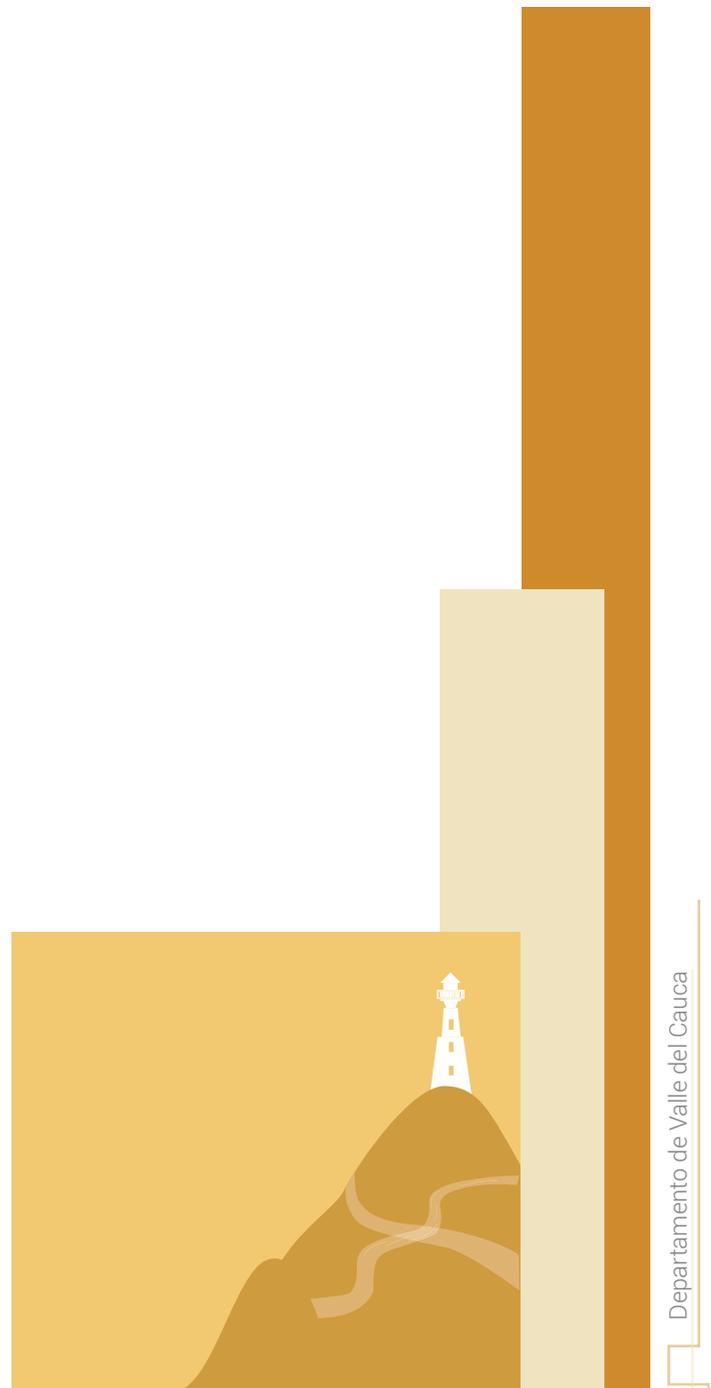
Gráfico 12. Incautaciones de heroína en municipios de Valle del Cauca, 2011-2013
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.2.4 Desarrollo Alternativo en el departamento

Los programas de desarrollo alternativo en el departamento de Valle del Cauca durante el período 2003-2013 se establecieron en las dos zonas del municipio de Buenaventura: la primera en el sector medio del río Dagua, y la segunda entre los ríos Cajambre y Anchicayá, a la altura de la población de San Francisco del Naya, en las zonas ribereñas de las quebradas Cocolí, Dipurdo y Solán. En estas dos zonas se establecieron programas en la modalidad de proyectos productivos.

En el caso de Valle del Cauca, los programas de desarrollo alternativo se establecieron en las zonas de afectación marginal por coca. En efecto, no se han establecido programas en las principales zonas de producción, localizadas en las riberas del río Naya, al sur del departamento, ni en el curso del medio Calima, ni en el cañón del río Garrapatas, en el municipio de Bolívar, en frontera con el departamento del Chocó. Esta situación se observa en el mapa 6.

No se cuenta con información sobre las inversiones realizadas, ni con estudios que analicen su impacto en el territorio.





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

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

Fuente: UNODC/Desarrollo Alternativo, 2013.

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

6

Problemática ambiental asociada a la producción ilícita

El 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 10. 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.

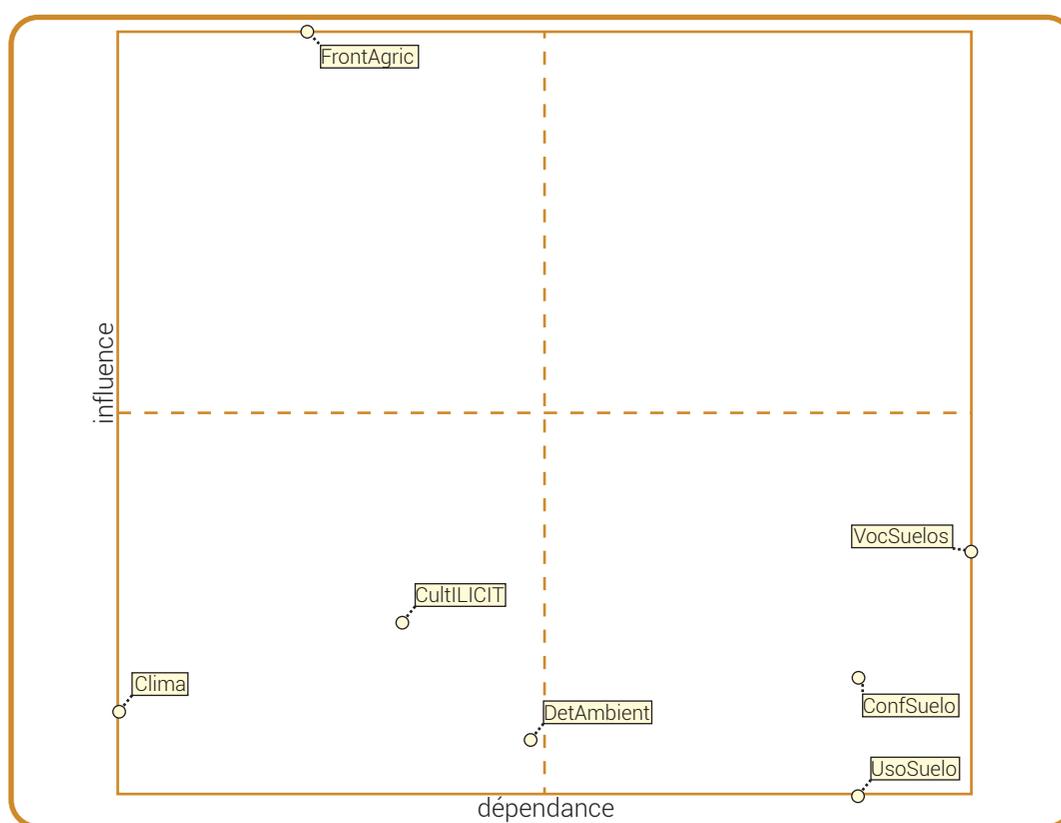


Gráfico 13. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita

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

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

6.1 ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN

El análisis de deforestación partió de un análisis multitemporal de coberturas para el periodo 2001 – 2012 dentro del área afectada por cultivos de coca y su relación con la dinámica de permanencia del cultivo de coca en grillas de 25 Km² (2004 – 2013).

Para el Valle del Cauca se aprecia que en la zona afectada por cultivos de coca entre 2001 –2012, el 54% del área deforestada se localizó en territorios catalogados como intermitentes, seguido de un 38% en territorios abandonados en los últimos tres años; estos valores se corresponden con la tendencia nacional exceptuando el comportamiento en áreas de expansión o nuevas en los últimos tres años que para el Valle es del 2%, siendo el sector con menos participación para el departamento.

Este comportamiento muestra que si bien el cultivo de coca esta presente en las áreas deforestadas, éste no es el principal agente dinamizador de la pérdida de cobertura boscosa; en zonas afectadas con coca actividades como el desmonte para ganadeira, cultivos licitos o solo para aprovechamiento de madera previos al

establecimiento de cultivo de coca son una dinámica de transformación del paisaje.

Valle del Cauca es un departamento con tradición agrícola tanto de consumo local – regional como agricultura industrializada como la caña de azúcar, factor que se observa con el uso del suelo en especial al oriente de la cordillera occidental donde los relictos de bosque natural o selva son de áreas pequeñas y aisladas; esto varía sustancialmente al occidente de la cordillera occidental en la denominada región Pacífica donde la selva o bosque natural cubren la mayor parte de municipio como Dagua, Calima y Buenaventura. Es precisamente en esta última zona donde los cultivos de coca se han establecido y han dinamizado los procesos de deforestación tomando como ejes de avance los ríos Cavas, Anchicaya y Reposo al norte del departamento y por el río Naya al sur en límites con Cauca.

6.1.1 Deforestación asociada al cultivo de coca

Los datos históricos de deforestación asociados a la siembra directa de coca indican que en promedio el 50% de la coca nueva se establece en zonas que previamente eran bosque primario.

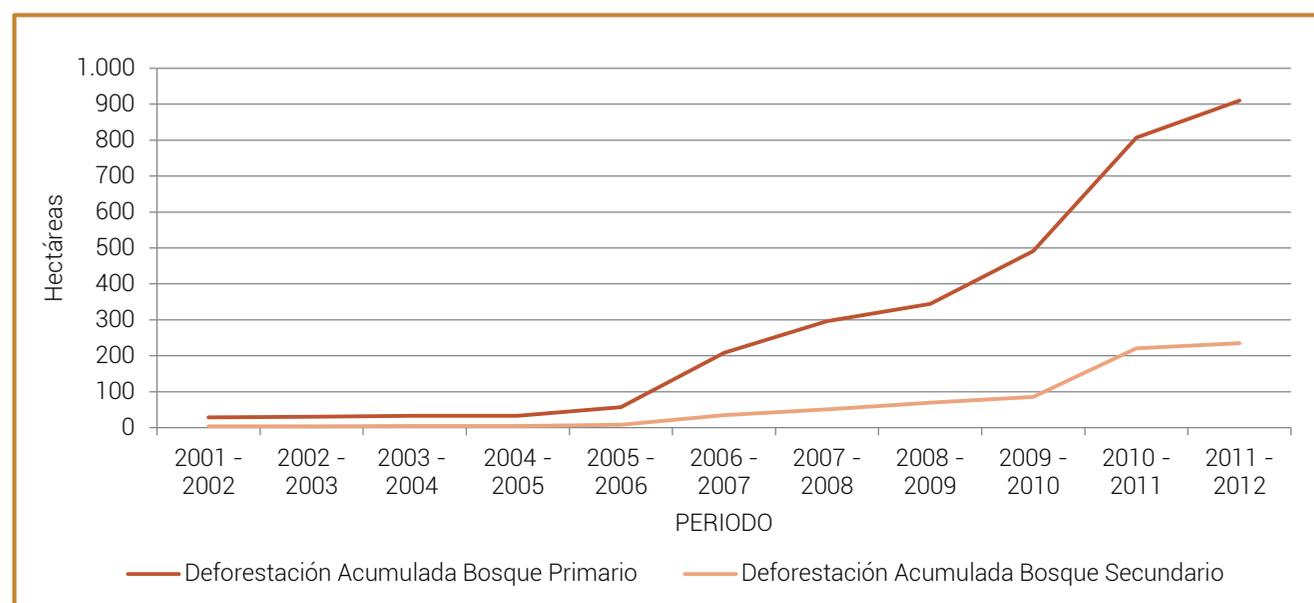


Gráfico 14. Deforestación acumulada por siembra directa de coca

La pérdida de bosque primario acumulada asociada a la siembra de coca entre 2001 – 2012 asciende a 910 ha y de bosque secundario para el mismo periodo de 235 ha; el período 2010-2011 se consolidó como el periodo de mayor deforestación, donde se deforestaron 316 ha de bosque primario y 135 de bosque secundario; se da en un periodo de aumento del cultivo de coca en el

departamento sin llegar a ser este el más representativo en la serie histórica.

Respecto al total nacional, la deforestación asociada a coca directamente (bosque primario y secundario) en el Valle del Cauca representa menos del 1% del total.

6.2 VOCACIÓN DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA

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

El área afectada por coca entre 2011 – 2013 en el territorio colombiano fue de 108.737 ha; de estas el 63% se localizó en áreas con vocación forestal, un 22% agroforestal y tan solo un 11% en uso agrícola. Para entender este comportamiento es necesario precisar la distribución del cultivo de coca sobre el territorio por medio de tres escenarios : 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.

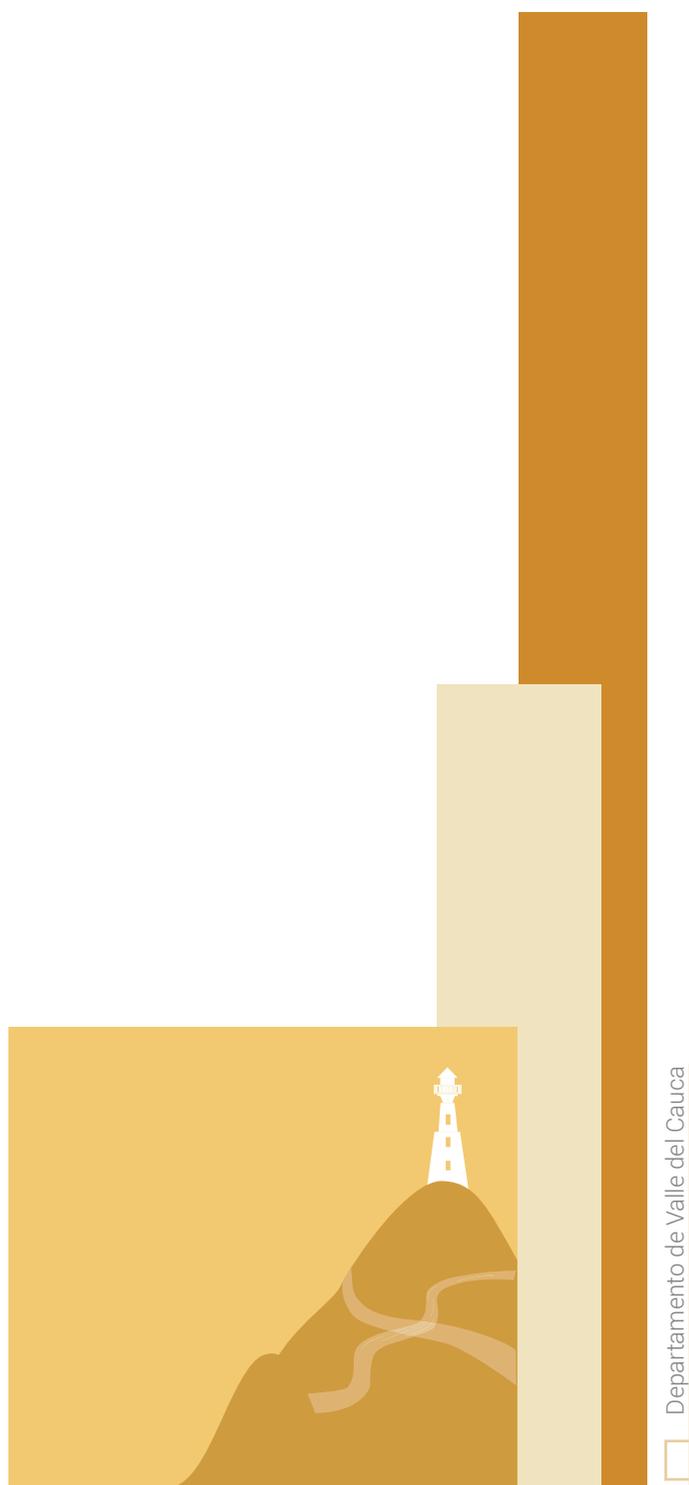
La dinámica del cultivo vista desde los tres posibles escenarios indica que si bien el establecimiento del cultivo de coca se relaciona directamente con un territorio con vocación forestal no se puede concluir que el cultivo de coca sea el principal factor de amenaza, pues este cultivo puede estar asociado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

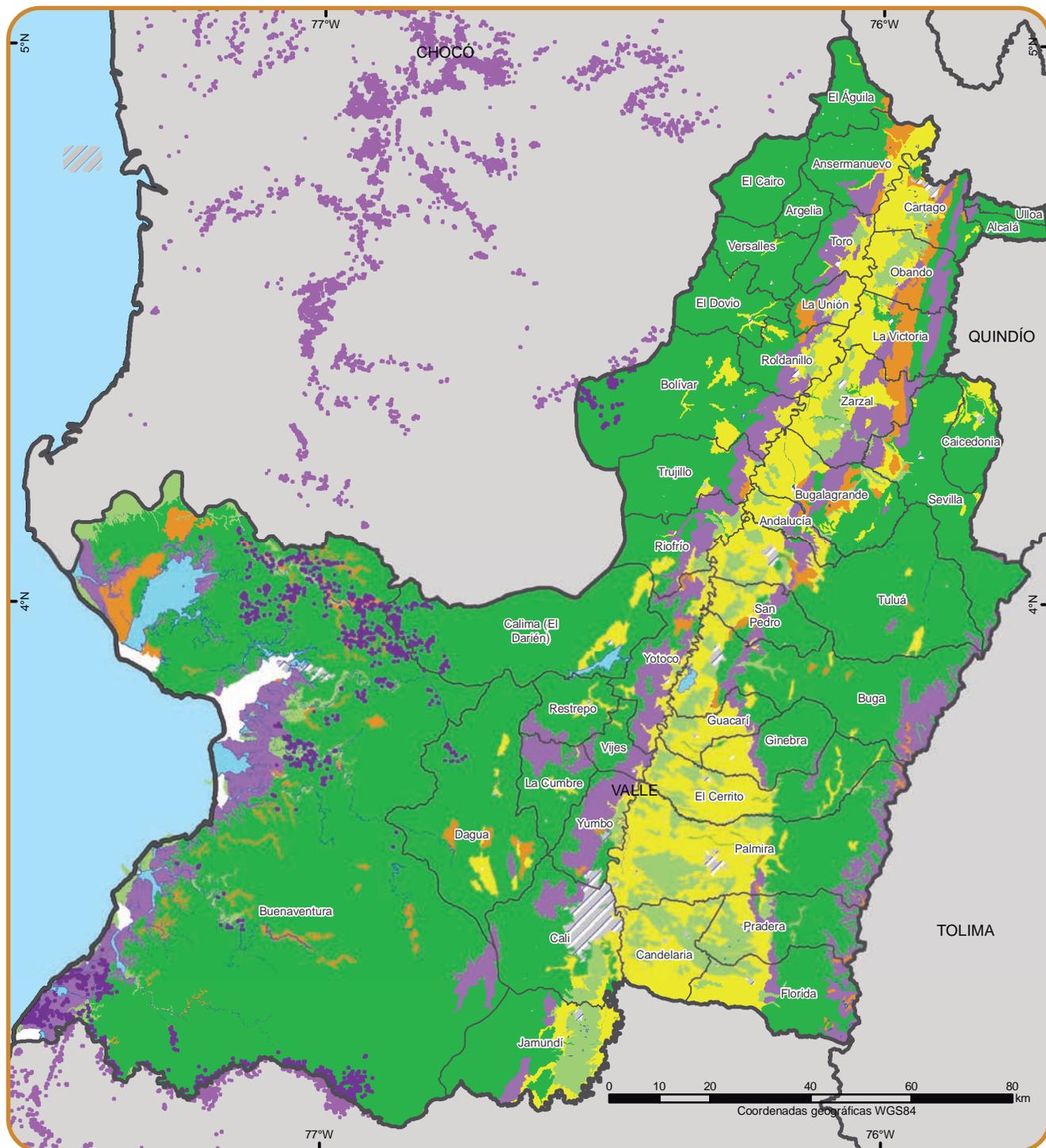
El comportamiento del cultivo de coca en el Valle del Cauca respecto la vocación del suelo es similar a lo evidenciado en nivel nacional, siendo el conflicto con las zonas de vocación forestal el más representativo, encontrando un 71% del área afectada entre 2001 - 2013. En segundo lugar el conflicto se evidencia con zonas destinadas a la conservación de suelos con un 15%.

El conflicto con áreas de vocación forestal se relacionan en gran parte con zonas que se encuentran en un nivel de protección bajo esquema de parques nacionales naturales donde existe un personal destinado para su control y vigilancia y están en un monitoreo constante

que se puede constituir en un factor decisivo en su preservación. Sin embargo áreas que contemplen la conservación de suelos (para el caso línea costera – manglar) en el Valle del Cauca solo existe una que es el parque Uramba Bahía Málaga que protege una pequeña porción de este ecosistema al norte del departamento; por tanto la presencia de cultivos de coca puede favorecer una transformación de este paisaje que sumado a los efectos del cambio climático sobre ecosistemas costeros puede generar grandes efectos en el sistema hídrico del departamentos, procesos erosivos, pérdida de playas, daño en ecosistemas de manglar y pérdida de biodiversidad.

En zonas con vocación agroforestal se localizó en un 8,5% y en zonas destinadas a la ganadería un 5,5%.





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

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

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

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

6.3 PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

En el Valle del Cauca se encuentra 4 áreas protegidas de orden nacional que pertenecen al sistema de parques nacionales naturales: 1) al norte un sector del Parque Nacional Natural Tatamá que se encuentra en buen estado de conservación, no presenta afectación por cultivo de coca y alberga ecosistemas de paramos y bosque alto andino y andino. 2) Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga, recientemente creado que alberga ecosistemas marinos y costeros, 3) un sector del Parque Nacional Natural Las Hermosas, área que conecta los andes centrales y el macizo colombiano, tiene un estado de conservación bueno sin embargo en su área circundante sector Tolima se observa la presencia de cultivos ilícitos de amapola. 4) al sur el del departamento, el Parque Nacional Natural Farallones de Cali, fuente de los recursos hídricos de la región, en especial de la ciudad de Cali, cabecera municipal que limita con el parque pues dentro de su territorio nacen afluentes como los ríos Cali, Meléndez y Pance; este último presenta una mayor afectación en sus flancos sur y norte.

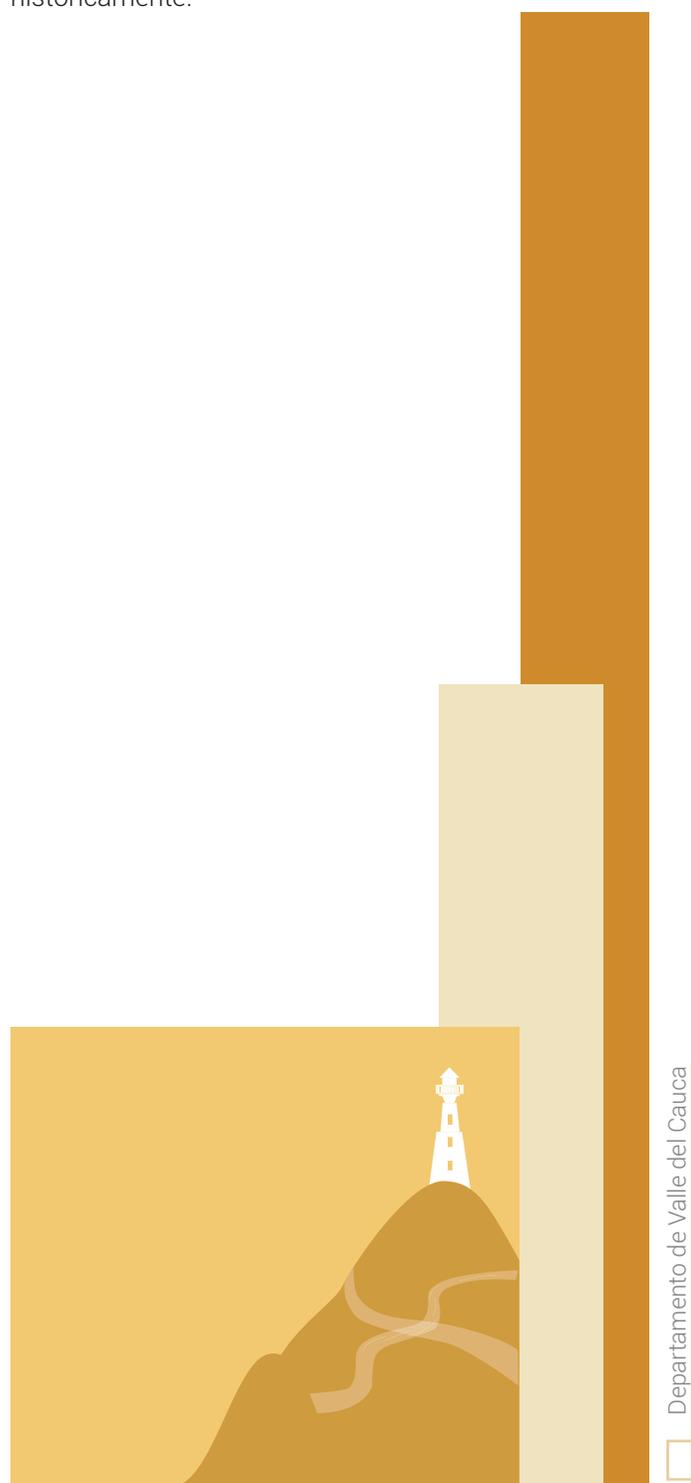
De acuerdo con talleres realizados con las autoridades ambientales, la principal afectación sobre los ecosistemas protegidos en Farallones de Cali no se asocia a la presencia de cultivos de coca, sin embargo se reconoce como un agente dinamizador de la problemática ambiental presente en el territorio.

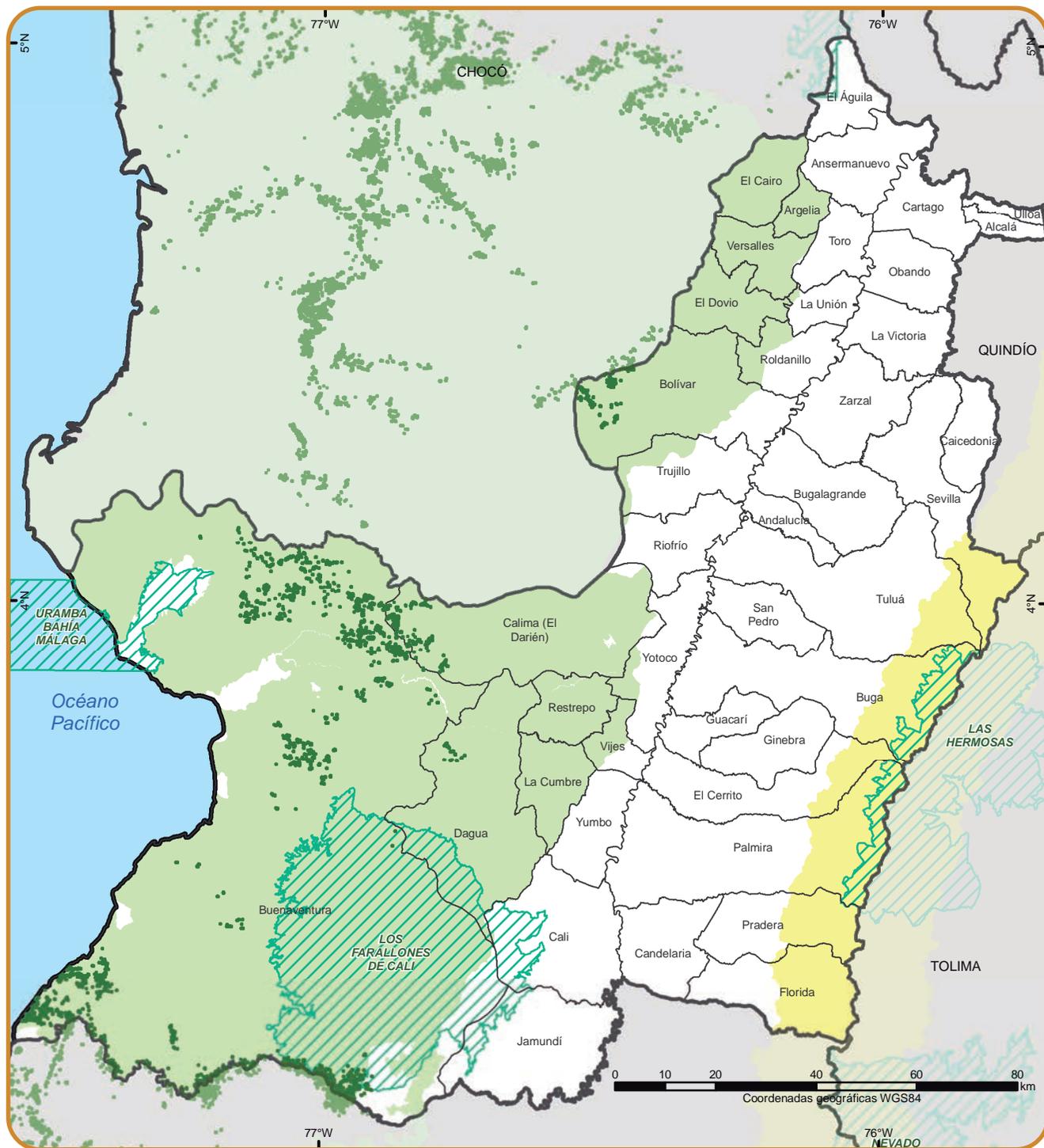
La importancia del PNN Los Farallones de Cali radica en ser parte del corredor de biodiversidad entre los ecosistemas de montaña protegidos en PNN Munchique en Cauca y los bosques xerofíticos de Dagua. Como primer factor de amenaza y relacionado con su cercanía a la ciudad de Cali se identifica la ocupación humana tipo parcelación y/o dispersa en especial en la vertiente oriental del parque que se asocia tanto a la presencia de economías ilegales en la zona (minería y cultivos de coca) y a población desplazada por conflicto que llegó al territorio en busca de acceso a tierras.

Por otro lado se identificó un desarrollo ganadero (porcino y bovino) tan al sur como al norte del parque sobre la cueca de los ríos Anchicaya y Naya respectivamente que tiene un avance por búsqueda de suelos con mayor productividad que están impactando fuertemente el área generando fragmentación de los ecosistemas. Otro tipo de amenazas que vienen cobrando fuerza tienen relación con tala selectiva y raza, la minería de oro a cielo abierto en el sector pacífico y de carbón en el sector oriental.

En cuanto a cultivos de coca Farallones de Cali ha tenido varios momentos con picos representativo, el primero en 2002 con 74 ha, posterior se observa un periodo entre 2003 – 2007 donde no se registra presencia del cultivo. A partir de 2008 se observa una tendencia al incremento alcanzado en 2001 su máxima área sembrada con 79 ha. En 2013 se identificaron 41 ha. Los cultivos se han localizado históricamente al sur del PNN, sobre el río Naya.

Valle del Cauca tiene el 54% de su territorio en áreas declaradas como reserva forestal natural protectora y productora, representado por dos áreas, la Reserva Forestal Central y la Reserva Forestal del Pacífico, siendo esta última la que ocupa el 48% del Valle y donde se ha concentrado el área afectada por cultivo de coca históricamente.





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

Mapa 8. Presencia de cultivos de coca y reservas naturales

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

6.4 DINÁMICA MINERÍA DE ORO EN EL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA

Desde la época de la Colonia se conoce de la riqueza aurífera del departamento, la cual se manifestaba en explotaciones, principalmente de oro de aluvión. Esta actividad conllevó la traída de esclavos de África, que extraían el mineral mediante métodos rudimentarios, a través de los ríos (Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, 2010). Las explotaciones se mantuvieron bajo prácticas artesanales hasta hace pocos años en los que la expansión en áreas de minería ilegal, principalmente minería a cielo abierto de aluvión con empleo de maquinaria pesada, se ha evidenciado en los sobrevuelos de detección que realiza UNODC-SIMCI en su reconocimiento de áreas afectadas por cultivos ilícitos, donde se observa un cambio acelerado y drástico del paisaje.

Aunque el departamento ha sido escenario histórico de presencia de cultivos de coca, se viene observando una disminución de los mismos durante los últimos años y una coincidencia geográfica con el aumento en las evidencias de minería a cielo abierto en los municipios de Buenaventura y Calima (Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, 2014). Es así como núcleos permanentes de cultivos de coca desde el año 2002 han venido desapareciendo (UNODC, SIMCI, 2013). La tendencia en área sembrada de cultivos de coca para los municipios que forman parte del Distrito Minero de Cali-Dovio se mantiene negativa desde el año 2011 para Buenaventura, y desde el 2009 para Calima, lo que evidencia una fuerte dinámica entre estos fenómenos de ilegalidad en el territorio.

Según el Censo Minero del Ministerio de Minas y Energía, del total de Unidades de Producción Minera censadas del departamento, el 20 % cuenta con título minero, frente al 80 % restante, que no lo tiene. El 2 % de las unidades de producción minera censadas están relacionadas con la extracción de oro (Ministerio de Minas y Energía, 2010-2011).

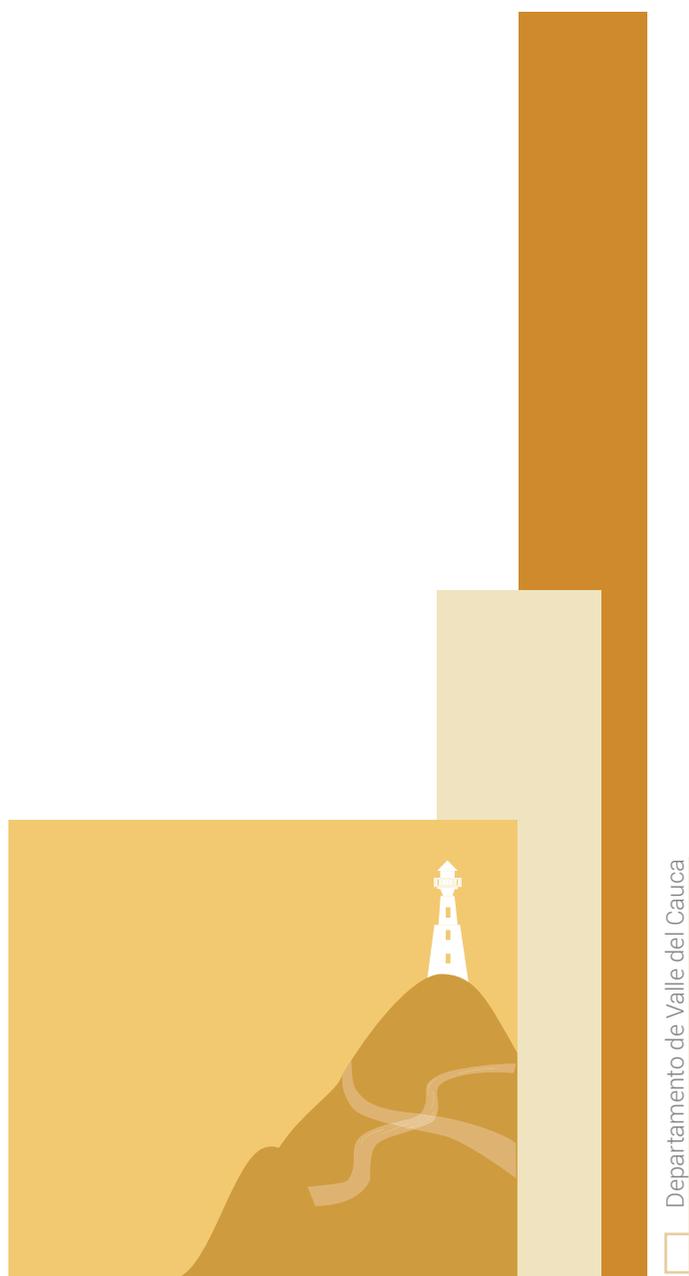
En el departamento se encuentran vigentes a septiembre de 2014, 7 títulos mineros de oro o sus asociados bajo contrato de concesión, 52 solicitudes de legalización de las cuales el 31 % se encuentra en el municipio de Buenaventura y 26 solicitudes bajo Decreto 1382 pendientes por legalización, de las cuales el municipio de Buenaventura también está en primer lugar, con un 46 %.

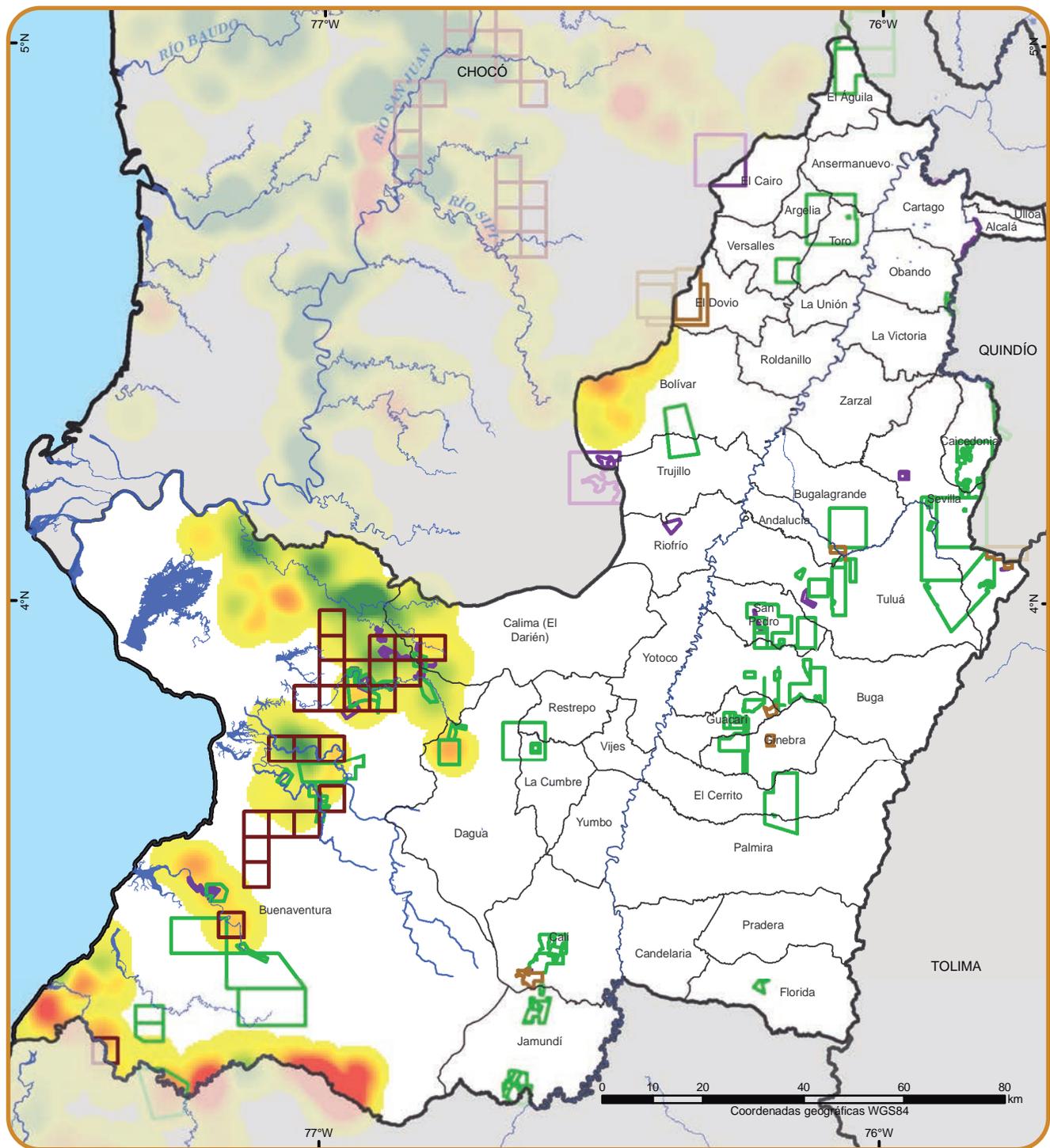
En la región se presenta control de bandas criminales sobre minas ilegales. Se destaca el caso de explotación minera ilegal de la cuenca del río Dagua, sector Zaragoza, cuya explotación ilegal se ha expandido desde el año 2008, con controles insuficientes. Entre los

impactos ocasionados está la contaminación de agua para consumo y problemáticas sociales, entre las que se evidencia la vinculación de mujeres a la actividad ilegal, que ha fomentado la vulnerabilidad al abuso sexual (Contraloría, 2013).

Entre las regiones del departamento más afectadas por la minería ilegal están la cuenca del río Dagua (Pacífico), cuenca del río Guabas (Ginebra) y cuenca alta del río Riofrío. La actividad ha generado impactos ambientales y sociales que autoridades locales no pueden atender completamente por falta de políticas y herramientas institucionales para el control de la minería ilegal. (Gobernación del Valle, 2013).

La relación geográfica entre el fenómeno de disminución de área sembrada en cultivos de coca con la evidencia de aumento de huellas de minería a cielo abierto, se ha comprobado con los sobrevuelos de detección que realiza SIMCI. Estas zonas presentan también solicitudes en curso de legalización y se ubican principalmente al norte del municipio de Buenaventura.





- | | | |
|---|---|--|
| Rango de variación cultivos de coca | Minería de oro y asociados | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Detección por sobrevuelos SIMCI Títulos vigentes 2014 Solicitudes de titulación 2014 Solicitudes de titulación - Ley 1382/2010 | <ul style="list-style-type: none"> Ríos Límite municipal Límite departamental Límite internacional |
| <ul style="list-style-type: none"> Aumento Estabilidad Duración | | |

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

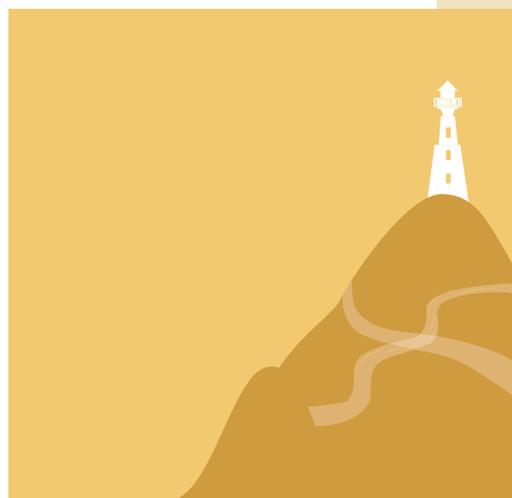
Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. Policía Nacional de Colombia, 2014

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

6.5 PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO

Con base en las informaciones presentadas, es posible proponer que el departamento de Valle del Cauca enfrenta una situación delicada en relación con la producción y el tráfico de sustancias ilícitas. De mantenerse las condiciones de aislamiento de las zonas productoras en los municipios de Buenaventura y Bolívar, y la marginalidad de las intervenciones institucionales en estas, es posible prever que se sostendrá la tendencia actual en cuanto a la producción de cultivos ilícitos; la presión sobre las zonas productoras en los departamentos de Nariño y Cauca, así como sobre el departamento del Chocó, podría tener repercusiones negativas sobre la producción ilícita en el Valle del Cauca, puesto que este escenario territorial cuenta todavía con grandes áreas de alto potencial expansivo de la producción cocalera, principalmente.

Por otra parte, dado que la producción de amapola y marihuana se ha concentrado principalmente en el departamento del Cauca, no se considera inminente la expansión de las áreas de estos cultivos en el departamento de Valle del Cauca; es posible, sin embargo, que ante un aumento en la intensidad del control de los cultivos de marihuana en el Cauca se produzca un aumento de las áreas sembradas en el Valle, como reacción a la reducción de la oferta, dado que Cali, y en general el departamento, no son solo consumidores sino también cuentan con agentes de distribución de esta sustancia, tanto para el consumo nacional como para la exportación.



7

Dimensión territorial

Para comprender la dimensión territorial de los cultivos ilícitos en el Valle del Cauca, es necesario tener presente el proceso de configuración de la región, la apropiación diferenciada de su espacio por parte de los grupos sociales que han arribado al área y de los principales conflictos que ésta enfrenta. El geógrafo brasileño Milton Santos⁶⁵ 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 transforman⁶⁶.

Los análisis desde este enfoque -que involucran la noción de redes- permite identificar las formas y procesos sociales que ligan a un territorio con otros y -desde una perspectiva más integral- 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 del Valle del Cauca, es interpretar la relación de aquéllos con la cultivos ilícitos y su transformación en pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína.

Con esta perspectiva se busca interpretar el ordenamiento territorial impuesto por los agentes sociales ligados al narcotráfico. El narco-negocio ha impuesto su lógica en los territorios y los agentes que lo lideran involucran todos los medios para dar funcionalidad a 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

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

66 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.

formas particulares de insertarse en las regiones, de interactuar con las comunidades y de intervenir en sus estructuras regionales y locales del poder⁶⁷.

Antes de comenzar el análisis territorial, es necesario precisar lo que se entiende en este acápite por territorio, territorialidad y desterritorialidad. En primer lugar, cuando se habla de territorio (del latín terra o torium) se hace referencia a un espacio apropiado por un grupo social o una institución. Esta apropiación de territorio, puede estar asociado al control de hecho de un segmento del espacio por parte de un grupo o una institución y a una dimensión afectiva derivada de prácticas especializadas por parte de grupos sociales distintos, definidos según raza, sexo, religión y de otros atributos⁶⁸. El territorio en esta definición tiene, por lo tanto, connotación geo-política y simbólico-afectiva. Para Montañez y Delgado, 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.⁶⁹

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 empresas⁷⁰ o como el comportamiento mediante el cual un organismo reclama y defiende un área contra miembros de su propia especie;⁷¹ y, en tercer lugar, el

67 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 de 2012.

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

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

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

71 HALL, Edward. The Hidden Dimension. En: HERRERA, Martha. Ordenar

concepto de desterritorialidad, es entendida como la pérdida de territorio apropiado y vivido en razón de diferentes procesos derivados de contradicciones capaces de deshacer el territorio. La creación de nuevos espacios o re-territorialidades, se 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).⁷² 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.⁷³

Para el caso del Valle del Cauca, es importante anotar que este departamento se inserta como el de mayor nivel de desarrollo económico en la región Pacífico colombiano, concentrando también el mayor volumen de población. El PIB departamental del Valle del Cauca es por lo menos 6 veces superior al de los demás departamentos de la región, y de manera similar el PIB per cápita supera en por lo menos 3 veces el de los otros departamentos, aunque su tasa promedio de crecimiento económico durante los últimos 10 años es inferior a la de Cauca y Nariño. La población del departamento de Valle, cercana a los 4'200.000 según el censo del 2005, es también la más alta de la región, siendo Cali y Buenaventura los dos principales centros urbanos departamentales.

Ahora bien, más allá de la dinámica económica y poblacional, el Valle del Cauca se encuentra en una situación geográfica particularmente favorable. Su desarrollo lo convirtió en el principal polo del suroccidente colombiano, pero también facilitó que se convirtiera en uno de los centros principales para la articulación de las economías ilegales, principalmente la del narcotráfico. La economía del narcotráfico impulsó el PIB per cápita del Valle desde el comienzo de la década de los ochenta⁷⁴, y contribuyó a apalancar el desarrollo del sector terciario de la economía, centrado en servicios, teniendo en ello particular relevancia el sector financiero. De este modo, desde el punto de vista económico, el Valle del Cauca, y particularmente Cali, se convirtió en el principal centro para la repatriación de capitales derivados de las economías ilegales en el suroccidente colombiano.

Por otra parte, el Valle del Cauca presenta una dinámica particular en relación con la producción de cultivos de coca, principal impulsor de la economía ilegal. A pesar

de ser el centro de la dinámica económica regional, en su territorio no se han presentado históricamente grandes concentraciones de producción ilegal, situación que se ha mantenido hasta el presente; en la actualidad, la producción de cultivos de coca en el departamento equivale a apenas el 4 % del total de la producción regional, fuertemente concentrada en los departamentos de Nariño y Cauca.

Otro factor relevante a nivel geoestratégico tiene que ver con la presencia del puerto de Buenaventura, el principal puerto de carga de Colombia. El puerto de Buenaventura permite la realización del comercio legal e ilegal, sirviendo como punto nodal para la exportación de droga y para la importación masiva de armas y divisas.

Por otra parte, la plataforma selvática del Pacífico colombiano, que se desarrolla a lo largo del piedemonte cordillerano desde la frontera con Ecuador hasta Panamá, ha presentado históricamente un muy bajo nivel de desarrollo y presencia institucional del Estado en todos los niveles; constituye una de las zonas de más difícil acceso en el país, con excepción de Buenaventura y Tumaco, y presenta muy baja densidad poblacional. Adicionalmente, se trata de una de las regiones de Colombia con mayor potencial de explotación minera, principalmente de oro, lo que produce condiciones económicas de enclave localizado. Este conjunto de factores convierten a la región Pacífico en un escenario favorable para la realización de actividades ilegales diversificadas, incluyendo el tráfico de drogas y armas a todo lo largo de la línea costera.

El desarrollo de economías ilegales con carácter de enclave tiene incidencia directa sobre la dinámica de la confrontación armada. En la región Pacífico existe un alto grado de coincidencia entre la localización de los enclaves de economías ilegales (cultivos de coca y zonas de explotación minera) y el nivel de confrontación armada al nivel regional, aunque esta coincidencia no es estricta.

Los elementos anteriores ilustran la importancia geoestratégica del Valle del Cauca dentro del escenario regional, tanto para el desarrollo económico legal como para el funcionamiento de las economías ilegales y la confrontación armada.

El departamento de Valle del Cauca presenta una alta incidencia de actores armados ilegales en su territorio, varios de los cuales se relacionan directamente con el narcotráfico. Lo anterior constituye una de sus principales debilidades 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

para controlar. Editorial La Carreta Histórica. CESO, Universidad de los Andes, Medellín, 2007.

72 LOBATO, op cit. p. 252.

73 PIAZZINE, Carlo Emilio y HERRERA GÓMEZ, Diego. (Desterritorialidades) y (No) Lugares. La Carreta Social Universidad de Los Andes e Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. Medellín, 2008.

74 En: "Hacia un modelo de desarrollo incluyente para el Valle del Cauca", Carlos Ortiz y José Uribe http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-59232007000100001&script=sci_arttext&tlng=en. También: Gustavo Rocha, "La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico".

la presencia de actores armados ilegales (AAI, en la región superior del gráfico 12) constituye la variable más influyente dentro del sistema, y presenta a su vez un grado bajo de dependencia. Asociada a la presencia de actores armados ilegales, las dificultades de acceso al territorio constituyen un segundo factor de importancia para comprender la dinámica expansiva de la producción cocalera, particularmente en el municipio de Buenaventura; las limitaciones de acceso no solo contribuyen a reducir la viabilidad de la producción lícita, sino que también reducen las posibilidades de respuesta de la Fuerza Pública frente a la ilegalidad.

De otra parte, el municipio de Buenaventura se localiza dentro de la Reserva Forestal del Pacífico, por lo que las intervenciones en el ámbito agroindustrial se encuentran sometidas a fuertes limitaciones; existe un gran potencial para la zona costera, pero las zonas de asentamientos en tierra firme requieren de alternativas de aprovechamiento de bajo impacto ambiental que permitan la conservación de una de las regiones más ricas en oferta ambiental en el país.

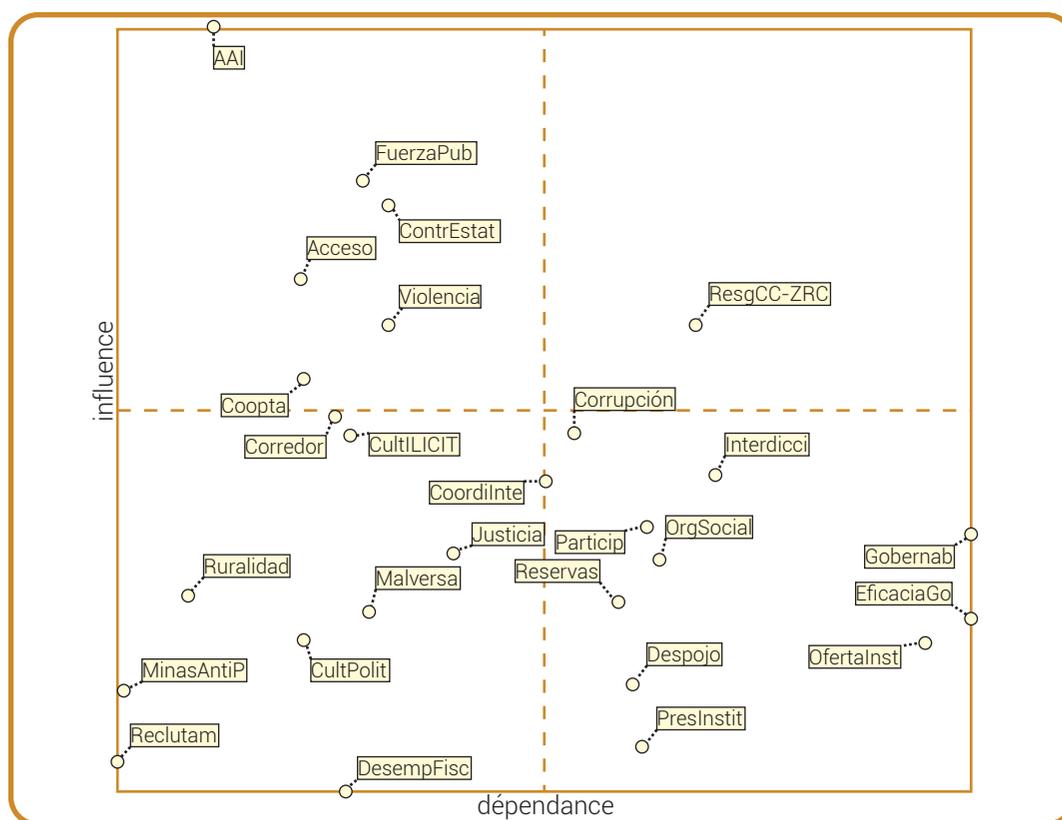


Gráfico 15. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

La condición de Buenaventura como principal puerto en el Pacífico colombiano contribuye a explicar su posicionamiento como el centro más importante de tráfico de drogas de la región occidental colombiana, como se demuestra por el volumen de incautaciones de producción ilícita. Esta variable, que en el gráfico se identifica como “corredor” para el paso de drogas, armas y pertrechos de los grupos armados (parte alta del cuadrante inferior izquierdo), tiene implicaciones también sobre procesos de corrupción sistémica y cooptación de los gobiernos locales, ya que la afluencia de agentes asociados a la economía ilegal con frecuencia exige la utilización del soborno como mecanismo de fortalecimiento de la seguridad para el producto ilegal; debe anotarse que el producto transformado que se comercializa en el puerto tiene, en este momento, un valor mucho más alto que la producción de los cultivos mismos, por lo que la presión para asegurar el tráfico es mucho más intensa, dado que las pérdidas por incautaciones en este momento

son mucho más fuertes que en los escenarios de producción de cultivos.

Los elementos anteriores hacen que la situación del Valle del Cauca en relación con la producción ilícita muestre un horizonte poco prometedor en el corto plazo. Esta condición persistirá en la medida en que se mantengan las limitaciones para el control territorial y los factores que aumentan la vulnerabilidad de la población a la inserción en economías ilícitas.

7.1 CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

El departamento de Valle del Cauca cuenta con una amplia red vial, que cubre la mayor parte de la zona plana y los piedemontes cordilleranos; las vías a todas las cabeceras municipales se encuentran pavimentadas,

como se observa en el mapa 9. La zona plan del Valle se encuentra interconectada con una red vial que permite variaciones en los trayectos entre diferentes destinos del departamento; las zonas montañosas de las cordilleras Central y Occidental presentan un nivel mucho menor

de desarrollo vial. El departamento cuenta con el aeropuerto internacional Alfonso Bonilla Aragón, en el municipio de Palmira, y otros 20 aeropuertos menores en varias de las ciudades, incluida Buenaventura.



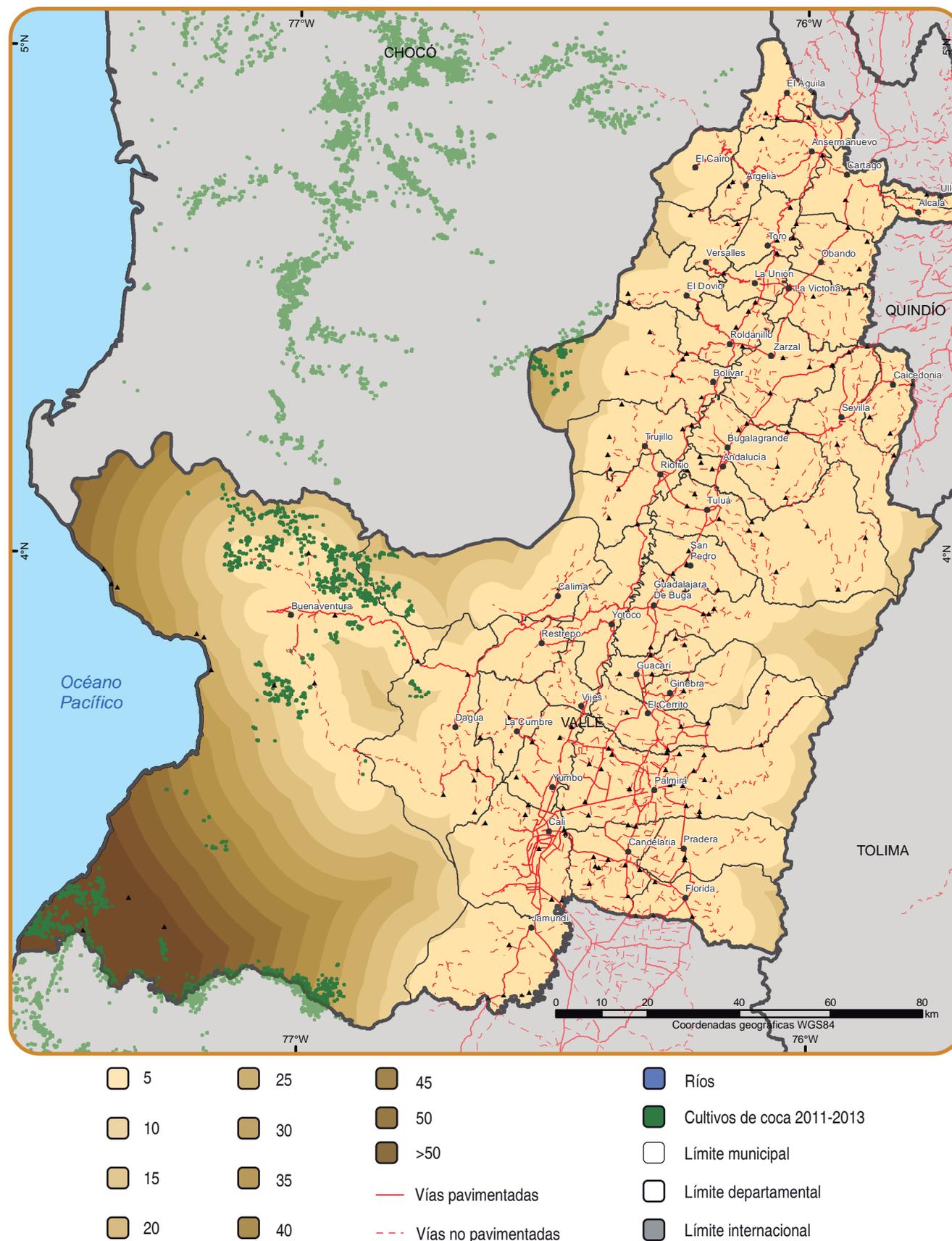
-  Puerto
-  Aeropuerto
-  Pista de aterrizaje
-  Cabecera municipal
-  Capital departamental
-  Vías pavimentadas
-  Vías no pavimentadas
-  Ríos
-  Límite municipal
-  Límite departamental
-  Límite internacional

Mapa 10. Posibilidades de acceso

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

En contraste con lo que ocurre en la zona plana del departamento en el valle del río Cauca, existen algunos sectores que carecen de corredores viales. En el mapa 10 se observa que esta condición afecta principalmente al municipio de Buenaventura en dos zonas principales: la zona suroccidental y la zona noroccidental; en la zona suroccidental, las cuencas del Naya, el Yurumanguí y el

Cajambre carecen por completo de vías de penetración terrestres, y son así mismo las principales productoras de cultivos de coca; en el noroccidente se presenta una situación similar en la parte más baja del río Calima, en frontera con el municipio litoral de San Juan en el Chocó. La última zona con bajo nivel de conectividad vial es la zona montañosa más alta del municipio de Bolívar,



Mapa 11. Relación entre cultivos de coca y vías.

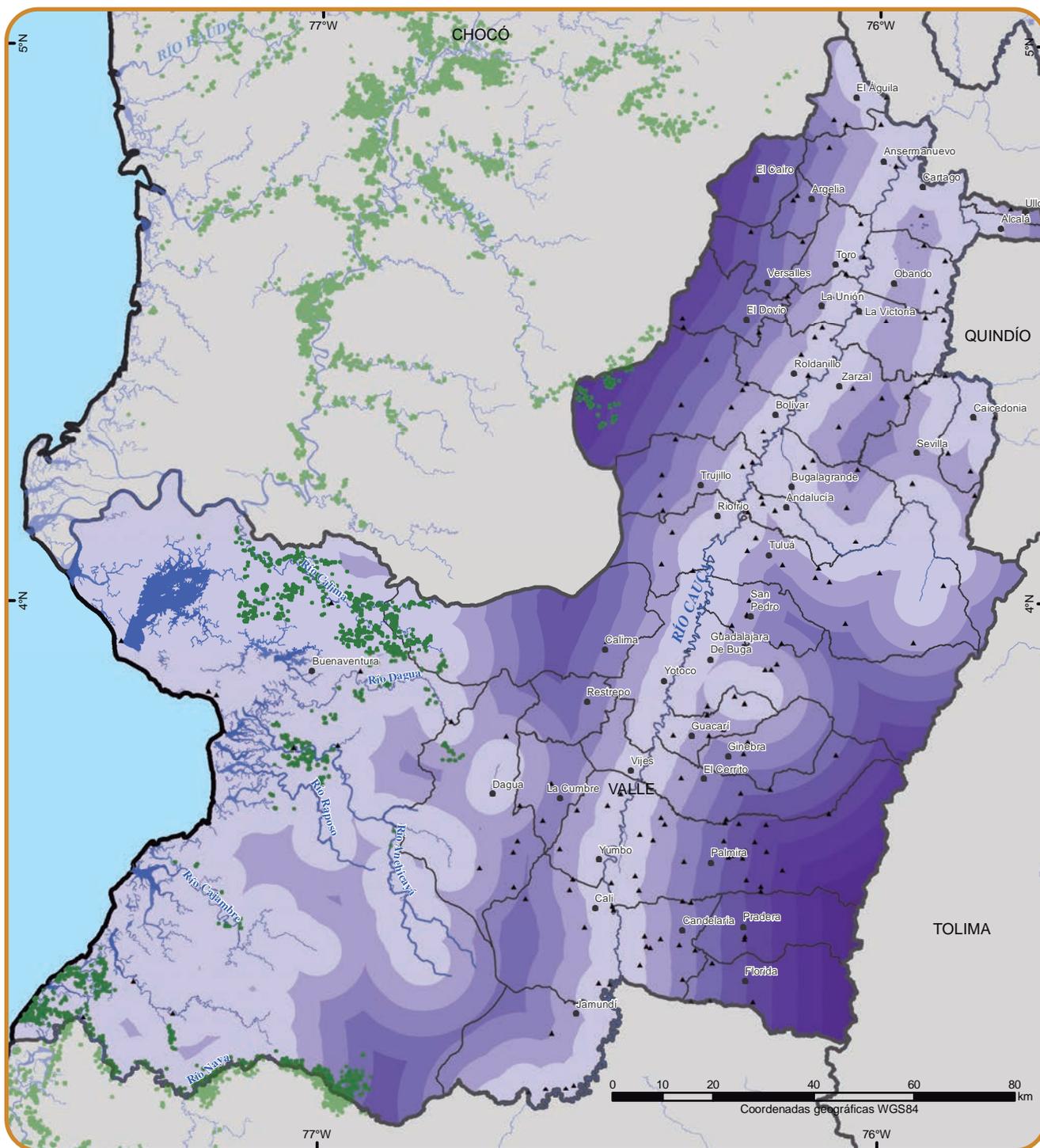
Fuente: SIGOT, Ministerio de Transporte, 2005. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011.

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

en cercanías al cañón del Garrapatas y en frontera con el municipio de Sipí, en el Chocó, siendo otra de las zonas de producción ilícita existentes. En la zona del bajo Calima, donde se encuentra el segundo núcleo de producción de cultivos de coca más importante del departamento, existe influencia de la vía principal

que conduce de Cali a Buenaventura, y algunas vías carretables sin pavimentación.

De acuerdo con el informe de interventoría de Caminos para la Prosperidad, generado por Invías para el mejoramiento de las vías terciarias en el



- | | | | |
|----|----|------|----------------------------|
| 5 | 25 | 45 | Cultivos de coca 2011-2013 |
| 10 | 30 | 50 | Límite municipal |
| 15 | 35 | >50 | Límite departamental |
| 20 | 40 | Ríos | Límite internacional |

Mapa 12. Relación entre cultivos de coca y ríos.

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.

departamento⁷⁵, una parte significativa de los recursos del 2012 se han invertido en la realización de obras de mantenimiento y mejoramiento vial en varios de los municipios con mayores limitaciones de conectividad; adicionalmente, se han asignado \$ 90.000 millones para el mejoramiento de la vía Cali-Buenaventura, en el sector Cisneros-Loboguerrero; estas obras hacen parte del tramo 4 de la doble calzada Loboguerrero-Buenaventura, donde se invierten en total \$ 574.000 millones⁷⁶. No obstante lo anterior, no se registra que existan inversiones o proyectos viales que tengan como propósito conectar la extensa parte del municipio de Buenaventura, que no cuenta con vías carretables.

Por otra parte, es importante examinar la conectividad por vía fluvial del municipio de Buenaventura; en el mapa 11 se ilustra el hecho de que la mayor parte de la zona costera y la franja continental municipal cuenta con alternativas de comunicación fluvial; en algunos de estos corredores se han desarrollado los principales enclaves de producción cocalera, particularmente en los ríos Naya y Calima, aprovechando el aislamiento

terrestre y la conectividad fluvial, que permite el tráfico de insumos y productos hasta la costa del Pacífico.

De otra parte, el examen de costos de transporte de pasajeros en algunas de las rutas del Valle del Cauca, estimado a partir del costo comercial, indica que el costo medio por kilómetro es de 121 pesos. La ruta central de la carretera Panamericana, que va desde Jamundí, en el sur del departamento, y que comunica con Quindío y Risaralda, tiene los costos más bajos; las rutas más costosas son las del occidente, y particularmente la de Cali-Dagua (220 \$/km), Cali-Buenaventura (164 \$/km); igualmente, es más elevado el costo de transporte en el trayecto Cali-El Dovio, al noroccidente del departamento, aunque en menor proporción. No se encontraron oferentes de transporte público para las rutas de Buenaventura que comunican con las zonas rurales del municipio; en la tabla 10 se presentan los costos de transporte de personas para varios destinos en el Valle del Cauca, con base en los promedios de costo comercial de las empresas prestadoras del servicio en la terminal de transportes de Cali.

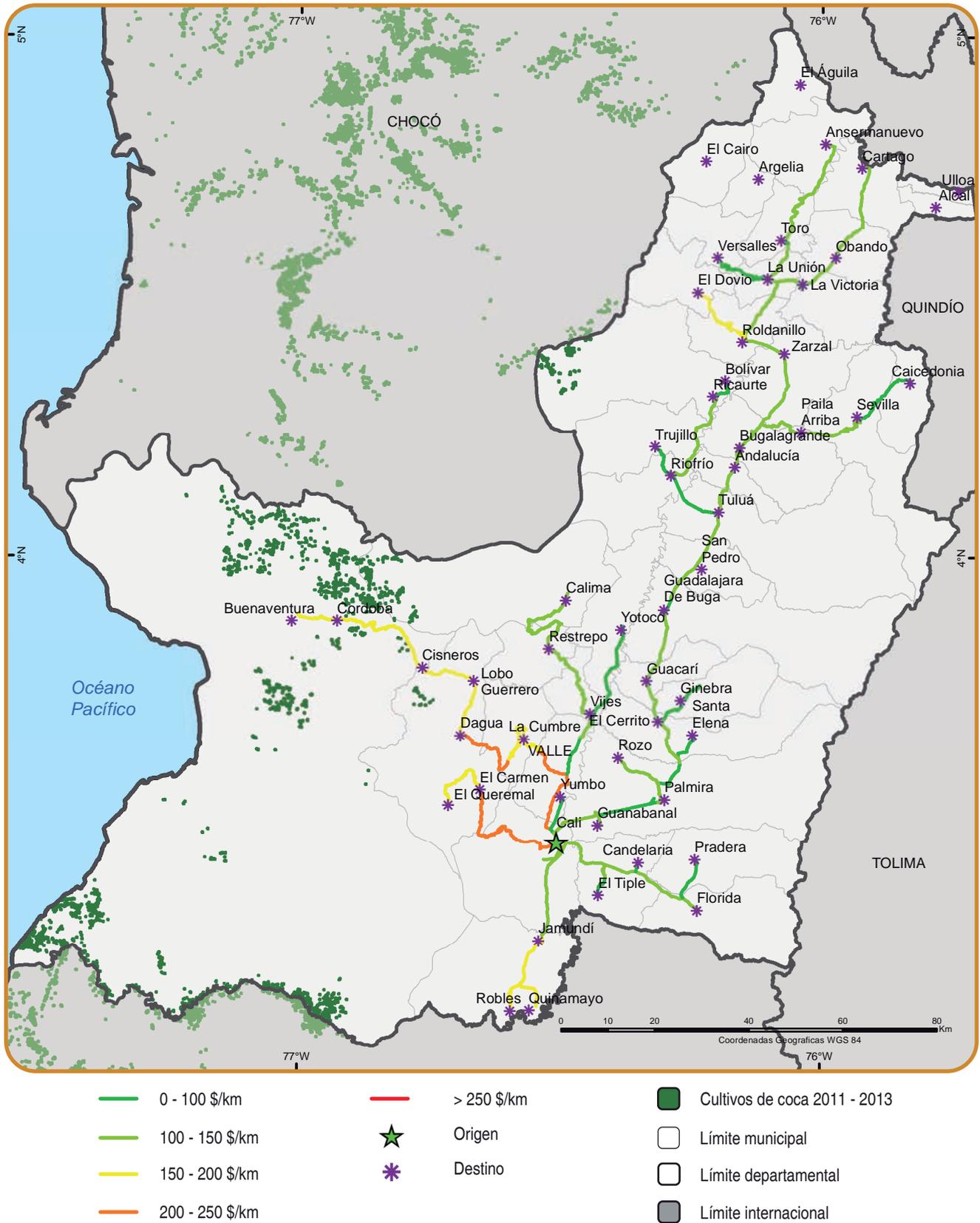
Destino	Municipio	Costo pasajero	Distancia vía (km)	Pesos / km
Andalucía	Andalucía	12.150	92	132
Ansermanuevo	Ansermanuevo	22.500	162	139
Ricaurte	Bolívar	15.000	121	124
Bolívar	Bolívar	15.000	166	90
Cisneros	Buenaventura	13.500	82	165
Buenaventura	Buenaventura	20.500	125	164
Buga	Buga	8.071	71	114
Bugalagrande	Bugalagrande	12.450	113	110
El Overo	Bugalagrande	12.400	121	102
Caicedonia	Caicedonia	15.000	167	90
Calima	Calima	12.233	95	129
Darién	Calima	12.350	95	130
El Carmelo	Candelaria	2.000	20	103
San Joaquín	Candelaria	2.600	20	130
Candelaria	Candelaria	3.000	31	98
El Tiple	Candelaria	2.700	32	85
Cartago	Cartago	21.000	178	118
El Carmen	Dagua	8.000	32	248
El Queremal	Dagua	8.500	47	182
Dagua	Dagua	11.233	51	220
Lobo Guerrero	Dagua	11.500	63	182
Santa Elena	El Cerrito	3.500	66	53
El Dovio	El Dovio	25.100	162	155
San Antonio	Florida	3.700	30	123
Florida	Florida	4.633	42	109
Ginebra	Ginebra	4.250	55	78
Costa Rica	Ginebra	5.500	60	91
Guacarí	Guacarí	6.250	54	117
Sonso	Guacarí	6.000	58	104
Jamundí	Jamundí	2.650	24	110
Quinamayo	Jamundí	6.700	36	188
Robles	Jamundí	7.000	36	194
Bitaco	La Cumbre	7.000	37	191
La Cumbre	La Cumbre	6.500	40	163
Pavas	La Cumbre	6.500	42	157
La Unión	La Unión	18.000	161	112
La Victoria	La Victoria	17.500	154	114

75 Invias, <http://www.invias.gov.co/caminos2012.html>, extensión / Caldas_2012.pdf

79 Invias, Inversiones por \$ 90.000 millones, impulsan nuevas obras en la vía Loboguerrero-Buenaventura, 20 enero 2015. Consulta en: <http://www.invias.gov.co/index.php/sala/noticias/2092-inversiones-por-90-000-millones-impulsan-nuevas-obras-en-la-via-loboguerrero-buenaventura>

Obando	Obando	16.750	161	104
Guanabanal	Palmira	2.200	20	110
Palmaseca	Palmira	2.200	20	110
Palmira	Palmira	2.500	28	89
Rozo	Palmira	4.500	32	141
Amaime	Palmira	3.500	47	75
Pradera	Pradera	5.000	60	83
Restrepo	Restrepo	12.000	95	127
Riofrío	Riofrío	10.000	101	99

Tabla 8. Costo de transporte de personas a varios destinos del Valle del Cauca, 2014



Mapa 13. Costos de transporte de pasajeros por kilómetro en algunas rutas del Valle del Cauca, 2014

Fuente: Terminal de transportes de Cali, 2014.

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

7.2 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO

El departamento de Valle del Cauca ha sido escenario de diversos actores armados desde la última mitad del siglo XX. En esta zona se desarrolló el Cartel de Cali como una de las grandes estructuras del narcotráfico en Colombia, que funcionó como una suerte de holding empresarial y tuvo relaciones de alto nivel con políticos relacionados con el escándalo de corrupción del Proceso 8.000 durante los noventa⁷⁷. Sin embargo, desde la década del setenta el Valle del Cauca ha estado inmerso en el problema de las drogas ilícitas, cuando Colombia empezaba a insertarse en el panorama internacional por este fenómeno.

Paralelamente al narcotráfico, el Valle del Cauca ha sido escenario de la presencia de diversas guerrillas.

El M-19 desde sus inicios se asentó en este departamento a través de estructuras urbanas, destacándose el periodo entre 1979 y 1981 como la época de mayor fortaleza de estas estructuras ciudadanas. Sin embargo, luego de esto intentó consolidarse como una guerrilla rural con área de operaciones en los alrededores de Cali y Yumbo, así como en Florida, Pradera y Palmira. Sin embargo, no tuvo éxito su insurrección armada y se replegaron en el Cauca⁷⁸.

Durante los ochenta se tenían las crecientes estructuras de narcotráfico y la consolidación de estructuras guerrilleras que si bien no tuvieron éxito en el plano militar, sí contaban con el apoyo de algunos grupos relacionados con estudiantes, trabajadores y población en general que veían en el M-19 una apuesta política. Este escenario produjo la polarización de diversos sectores y, tal como lo narra el Observatorio de Derechos Humanos, el fracaso militar del M-19 no significó una caída en las cifras de homicidios. Al contrario, se empezaron a observar campañas de limpieza social ya no solo relacionadas con las guerrillas sino con las purgas internas del naciente cartel de Cali⁷⁹.

A este escenario se suma la guerrilla del Eln, que venía consolidándose como guerrilla urbana pero rápidamente en los noventa basaron su financiación en la extorsión dirigida a empresarios de la zona. En un primer momento los intereses geográficos de los narcotraficantes y las guerrillas no se cruzaban. Mientras unos buscaban espacios para transitar y sacar la droga del país, los otros buscaban consolidar

77 Observatorio de DD. HH., Dinámica reciente de la violencia en el norte del Valle. Vicepresidencia de la República. Disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/nortedelvalle.pdf Consultado el 31 de enero de 2015.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*, p. 4.

zonas de retaguardia para esconder secuestrados y ocultarse⁸⁰.

A la par del Eln, las Farc se asientan en el territorio con una lógica diferente. Siguiendo a Estrada, las Farc movilizan sus acciones a las zonas montañosas de las cordilleras Central y Oriental.

(...) en las áreas comprendidas entre Buenaventura y Tuluá. Hacia el sur del Valle sus acciones están ubicadas sobre los límites entre los departamentos del Valle y Tolima. Realizan operativos de sabotaje y ataques en Potrerillo, Pradera y Florida. Durante 1998, las acciones de las Farc tuvieron una intensidad relativamente baja si se compara con la estrategia desplegada por el Eln⁸¹.

La década del 2000 fue, sin duda, la etapa más cruenta de violencia en el departamento caracterizada por la confrontación entre los carteles del norte del Valle, liderados por Wilber Varela, "alias Jabón", y Diego Montoya, "alias Don Diego". Con sus respectivos ejércitos 'Los Rastrojos' y 'Los Machos'⁸².

El resultado de estos actores armados ilegales en el territorio fue un recrudescimiento de la violencia. Por parte de las Farc se desplegó en el departamento un bloque militar conformado por 1.500 hombres, al mando de Pablo Catatumbo, con el objeto de consolidar el territorio de los Farallones para desplegarse hacia los municipios de Dagua, Yotoco, Palmira y Cerrito⁸³.

A comienzos de la década de los noventa se inicia el proceso de expansión de las Farc en la cordillera Central, la Occidental y el Pacífico, en busca de establecer presencia permanente en el territorio vallecaucano con el Frente 30 y Pablo Catatumbo. El proceso de expansión de las Farc tenía como propósito consolidar el corredor Tolima-Valle, y controlar el corredor Pacífico desde Tumaco hasta Urabá, teniendo como punto crítico el control de las vías de penetración hacia el interior, Cali-Buenaventura y Buga-Loboguerrero-Buenaventura, y un segundo eje sobre la zona industrial del Valle al establecerse en La Cumbre, desde donde es posible controlar también a Yumbo. Las Farc establecen también comandos urbanos en Cali, y entran con fuerza en el corregimiento de Pance y el municipio de Jamundí, donde a mediados de la década de los noventa montan un cerco total a la ciudad y controlan buena parte de los puntos nodales de la economía y la política regionales⁸⁴.

80 Estrada, Fernando. Estrategia y geografía política del conflicto armado en el Valle del Cauca. Revista Análisis Político, Vol. 23. No. 69. Bogotá, mayo-agosto de 2010.

81 *Ibid.*

82 Garzón, Juan Carlos. La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica. En: Rangel, Alfredo, et al. (2005). El poder paramilitar. Fundación Seguridad y Democracia. Editorial Planeta, Bogotá.

83 Estrada, Op. cit.

84 Fernando Estrada señala la importancia estratégica del control de las zonas de alta montaña para el dominio territorial en el caso del Valle. Ver: Estrategia y geografía política del conflicto armado en el Valle del Cauca. 2010.

A mediados de la década, las Farc operaban en el departamento a través del Bloque Oriental, conocido también como el Bloque Manuel Cepeda Vargas y los siguientes frentes hacían presencia en la zona: Frente 50, Frente Alirio Torres, Frente Víctor Saavedra, Frente Alonso Cortés, Frente 6, Frente 30 y el Bloque Móvil Arturo Ruiz⁸⁵.

Por otro lado, las AUC penetran en el Valle en 1999, tras el secuestro masivo de La María; Ever Veloza, 'HH', sostiene que la creación de los bloques de las AUC en la región fue impulsada por sectores empresariales, pero que los empresarios se retiran cuando se consolidó el poder territorial. Sin embargo, las nacientes autodefensas se reprodujeron con el beneplácito de algunos sectores, que esperaban que se frenaran las extorsiones y secuestros de las guerrillas.

Las AUC buscaron responder a la arremetida de las Farc y diezmarlas a través del Frente Farallones, que hacía parte de las AUC y no estaba relacionado con el narcotráfico. Más tarde la financiación del narcotráfico sería también un aspecto fundamental de las luchas internas de las autodefensas en la medida en que Carlos Castaño impartió la orden de no vincularse con el narcotráfico. Castaño, en el libro de Aranguren⁸⁶, dice lo siguiente respecto al Cartel de Cali:

En la época de los 'Pepes', me entrevisté con ellos siete veces. Cumplirles la cita en ese momento era normal, ellos eran los 'jeques' y este tipo de relaciones en un país como Colombia es obligatorio manejarlas. Durante la lucha contra Escobar, varias veces me prestaron helicópteros para movilizarme. A pesar del nexo que existió, yo por naturaleza he sido un 'anti-narcos'. He desconfiado de los narcotraficantes por el hecho de ser tales. Desprecio el narcotráfico porque siempre, tarde o temprano, destruye lo que toca. Acaba con ideologías y principios, acaba con todo⁸⁷.

Sin embargo, siguiendo a Garzón, "habría que considerar la participación de los paramilitares a favor de alguno de los dos bandos", es decir a favor de 'Los Machos' o 'Los Rastrojos'. Ahora bien, debe señalarse que inicialmente los paramilitares se concentraron en la región norte del departamento (Bloque Calima y Frente Cacique Calarcá), donde intentaban desalojar a las Farc con la cooperación de los ejércitos de narcotraficantes de la región, en particular de Diego Montoya; en un comienzo la acción se desarrolló en las zonas rurales de Buga, San Pedro, Tuluá, Andalucía y Bugalagrande, pero en el 2000 inician la acción en los centros urbanos, consolidando su estrategia de dominio territorial y expandiendo su acción violenta sobre sectores

85 Observatorio de Derechos Humanos. Op. cit., p. 5.

86 Aranguren, Mauricio. (2001). Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos, capítulo IX Cartel de Cali. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2001.

87 Ibid., p. 167.

sociales; el método privilegia la alta visibilidad de las acciones, con asesinatos en público y evidencia de tortura. En este año se inicia la ampliación de la acción por el corredor vial, disputando el control territorial a las Farc, y aumentando posteriormente su acción en el municipio de Buenaventura (Bloque Pacífico). Finalmente, la expansión de las AUC hacia el sector sur del departamento se orienta hacia los municipios de Jamundí (Frente Farallones), Pradera y Florida.

En el 2002 se consolida el dominio paramilitar en el departamento, con excepción del municipio de Buenaventura, donde persisten las acciones de los diferentes grupos en la lucha por el control de la zona periférica del puerto. La disputa territorial llega al casco urbano del municipio, donde hasta el año 2004 se producen enfrentamientos entre las AUC y las Farc; también se empiezan a producir acciones armadas en Cali con mayor intensidad y frecuencia, donde las AUC intensifican su acción contra sectores sociales diversos, como el sector sindical, pero actuando en escuadrones de "limpieza social" que sirven a la vez como mecanismo de control del comportamiento y como medio para el control del tráfico de drogas en la ciudad.

En el 2004 se inicia la disminución de la acción de las AUC en el Valle, fenómeno producido por la captura de algunos de sus mandos, y por la reacción de las Farc en su intento por retomar el territorio. Las confrontaciones se presentan principalmente en los corredores estratégicos y en las zonas de producción y procesamiento de drogas. La desmovilización de los bloques Calima y Pacífico se produce en el 2004, tras su concentración en la zona norte del Valle, pero esta desmovilización fue parcial y dio lugar al establecimiento de nuevos grupos.

La acción paramilitar no tuvo en el Valle del Cauca, como en otros escenarios departamentales, un componente tan fuerte de acción sobre los gobiernos locales y los actores políticos del nivel departamental. El Cartel de Cali había conseguido fortalecer la impunidad, generar inmunidad frente a acciones del Estado, acceder a información clasificada e incidir sobre decisiones de carácter económico y político, pero las AUC no pudieron acceder a estas ventajas para el control integral del territorio. Lo anterior se explica, de acuerdo con Guzmán y Moreno, porque los actores de los gobiernos locales tenían miedo a las acciones de retaliación que podrían tener los grupos armados tras el retiro de las AUC, y porque "las AUC no lograron consolidar una base social de apoyo ni alcanzaron la aceptación y el respaldo generalizado de la población"⁸⁸. No obstante, debe mencionarse que durante las sesiones de versión libre del jefe del Bloque Calima de las AUC, Ever Veloza

88 Op. cit., p. 286 y ss.

('HH'), planteó que el congresista Juan Carlos Martínez fue respaldado en su aspiración al Congreso por los paramilitares con la cooperación de narcotraficantes del Valle del Cauca; igualmente, la senadora Dilian Francisca Toro fue señalada por Rocío Arias por haberse apoyado electoralmente en las autodefensas para aspirar al Congreso, lo que se sustentó con el número de votos que logró la senadora en varios municipios del Magdalena; Rocío Arias señaló también al representante a la Cámara Luis Carlos Restrepo y al senador Luis Émer Arenas, de quien se mencionaron presuntos nexos con 'Rasguño' y grupos armados del norte del Valle⁸⁹.

El resultado de esta mixtura consistió en que, de una parte, hubo sectores de las AUC que se configuraron como grupos narcotraficantes, lo cual era esperable en tanto el narcotráfico constituye una fuente extraordinaria de rentas. Pero, adicionalmente, también ocurrió al contrario: los narcotraficantes del Valle utilizaron el perfil de autodefensas para facilitar su inserción dentro del proceso de desmovilización, como en el caso de 'Los Machos', que adoptaron el nombre de Autodefensas Unidas del Valle, y en el caso de Wilber Varela la configuración de las Rondas Campesinas Populares, con acción concentrada en el cañón del río Garrapatas, en la frontera con el departamento de Chocó.

En ese sentido, es fundamental entender que en el departamento de Valle del Cauca la complejidad de la acción armada no se puede analizar desde la óptica simplista de las Farc y las AUC. El escenario es mucho más complejo en la medida en que el Eln fue un actor clave en la zona; las Farc que estaban en el territorio no pudieron controlarlo y tuvo que venir otro bloque para apoyarlos; los paramilitares nacieron como una de las estructuras de las AUC con intereses contrainsurgentes y, por otro lado, estaban los ejércitos al servicio del narcotráfico. Desde esa óptica compleja se debe analizar la dimensión territorial en lo que a grupos armados ilegales se refiere. A continuación las complejidades de la violencia en su órbita geográfica y más adelante el escenario actual de los grupos armados ilegales en el departamento.

7.3 GEOGRAFÍA DE LA VIOLENCIA EN EL VALLE DEL CAUCA

Dadas las particularidades de la problemática de los actores armados en el departamento de Valle del Cauca y su estrecha relación con el narcotráfico, es pertinente presentar de manera más detallada algunos de los rasgos de su evolución reciente. Para su análisis es preciso considerar una fuerte diversidad regional

intradepartamental en el caso de Valle del Cauca. Se reconocen cuatro regiones dentro del departamento:

Región norte del Valle: ubicada sobre los municipios de Calima, Yotoco, Guacarí y Ginebra, hasta los municipios que sirven de frontera con Risaralda y Quindío. Esta zona constituye el centro de acción del cartel de norte del Valle desde la década de los ochenta. El cartel del norte del Valle es la organización narcotraficante más consolidada, después de la desaparición de los carteles de Medellín y Cali, y agrupa a personajes tan importantes como José Orlando Henao Montoya, Iván Urdinola Grajales, el coronel Danilo González Gil, Efraín Hernández, Wilber Varela y Diego León Montoya, 'Don Diego', entre otros, y que tiene su último episodio reciente con la entrega de "Los Comba", los hermanos Luis Enrique y Javier Calle Serna.

Cali y área metropolitana: compuesta por la ciudad de Cali y varios de los municipios circundantes hasta la frontera con el departamento del Cauca, es el centro de la actividad económica regional y la principal zona de control por parte de la Fuerza Pública. Cali actúa como centro de concentración de la riqueza en el Valle, y esa condición tiene como efecto que se hayan generado actividades delictivas de diversa índole en la ciudad, teniendo como centro de operaciones algunos sectores de la misma ciudad o los municipios aledaños.

Región sur cordillerana: constituye una zona históricamente disputada por las guerrillas para el sostenimiento del corredor estratégico en la línea Sur-Norte a lo largo de la cordillera Central, y como punto de unión con los departamentos de Tolima y Huila. Incluye los municipios de Pradera y Florida, objeto de varias propuestas por parte de las Farc en torno a la posibilidad de establecer una zona de distensión que permitiera dar origen a diálogos durante el gobierno del presidente Uribe⁹⁰.

Costa Pacífica (municipio de Buenaventura): el municipio más extenso del Valle se despliega en la franja Pacífica del departamento, y limita con Chocó y Cauca, teniendo como centro poblacional a la ciudad de Buenaventura, segunda en importancia en el departamento desde la perspectiva económica y poblacional. Como se ha mencionado, ha constituido en los años recientes uno de los escenarios de disputa territorial más importante por parte de los diferentes actores debido a su importancia geoestratégica para el desarrollo de los diferentes mercados ilegales.

⁹⁰ Actualmente tiene asiento en esta zona una de las Zonas de Consolidación Territorial establecidas durante el gobierno de Álvaro Uribe, lo que tiene fuertes implicaciones sobre la presencia de la Fuerza Pública en el territorio.

⁸⁹ El País, Cali, abril 24 de 2009.

7.4 PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO

En el escenario departamental confluye actualmente la presencia de varios actores armados ilegales que son el resultado de adaptaciones y mezclas de los grupos narcotraficantes y paramilitares que les antecedieron. De acuerdo con el coordinador del Observatorio de Prevención y Control de la Violencia en el Valle del Cauca, Guillermo Rivera, los grupos que operan actualmente “son unas organizaciones delincuenciales que ejercen influencia en zonas desmovilizadas, se financian de actividades del narcotráfico, carecen de plataformas pseudoideológicas y políticas, y poseen una capacidad armada y relativa de control territorial”⁹¹. Indepaz registra que entre el 2008 y el 2011 ha habido un incremento de afectación del 38% al 56% de municipios con presencia paramilitar, registrándose en 26 de los 42 municipios del departamento⁹².

Ahora bien, es pertinente tener una mirada regional sobre la acción de los diferentes grupos, ya que, como se ha mencionado a lo largo del documento, el Valle del Cauca constituye un territorio estratégico para la acción de los grupos armados, pero una parte importante de las rentas que les sirven de sustento se encuentran localizadas en los departamentos de Nariño y Cauca, principalmente, donde existió un fuerte dominio por parte de ‘Los Rastrojos’. Su concentración coincide al nivel espacial con las zonas de producción de cultivos de coca, con la explotación de minería ilegal, y con el control de los puntos nodales para el tráfico de armas y el control del microtráfico al nivel urbano. En relación con la minería ilegal, se plantea en el informe nacional de Indepaz (2012): “la presencia de ‘Los Rastrojos’ en la costa Pacífica (especialmente en Tumaco, Buenaventura, Guapi, Timbiquí y El Charco) ha generado graves violaciones a los derechos de las comunidades afrodescendientes. Así mismo en el Valle del Cauca las ‘Águilas Negras’ han obligado a los mineros artesanales a trabajar en sus minas. A los que trabajan por su cuenta les cobran el 10 % de las ganancias. Además en el Valle, estarían haciendo presencia integrantes de estos grupos con el propósito de vigilar y hacer labores de inteligencia ya que sobre esta zona se proyecta realizar exploraciones mineras”⁹³.

De acuerdo con el conteo realizado en febrero de 2012, el grupo dominante en la región Pacífica (departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Chocó) es el de ‘Los Rastrojos’, con cerca de 800 miembros activos registrados por

91 Testimonio recogido en Rebellón, Bryan: La realidad de las Bacrim. Disponible en: <http://bloginformativobr.blogspot.com/2011/04/la-realidad-de-las-bacrim.html>. El destacado es mío.

92 Indepaz, Cartografía del conflicto – Narcoparamilitares y guerrilla. Punto de encuentro No. 58, marzo de 2012.

93 Op. cit., p. 46.

la Policía Nacional; en segundo lugar, se encuentra el grupo ‘El Clan Úsuga’, con solo 85 miembros en el departamento de Chocó, seguido por ‘Renacer’, con 70 miembros. Su acción tiene un componente rural que agrupa a cerca del 60 %, y el 40 % restante opera en los centros urbanos. En la región Pacífica operan también las ‘Águilas Negras’, que constituyen una “marca” genérica para la acción de pequeños grupos armados derivados tanto de los reductos no desmovilizados de las AUC, como de grupos delincuenciales de carácter local que encuentran en esta denominación un mecanismo de protección; no obstante, no se ha identificado que exista unidad de mando y acción en sus operaciones.

Dentro del departamento, para febrero del 2012, se registró la presencia de 325 miembros de ‘Los Rastrojos’ y 55 de ‘Los Machos’; la presencia de ‘Los Machos’ se registró solo en algunos de los municipios de la región norte (Zarzal, Toro, La Unión, La Victoria, Roldanillo y Sevilla), mientras que ‘Los Rastrojos’ operaban desde el norte hasta el centro del Valle, con control territorial pleno en Tuluá, Trujillo, Bolívar, Calima, Darién y Riofrío⁹⁴.

Debe señalarse que la captura de Diego Montoya en septiembre de 2007 produjo un golpe muy fuerte a la organización del grupo ‘Los Machos’, y la reacción de ‘Los Rastrojos’ para retomar el territorio hizo que los primeros desaparecieran del escenario regional casi por completo; no obstante, informaciones de la Fiscalía y la Policía del Valle indican que ‘El Clan Úsuga’ reforzó la acción de ‘Los Machos’ por medio de financiación y apoyo logístico, con el fin de entrar a disputar el territorio del centro y sur del Pacífico⁹⁵.

Por otra parte, la situación de ‘Los Rastrojos’ se deterioró de manera sustantiva a lo largo del 2012, debido a que se presentaron capturas importantes por parte de la Fuerza Pública y entregas voluntarias recientes. En primer lugar, en el mes de marzo fue capturado Juan Carlos Calle Serna, uno de ‘Los Comba’, jefe de ‘Los Rastrojos’; su hermano, Javier Antonio Calle Serna, se entregó a la justicia posteriormente y se encuentra preso en Estados Unidos desde abril pasado. Diego Pérez Henao, otro de los grandes jefes de la organización, fue detenido a comienzos de junio de 2012; y alias ‘Torero’, el último de los jefes reconocidos, fue capturado en octubre, coincidiendo con un episodio de entrega de 17 miembros de ‘Los Rastrojos’ en el municipio de Trujillo; en ese episodio se habló de la próxima entrega de Carlos Enrique Salazar Córdoba, alias ‘Guerrero’, quien fuera uno de los hombres de confianza de Carlos Mario

94 Debe señalarse que el conteo oficial de Bacrim no registra ningún miembro en el municipio de Buenaventura. No obstante, la información recopilada en las entrevistas con la Policía Nacional, la Fiscalía, la Gobernación del Valle y la Oficina de Gestión de Paz del Valle indican que se trata de uno de los municipios con mayor concentración de actores armados ilegales.

95 Información de Justiniano Valencia, coordinador de la Unidad Bacrim de la Fiscalía. Coronel Carlos Antonio Gutiérrez, Policía del Valle.

Jiménez, alias 'Macaco', en el Bloque Central Bolívar⁹⁶; alias 'Guerrero' fue uno de los hombres más buscados de las AUC por su acción en el Putumayo entre 2004 y 2005. De acuerdo con información de la Policía Nacional, 'Los Rastrojos' estarían esperando que William Pérez Henao asuma la dirección del grupo⁹⁷.

En relación con las formas de operación de los grupos, debe mencionarse que, siguiendo el patrón reciente de acción de baja visibilidad que comenzó a configurarse tras la desmovilización de las AUC –con el incremento de la acción de la Fuerza Pública y su estrategia de captura de mandos altos y medios de estas organizaciones–, predominan modalidades de control territorial ejercido por comandos pequeños (entre 2 y 10 hombres) que hacen uso de armas cortas y que tienen un alto nivel de circulación por el territorio. A diferencia de los bloques paramilitares que operaron en la región, los grupos armados que operan en la actualidad no suelen circular uniformados, y evitan las confrontaciones con la Fuerza Pública y aun con las guerrillas, con los cuales han establecido relaciones de cooperación económica en algunos casos, principalmente para el comercio de drogas y armamento. No obstante, por la naturaleza de enclave de las economías de la coca y la minería ilegal, que tienen bajos niveles de movilidad, persiste la modalidad de control permanente del territorio, aunque en escalas inferiores a las anteriormente registradas; en el caso de 'Los Rastrojos', su amplio escenario de actuación se ve limitado por las zonas de control territorial de las guerrillas, particularmente de las Farc, lo cual explica en parte la falta de continuidad en su presencia en el departamento del Cauca, donde su nivel de presencia y control es inferior al del departamento de Nariño.

La acción de los grupos se articula con la delincuencia común en los centros urbanos, con el fin de diversificar las fuentes de ingresos (extorsión y microtráfico, principalmente) y disminuir su visibilidad en la comisión de delitos de alto impacto. El mecanismo utilizado con la delincuencia común es permitir la franquicia de su actividad en relación con otras actividades delictivas a cambio de la prestación de servicios de cobro y de información sobre la presencia y acción de la Fuerza Pública. La reciente captura del 'Indio William', miembro de 'Los Rastrojos' que operan en la ciudad de Cali, permitió evidenciar este mecanismo e identificar a varias de las organizaciones criminales que están participando en esta modalidad como lo son: 'Los Yepes', 'Los Ocho', 'El Parche de Zuley' y la banda de 'Guacamayo'⁹⁸. La Policía Metropolitana ha identificado 12 "oficinas de cobro", y desarticulado 6

de las 18 bandas sicariales articuladas con las Farc y con los grupos armados ilegales posteriores a la desmovilización de las AUC.

De otro lado, el reclutamiento de menores por parte de las bandas criminales se realiza en dos modalidades. La primera consiste en la distribución gratuita de drogas en las escuelas y colegios de la ciudad, con el fin de generar adicción temprana, de manera que los menores se conviertan en consumidores habituales de drogas; la segunda consiste en el ofrecimiento de beneficios económicos en zonas marginales de la ciudad, teniendo particular importancia el Distrito de Aguablanca y el sector de Terrón Colorado, zonas de fuerte recepción de población desplazada en la ciudad. Los menores están siendo utilizados en las labores de cobro del microtráfico y en la comisión de asesinatos, tanto para reforzar el efecto intimidatorio de la extorsión como para atender a conflictos entre bandas o grupos delincuenciales en la ciudad; en este sentido, debe resaltarse que, de acuerdo con la Unidad de manejo de Bacrim en la Fiscalía de Cali, se han registrado varios casos de menores implicados en asesinatos que provienen de la costa norte (La Guajira, Cesar y Magdalena); igualmente, la Policía y la Fiscalía de La Guajira señalan que se han presentado varios casos de asesinatos ejecutados por menores provenientes del Valle, particularmente de Cali, tanto en Riohacha como en las demás ciudades de la Costa donde tienen presencia los grupos armados. De acuerdo con la Policía Metropolitana, de las 12 organizaciones sicariales en operación, 7 usan menores de edad para cometer el 60 % de sus delitos; durante el 2012 han sido aprehendidos 2.056 menores, 31 por homicidio, 440 más por porte de armas de fuego, 60 por lesiones personales y 2 por secuestro⁹⁹.

Las acciones de control social ejecutadas por los grupos armados tienen varios propósitos. Inicialmente, los grupos realizan asesinatos que, bajo el ropaje de la "limpieza social", sirven no solo para evidenciar su poder sino también para eliminar las fuentes de competencia sobre las actividades ilegales en el sector; pero más allá de la eliminación de la competencia, los grupos realizan intimidaciones a todos los comportamientos sociales considerados inadecuados o inconvenientes, lo que comprende desde sectores de población LGBT hasta personas que pertenecen a organizaciones sociales diversas¹⁰⁰.

Debe señalarse aquí, también, que se han identificado miembros activos y retirados de la Fuerza Pública como parte de los grupos armados que han operado en el

96 El Tiempo, octubre 22 de 2012. Despegó el sometimiento de banda 'Los Rastrojos'.

97 Reunión en la DIRAN, Policía Nacional, septiembre de 2012.

98 Información del capitán Óscar Manrique, de la Policía Metropolitana de Cali; reportaje al general Fabio Alejandro Castañeda, El País, lunes, septiembre 24, 2012.

99 Informe especial de El País, de Cali: "Así funcionan las oficinas de sicarios en Cali". Septiembre 24, 2012.

100 De entrevista al capitán Jhonatan Camargo, coordinador de la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en la Policía Metropolitana de Cali.

Valle del Cauca desde comienzos de los años ochenta, con la participación sobresaliente del coronel Danilo González; además, se ha demostrado la participación de miembros activos de la Policía Nacional en la realización de operaciones de narcotráfico recientes asociadas al grupo 'Los Rastrojos'¹⁰¹. Al respecto, el capitán Óscar Manrique, de la Policía Metropolitana de Cali, planteó que uno de los objetivos más importantes de reclutamiento de las bandas criminales lo constituyen los funcionarios de la Fuerza Pública, tanto porque tienen acceso a información clasificada sobre operaciones en curso, como por el hecho de que cuentan con el conocimiento y la experiencia para generar relaciones de subordinación en terreno para

permitir el tráfico de drogas y armas, o para evitar la acción de la Fuerza Pública.

La Dirección de Investigación Criminal e Interpol departamental del Valle del Cauca¹⁰², señala que durante el 2014 la dinámica delictiva de las Farc se ha enfocado en acciones de activación de explosivos y ataque a patrullas del Ejército o la Policía Nacional; de acuerdo con la información provista, se han detectado varios casos de coacción de población campesina para evitar su colaboración con la Fuerza Pública por medio de homicidios selectivos, principalmente en el centro del departamento. Las acciones armadas se han enfocado contra dispositivos militares o policiales evitando la confrontación directa.

Estructura	Área de influencia
Columna Gabriel Galvis	Florida y Pradera
Columna Alirio Torres	Tuluá, Buga y Ginebra
Compañía Víctor Saavedra	Sevilla, Bugalagrande, Tuluá
Frente 30	Buenaventura, Darién, Dagua, Cisneros
Columna móvil Libardo García	Buenaventura, Cisneros, La Delfina, Dagua, Loboguerrero, Calima y Darién
Frente urbano Manuel Cepeda Vargas	Cali, Yumbo

Tabla 9. Farc-EP, estructura y área de influencia

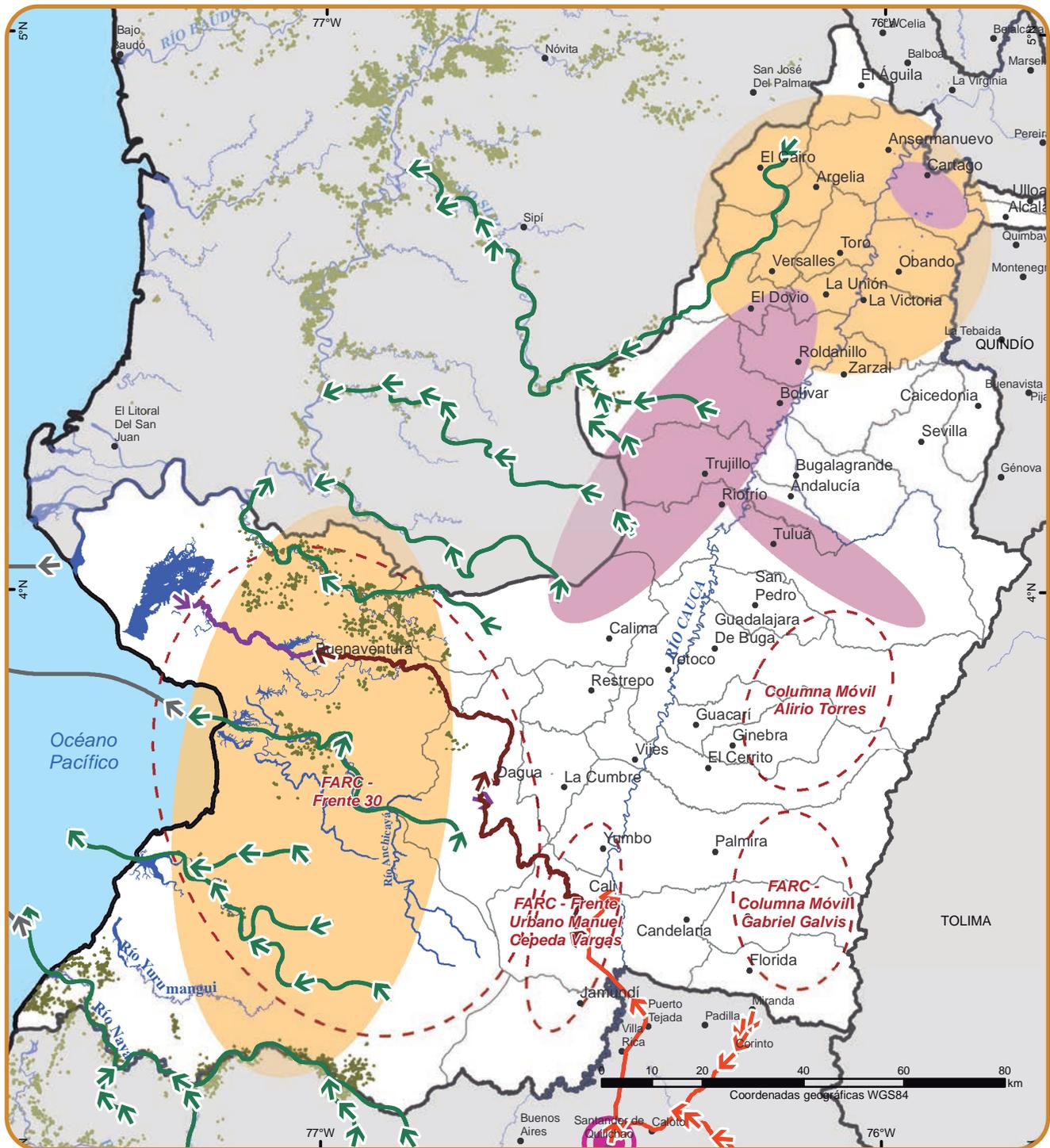
En relación con las bandas criminales y los grupos delincuenciales, señala la Policía Nacional que existe presencia de 'El Clan Úsuga' y de 'Los Rastrojos'. De acuerdo con el reporte, el departamento presenta una alta incidencia de 'El Clan Úsuga', que accedió al departamento hace aproximadamente tres años por medio de una alianza con la banda 'Los Machos', ya desaparecida, centrando sus acciones inicialmente en Roldanillo y Zarzal. Posteriormente entró a participar y controlar el microtráfico y la extorsión en varios puntos del norte del Valle, por medio de homicidios selectivos; actualmente se trata de una estructura fortalecida que ha extendido su acción fuertemente a Buenaventura y otras poblaciones del norte del Valle, principalmente las localizadas en el Distrito de Policía Roldanillo; se ha

registrado que este grupo opera por medio de alianzas con redes delincuenciales locales. En agosto de 2014 se realizó la captura de 48 miembros de esta banda criminal¹⁰³.

Por otra parte, se ha registrado presencia reciente de algunos grupos disidentes de 'Los Rastrojos', banda criminal que se encuentra fuertemente disminuida tras la judicialización de varios de sus integrantes; la zona de acción principal de este grupo es el centro del Valle, en los municipios de Tuluá, Bugalagrande, Riofrío, Trujillo y El Dovio, principalmente. La localización de los actores armados ilegales en el departamento de Valle del Cauca se presenta en el mapa 13.

101 Ver: "Policías implicados en narcotráfico están en Cartagena", El Universal (Cartagena), junio 9 de 2011.

102 Comunicación de noviembre 30 de 2014 para contribuir con este estudio.
103 <http://www.semana.com/nacion/articulo/golpe-las-bacrim-en-buenaventura/401063-3>



- | | | |
|---------------------------------------|---|--------------------------------|
| → Sustancias químicas | Zona de influencia grupos armados ilegales | • Cabecera municipal |
| → Pasta/base | — FARC | ■ Ríos |
| → Marihuana | — Bandas Criminales | ■ Cultivos de coca 2011 - 2013 |
| → Pasta/base y Marihuana | ■ Clan Úsuga | □ Límite municipal |
| → Pasta/base, heroína y marihuana | ■ Los Rastrojos | □ Límite departamental |
| → Pasta/base, clorhidrato y marihuana | ● Centro de comercialización de heroína, marihuana y coca | □ Límite internacional |

Mapa 14. Rutas de tráfico y comercialización - grupos armados ilegales

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

7.5 DINÁMICA DE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO EN EL TERRITORIO

El observatorio del delito de la DIJIN registra que la dinámica de violencia asociada al conflicto armado ha presentado una fluctuación fuerte en el departamento de Valle del Cauca en los últimos años, pero manteniendo un alto número de homicidios durante el

período 2005-2012. Si bien desde el 2005 hasta el 2009 se redujeron sensiblemente los casos de terrorismo, las acciones subversivas y las masacres han presentado un aumento desde el 2010 pareciendo señalar una tendencia creciente. La misma situación se observa en el homicidio, que descendió desde el 2005 hasta alcanzar su valor más bajo en 2010, pero en 2011 aumentó en un 14 % para mantenerse cercano a los 3.500 homicidios por año, como se ilustra en el gráfico 16.

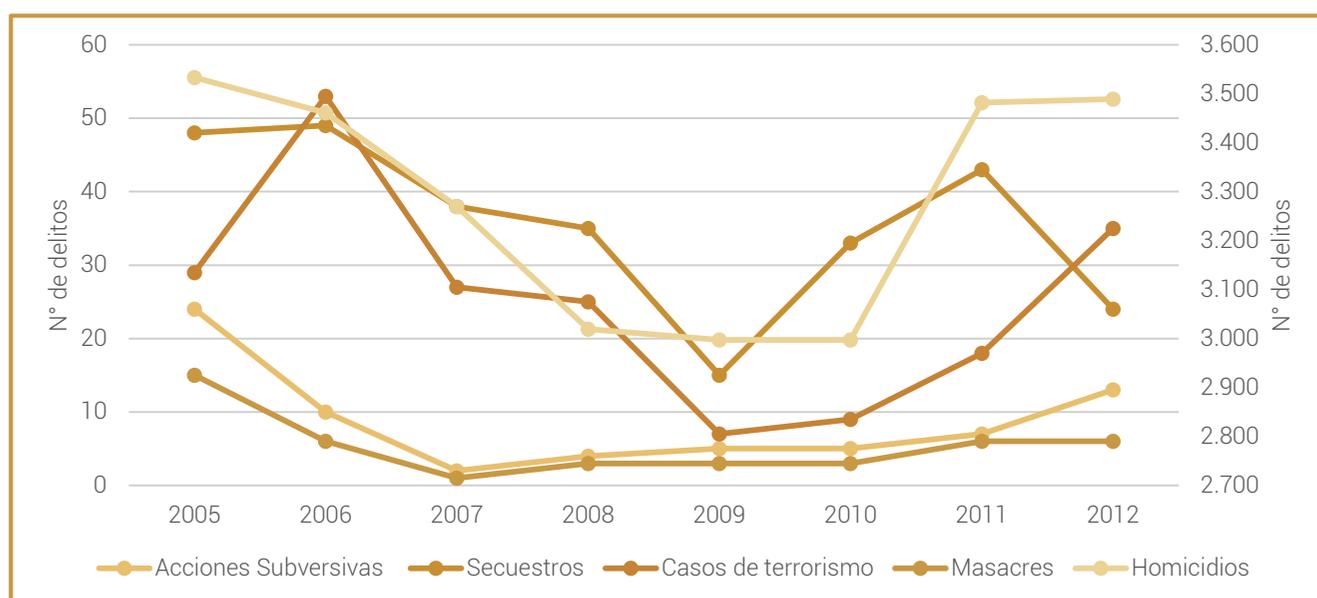


Gráfico 16. Dinámica de algunos delitos asociados al conflicto armado – Valle del Cauca, 2005-2012
Fuente: Observatorio DIJIN-Policía Nacional. Delitos de impacto 2005-2012.

Por otra parte, el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República publicó en 2012 el mapa de afectaciones del territorio del Valle del Cauca durante 2010-2011; como se observa en la figura 1, las expresiones de violencia se presentan en la mayor parte de la geografía del departamento, teniendo la mayor intensidad en Buenaventura y en la región del medio y bajo Calima.

De acuerdo con los datos de CERAC, el departamento de Valle del Cauca experimentó un alto nivel de eventos

de violencia con grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales emergentes durante el período 2000-2007; entre 2008 y 2010 se presentó una reducción importante, llegando a un nivel medio de confrontación. Entre 2000 y 2008 la mayor parte de los eventos tuvo como actor principal a las guerrillas, teniendo pico de acciones en el 2007 (88 acciones); en 2009 y 2010 la incidencia más alta fue producida por las bandas emergentes, como se observa en el gráfico 17.

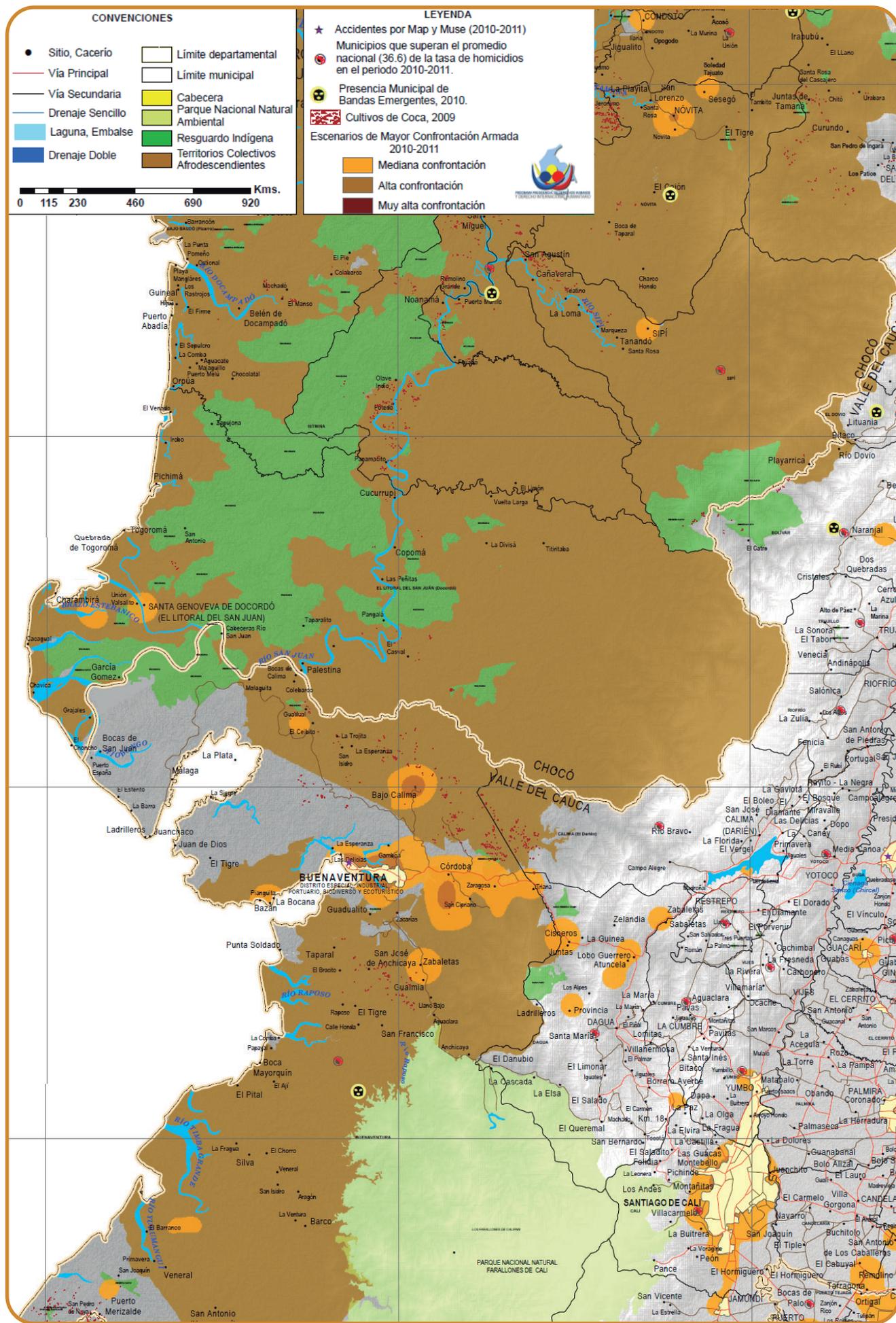


Figura 1. Síntesis de violencia y confrontación armada en el Valle del Cauca, 2010-2011

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República; http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Valle%20del%20Cauca_sintesis.pdf

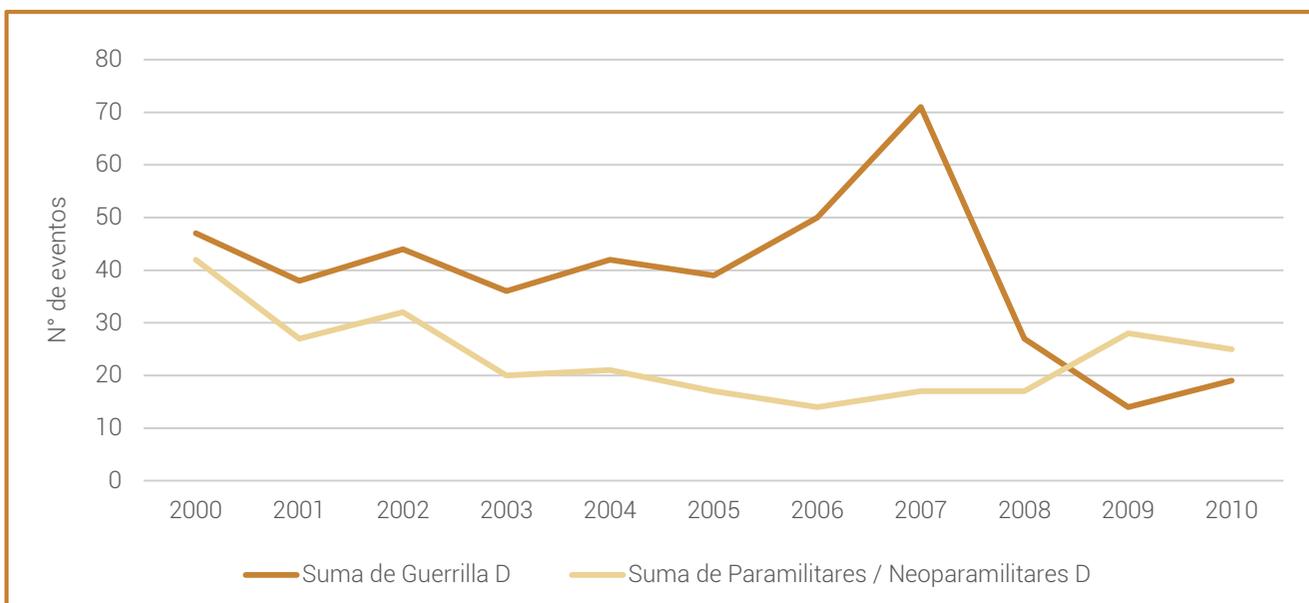


Gráfico 17. Eventos de violencia en el Valle del Cauca por grupos guerrilleros, paramilitares y bandas emergentes, 2000-2010
Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

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 vallecaucano y constituyen la mayor parte de las acciones armadas en el departamento; durante todo el período 2000-2010 la frecuencia de estas acciones fue superior a

la frecuencia de combates, presentando dos picos sobresaliente en 2004 y 2007. Entre 2008 y 2010 se registraron solo 7 combates anuales en promedio, mientras que las acciones unilaterales presentaron un promedio de 139 por año. La dinámica de combates y acciones unilaterales de grupos armados se observa en el gráfico 18.

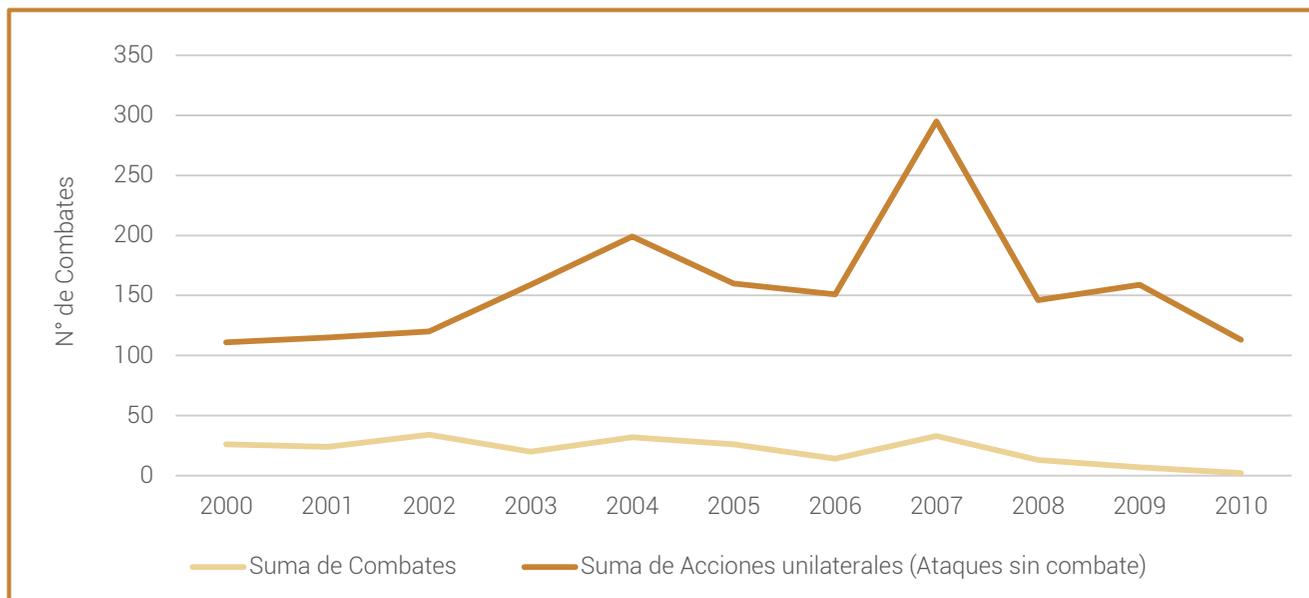


Gráfico 18. Combates y acciones unilaterales de grupos armados en el Valle del Cauca, 2000-2010
Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

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, fluctuando entre 11 y 28 combates entre 2000 y 2007, con un promedio de 20 combates anuales durante el período; entre 2008 y 2010 se redujeron drásticamente los combates, hasta presentarse solo 2 en 2010, con una media de 6,3 durante este período.

Con excepción de los años 2004 y 2005, el nivel de confrontación entre los grupos paramilitares y las bandas criminales y la Fuerza Pública ha sido muy bajo. De otra parte, los combates entre las guerrillas y los grupos paramilitares tuvieron su máxima en 2002 y 2003, y se mantuvieron con muy baja frecuencia hasta 2006, año a partir del cual no se registran enfrentamientos entre estas dos fuerzas, como se ilustra en el gráfico 19.

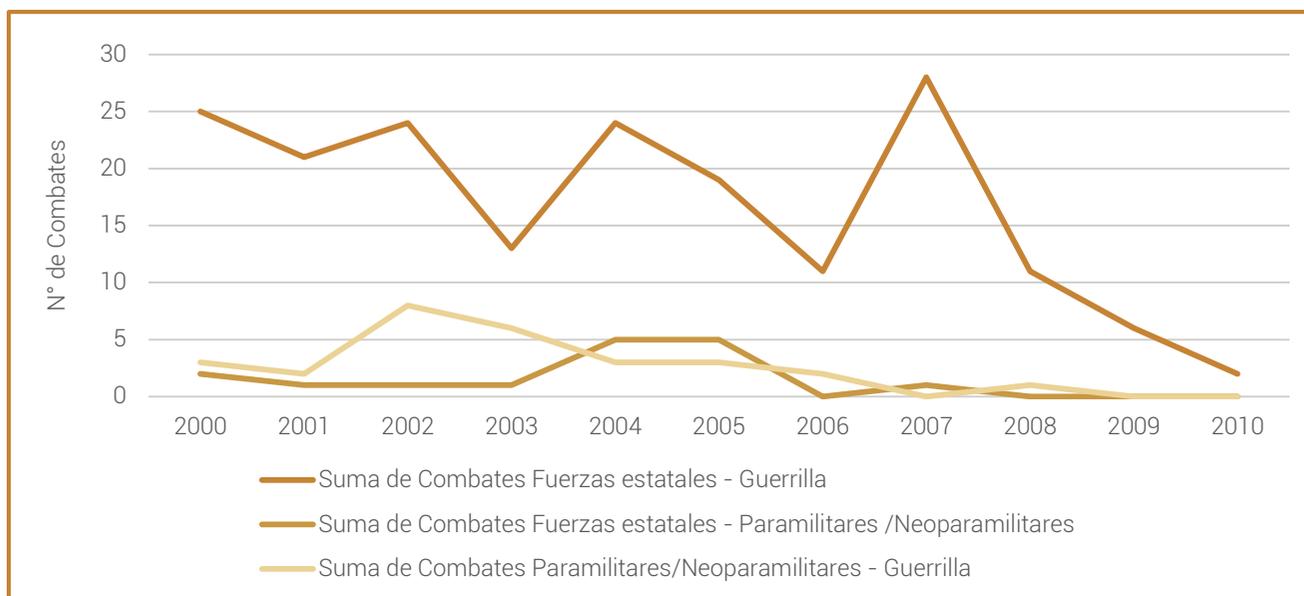


Gráfico 19. Combates entre los agentes en conflicto en el Valle del Cauca, 2000-2010
Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

Ahora bien, la dinámica de violencia derivada del conflicto armado arroja un saldo desfavorable para la población civil en Valle del Cauca a lo largo de todo el período, en el cual se registra el asesinato de 1.940 personas; durante este mismo período el segundo grupo más afectado fue el de miembros de grupos guerrilleros, que sumaron 1.016 muertes. El pico máximo de muertes se presentó en 2002, y tuvo durante los siguientes años una reducción importante;

no obstante, llama la atención la dinámica de muertes tras la desmovilización de los grupos paramilitares, particularmente en 2007, cuando se presenta no solo un segundo pico de muertes totales, sino también una agudización drástica de los asesinatos de civiles por parte de agentes del conflicto. El número de muertes totales se reduce notablemente en 2008 y 2009, pero presenta un nuevo curso de ascenso en 2010. La dinámica anterior se ilustra en el gráfico 20.

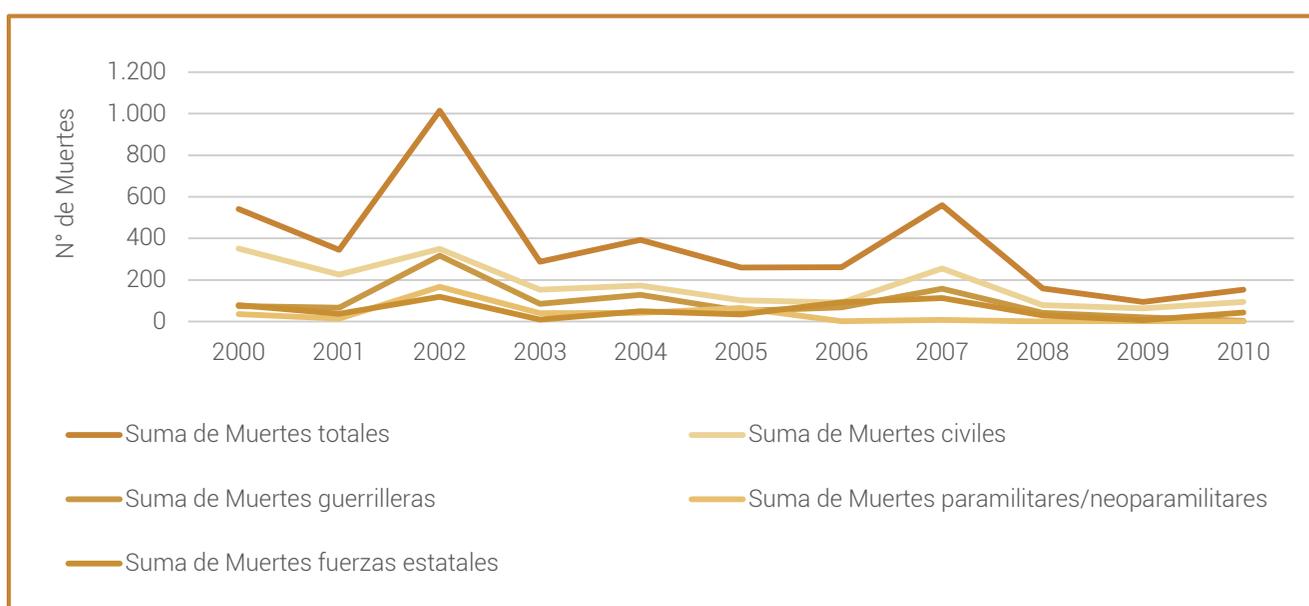


Gráfico 20. Muertes según pertenencia a grupos armados o población civil en Valle del Cauca, 2000-2010
Fuente: elaborado para este estudio con datos CERAC.

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 UARIV¹⁰⁴, entre 2000 y 2012 en el departamento de Valle del Cauca fueron desplazadas 198.511 personas. El desplazamiento forzado ha sido intenso, con más de 15.00 personas

en promedio anual durante el período, presentando dos picos de más de 25.000 personas desplazadas por año en 2003 y en 2011; solo ha habido dos momentos de reducción importantes (2004-2005, y 2009-2010), pero aun en estos momentos el desplazamiento ha sido superior a las 5.000 personas por año, como se ilustra en el gráfico 21.

104 UARIV, informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012

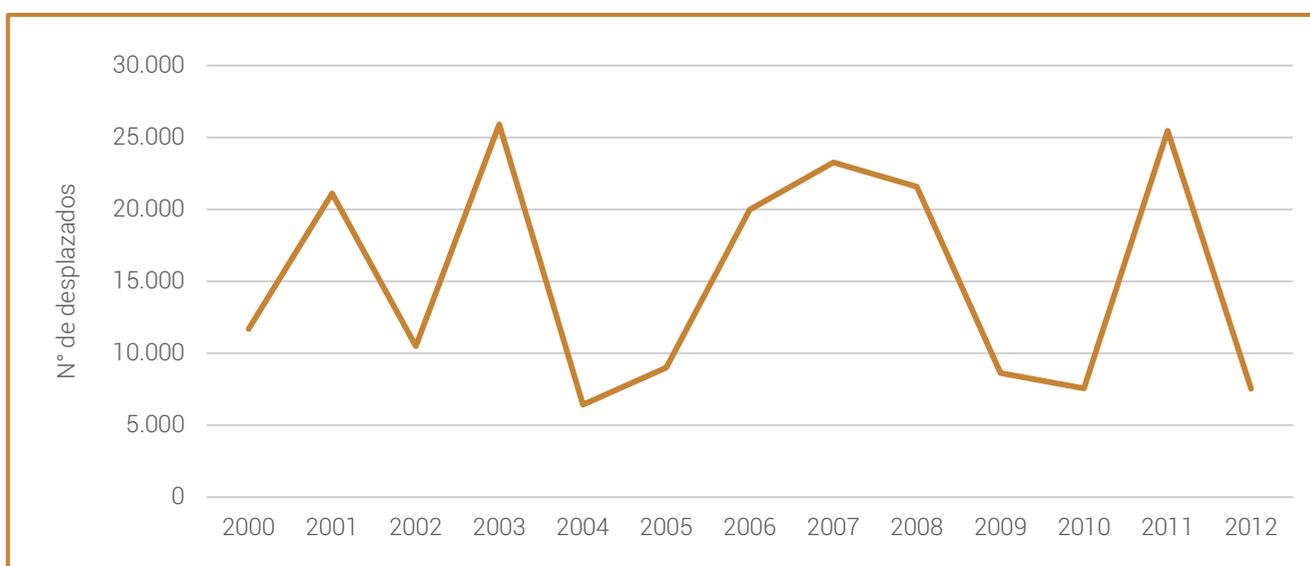


Gráfico 21. Desplazamiento forzado interno (expulsión) de personas en Valle del Cauca, 2000-2012
Fuente: elaborado a partir de datos del Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, UARIV.

En el caso del Valle del Cauca, el 59,6 % del desplazamiento forzado total entre 2000 y 2012 se concentró en el municipio de Buenaventura, principal productor de cultivos de coca del departamento,

alcanzando casi las 120.000 personas desplazadas; Tuluá, Jamundí y Dagua son los siguientes municipios más afectados, pero con una intensidad mucho menor, como se observa en el gráfico 22.

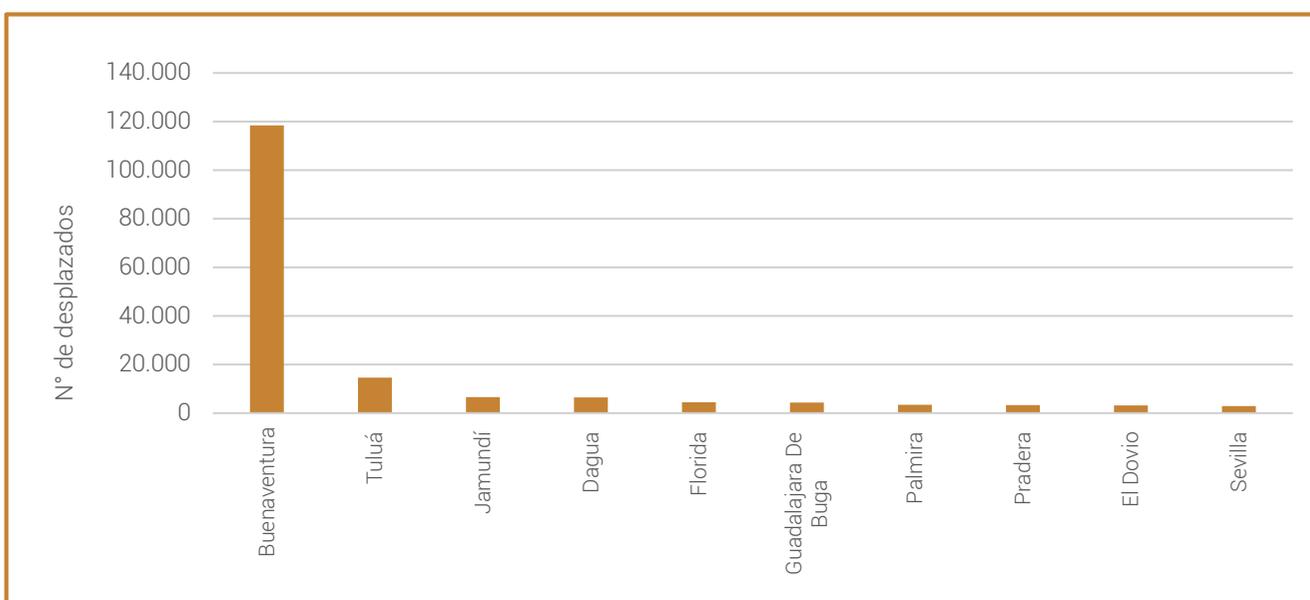


Gráfico 22. Principales municipios con desplazamiento forzado interno, Valle del Cauca, 2000-2012
Fuente: elaborado a partir de datos del Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, UARIV.

El examen de la dinámica de desplazamiento forzado en el municipio de Buenaventura muestra dos picos superiores a las 20.000 personas, el primero en 2003 y el segundo en 2011, mucho después de la conclusión de la desmovilización paramilitar. Por otra parte, se observa que solo durante 5 años de la serie 2000-2012 el desplazamiento acumulado en el resto del departamento fue superior al volumen producido en Buenaventura, como se ilustra en el gráfico 23.

además de la problemática de desaparición forzada y de las evidencias de desmembramiento de personas en las “casas de pique”, que pueden significar un aumento sensible en el número de homicidios no registrados en el municipio; para este municipio, entre 2006 y 2009, se cuenta con un registro de 412 denuncias por desaparición que no han sido resueltas¹⁰⁶.

La problemática del puerto de Buenaventura no ha cesado: señala el reporte de Human Rights Watch del 2014 que durante el 2013 el desplazamiento puede haber alcanzado las 13.000 personas¹⁰⁵,

¹⁰⁵ HRW, The Crisis in Buenaventura: Disappearances, Dismemberment, and Displacement in Colombia's Main Pacific Port. Consulta en: <https://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1ce6cd34-800d-422c-9e96-f0c19cfc51e9/The%20Crisis%20in%20Buenaventura%202014.pdf>

¹⁰⁶ ODDHHVPR, Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Corte Constitucional Valle del Cauca. Consulta: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoAfro/ValleDelCauca.pdf>, p24. Ver también el análisis sobre desaparición de personas en poblaciones afrocolombianas en “Impactos de la guerra, el narcotráfico y la violencia en la población afrocolombiana 2000-2011” del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, pp. 63-67, <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Documents/informe-afro-web.pdf>

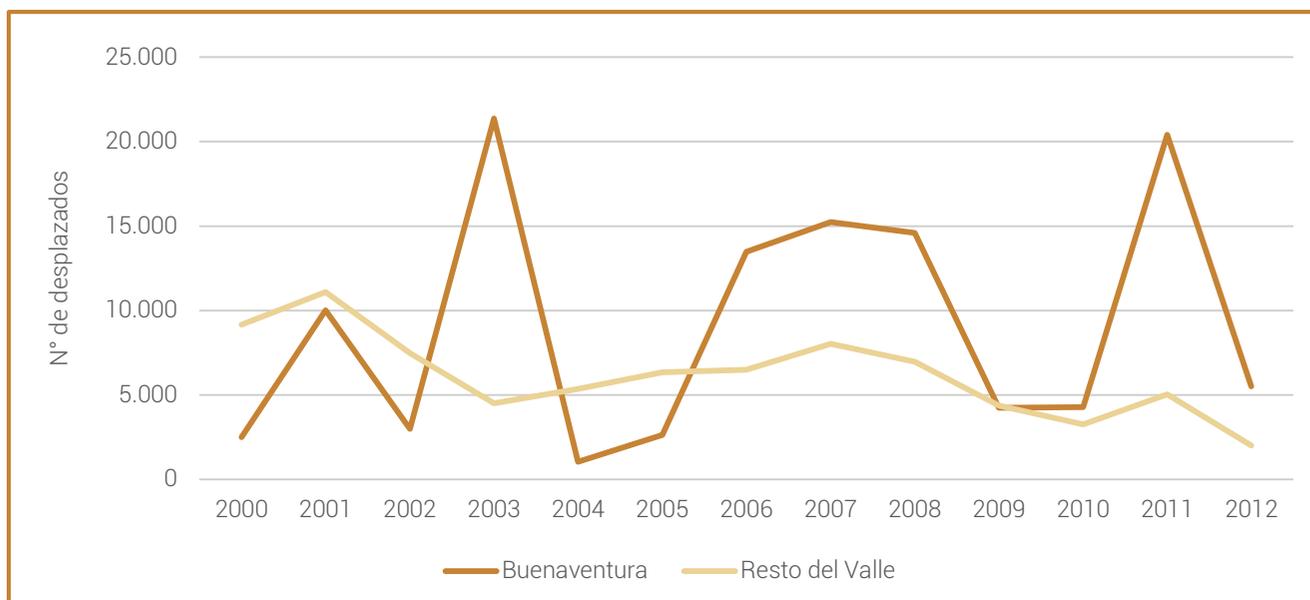


Gráfico 23. Dinámica de desplazamiento forzado en Buenaventura y resto del Valle del Cauca, 2000-2012
Fuente: elaborado a partir de datos del Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, UARIV.

De otra parte, hasta el 2012 los principales municipios receptores fueron Cali y Buenaventura, seguidos por Tuluá y Jamundí, como se ilustra en el gráfico 24. La cifra total de recepción de población desplazada es

de 271.000 personas, lo que significa que el Valle del Cauca es un departamento receptor, que de acuerdo con las cifras existentes ha recibido cerca de 72.700 personas desplazadas de otros departamentos.

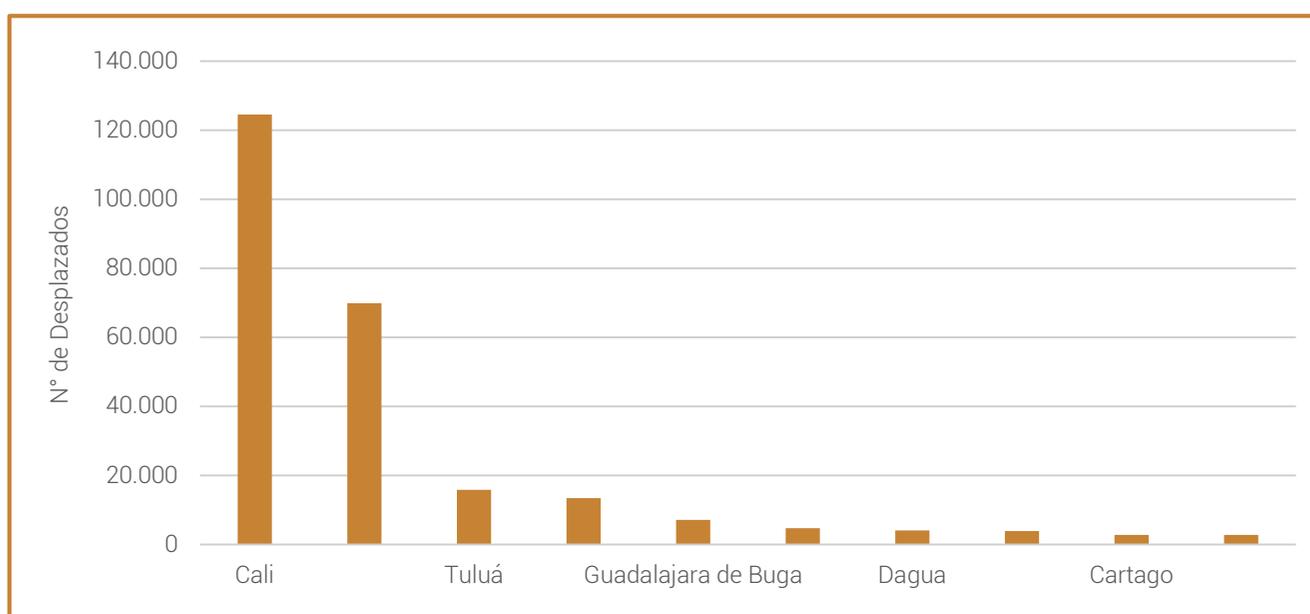


Gráfico 24. Principales municipios de recepción de población desplazada, Valle del Cauca, 1999-2012
Fuente: elaboración a partir de datos de CODHES.

La Misión de Observación Electoral¹⁰⁷ señala que el 55 % de los municipios del Valle del Cauca se encuentran en riesgo electoral por violencia (13 en riesgo medio, 7 en riesgo alto y 3 en riesgo extremo: Buenaventura, Cali y Pradera). En el caso de Buenaventura y Cali, la MOE registra que presentan riesgo electoral alto o extremo por factores de violencia desde 2007. En cinco municipios del centro y norte del Valle, y en el municipio de Buenaventura, ha habido asesinatos de dirigentes políticos; por otra parte, el reporte no registra riesgos altos o extremos por fraude electoral.

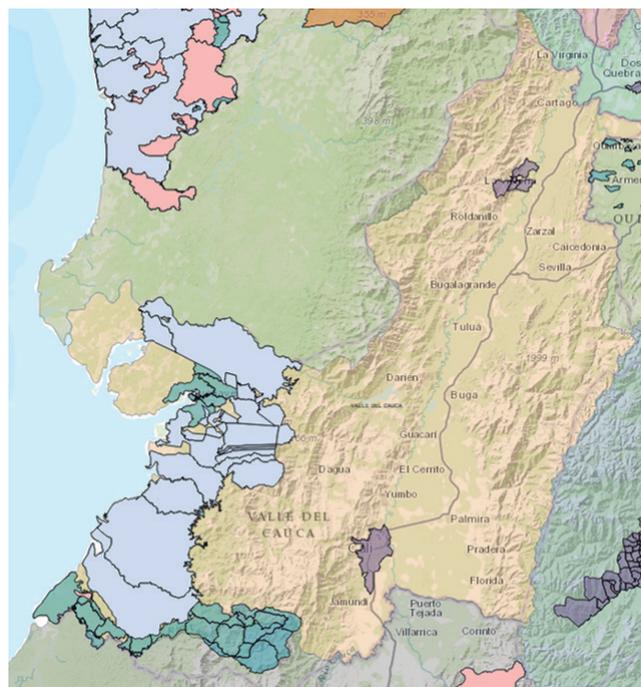
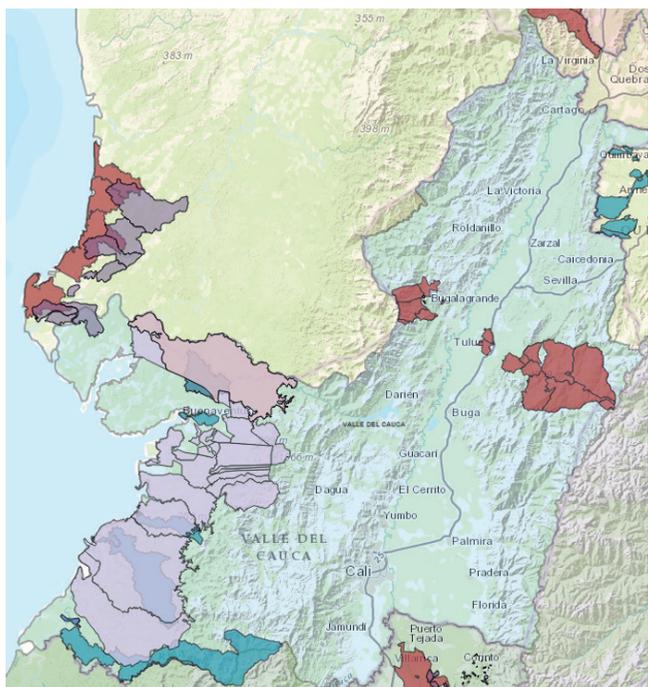
Por otra parte, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo¹⁰⁸ registra un amplio conjunto de alertas y notas de seguimiento durante el 2013 y el 2014, principalmente en Buenaventura (zona rural y urbana), aunque también en la ciudad de Cali y en algunos municipios de la zona centro y norte. En el reporte de 2014 ha generado una alerta para Buenaventura, indicando que "la situación de violencia se mantiene en el Distrito de Buenaventura, en el marco de la disputa que mantienen grupos armados ilegales. En la zona rural, las Farc continúan alterando la vida social de las

107 Informe MOE 2014, Mapas y factores de riesgo electoral – Elecciones nacionales 2014.

108 Visor geográfico de registro de Informes de riesgo y Notas de seguimiento del SAT <http://www.arcgis.com/apps/PublicInformation/index.html?appid=47f68a24f41c4ba1ae0b685ed091f889>

comunidades. Ninguna de las estructuras armadas ilegales ('La Empresa', 'El Clan Usuga', 'Chocoanos' y 'Los Gaitanistas') tienen la intención de ceder en sus pretensiones de lograr el control territorial urbano y de ser el actor preponderante en los circuitos económicos fundados en la ilegalidad por cuanto cada una de esas

estructuras armadas han sido reforzadas con personas foráneas (procedentes de Cali, Palmira, Antioquia y Chocó) que llegan con diferentes denominaciones, tales como 'Autodefensas Gaitanistas de Colombia' y 'Los Chocoanos' ¹⁰⁹.



Figuras 2 y 3. Panorama de Informes de riesgo y notas de seguimiento del SAT - Defensoría del Pueblo, Valle, 2013 - 2014

Fuente: Visor geográfico de registro de Informes de riesgo y notas de seguimiento del SAT. <http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat>
Las zonas en polígonos de colores han sido objeto de informes de riesgo o notas de seguimiento por parte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

También advierte la Defensoría del Pueblo del riesgo para la población civil urbana y rural del municipio de La Unión, especialmente de los corregimientos Linderos y Aguaclara, debido a la presencia y confrontación entre los grupos armados 'Los Rastrojos' y 'El Clan Usuga', los cuales intentan ampliar su influencia en esta zona del departamento¹¹⁰.

y 'Los Rastrojos' trafican en Buenaventura, canalizando parte de la producción local y comercializando drogas acopiadas en la región norte del Valle por el eje del cañón del Garrapatas. Se ha identificado que por lo menos una parte de la producción de la región central se comercializa por la vía de Sipí, en el departamento de Chocó, en la ruta del río San Juan.

7.6 CORREDORES DE TRÁFICO DE DROGAS EN EL DEPARTAMENTO

El Valle del Cauca constituye un nodo clave en el tráfico de drogas en el ámbito nacional. Por una parte, sirve como ruta principal para la circulación de marihuana, clorhidrato de cocaína y heroína hacia el exterior por la ruta del Pacífico, teniendo como punto principal el puerto de Buenaventura; por otra parte, es igualmente importante en la importación de insumos para la producción ilícita.

En el mapa 13 se ilustran las principales rutas de tráfico que pasan por el departamento. Como se observa, la población de Santander de Quilichao es uno de los puntos clave de acopio de la producción ilícita, y esta es posteriormente despachada hacia Cali, y de allí hacia Buenaventura. El desmantelamiento de laboratorios en Buenaventura indica que allí se procesa parte de la pasta base y se embarca convertida en clorhidrato hacia Centroamérica y México.

De acuerdo con la información aportada por la Regional No. 4 de la Policía Antinarcoóticos, los principales agentes del narcotráfico en el departamento de Valle son las Farc, 'El Clan Usuga' y 'Los Rastrojos'. Las Farc operan el narcotráfico del sector del Naya, en la frontera entre Cauca y Valle, en una de las zonas de producción más importantes de los dos departamentos; 'El Clan Usuga'

Junto con el tráfico de Buenaventura, se han identificado otras tres rutas importantes, que aprovechan la riqueza fluvial de la selva del Pacífico. Se trata de la ruta del Naya, que junto con la del río Cajambre van directamente a la Costa desde donde son despachadas en lanchas rápidas y por otros medios, incluso submarinos; la tercera ruta es la del río Calima, que se comunica con Chocó en el municipio de Litoral del San Juan.

110 Informe de riesgo 019-14, para el municipio La Unión (Valle del Cauca).

109 Nota de seguimiento No. 001-14, Sexta Nota al Informe de riesgo No. 032-08, para el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca)

8

Dimensión económica

En el análisis de la relación entre las variables económicas y la producción ilícita hay muchos elementos en juego, como se observa en el análisis estructural para estas dimensiones en el gráfico 25. 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.

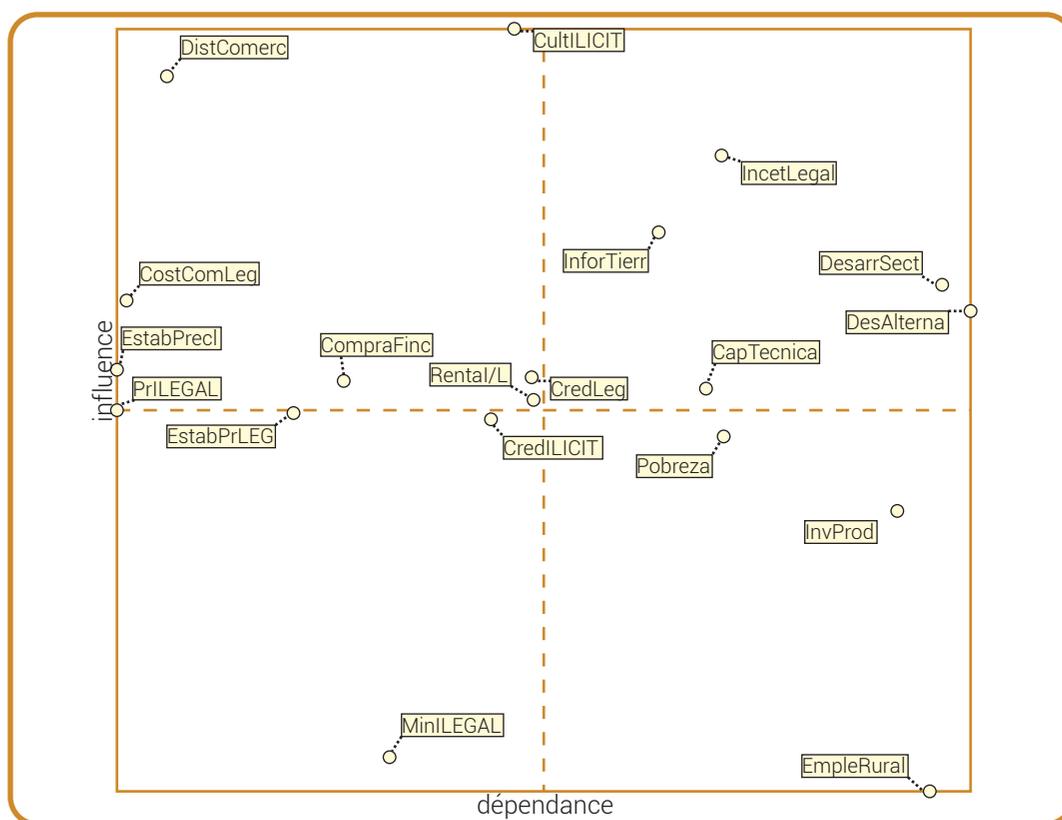


Gráfico 25. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y producción ilícita

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.

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 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.

El departamento de Valle del Cauca presenta una fuerte heterogeneidad regional en el comportamiento de varios de los factores económicos que promueven el establecimiento de cultivos ilícitos; esta heterogeneidad se expresa fuertemente en las diferencias entre el sector intercordillerano y la Costa del Pacífico, y principalmente en el municipio de Buenaventura. Si bien se trata de una economía departamental diversificada que ha tenido una tendencia de crecimiento aceptable durante los últimos 10 años, la afectación por la presencia de actores armados ilegales (incluyendo guerrillas y bandas criminales asociadas al narcotráfico) es alta, de manera que existe un nivel medio a bajo de control del territorio y de los principales factores que limitan la oferta institucional en las zonas productoras de cultivos ilícitos; de igual manera, existe un alto nivel de conectividad vial en buena parte de la región intercordillerana, pero las zonas de producción ilícita del departamento presentan un nivel muy bajo –y en algunos casos inexistente– de interconexión vial. Finalmente, aunque el departamento de Valle del Cauca se encuentra en un nivel de pobreza monetaria y extrema marcadamente inferior a la media nacional, el PNUD resalta que el 80,6 % de los habitantes de Buenaventura vive en condiciones de pobreza, y el 43,5 % en condiciones de indigencia¹¹¹.

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. 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 Valle del Cauca presentó una tendencia de crecimiento importante entre 2000 y 2012, con una tasa media de 4,0 % en

111 Jairo Núñez y Alberto Carvajal. Cuadernos PNUD ¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? - Propuestas desde las comunidades y las instituciones. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5270.pdf?view=1>

valor constante. La dinámica de crecimiento tuvo su pico en 2006-2007, cuando superó el 8 %, pero entre 2008 y 2010 se produjo un descenso, hasta alcanzar un promedio de solo 1,5 % anual; la recuperación en 2011 y 2012 le permitió llegar a un 4,3 % de crecimiento en promedio anual¹¹².

En términos generales, la economía del Valle del Cauca ha presentado un comportamiento estable en sus diferentes ramas. La rama más importante de la economía vallecaucana es la industria manufacturera, que ha mantenido su crecimiento a lo largo del período, aunque ha reducido ligeramente su participación, seguida por el sector comercial y turístico. El sector agropecuario ha mantenido su crecimiento en el departamento de Valle, a diferencia de otros departamentos en los cuales se ha presentado una reducción progresiva de la producción en esta rama; ahora bien, este crecimiento ha sido muy bajo, y la participación del sector en la economía departamental es de solo el 5,7 % en promedio entre 2000 y 2012.

Al examinar con mayor detalle el comportamiento de algunos de los componentes que presumiblemente tienen mayor relevancia en las regiones de producción ilícita, se encuentra que solo la pesca y las actividades relacionadas tienen una participación relativamente importante; tanto la silvicultura como la extracción de minerales metálicos (dentro de los que se encuentra el oro) presentan valores extremadamente bajos, como se observa en el gráfico 28.

Los datos para silvicultura y extracción maderera, junto con los de minería, llaman la atención cuando se contrastan las actividades económicas del municipio de Buenaventura, y las constantes alarmas en relación con la producción minera¹¹³. Lo anterior puede indicar que existe una fracción importante de subregistro de los resultados de estas actividades.

En relación con el empleo, la situación del Valle del Cauca no es tan favorable como en el resto del país, si se considera que la tasa de desempleo se ha mantenido notablemente por encima del promedio nacional desde el año 2010; si bien ha habido una ligera reducción desde el 2011, permanece una diferencia de por lo menos dos puntos porcentuales respecto de la tendencia nacional. En el 2013 la tasa general de participación fue del 66%, y la tasa de ocupación del 57,5 %, con una tasa de desempleo de 12,9 %, como se observa en el gráfico 29¹¹⁴.

112 Análisis con base en la serie de datos Dane, Cuentas nacionales departamentales de Colombia.

113 Véase al respecto Torres et al., La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia - Casos Valle del Cauca (río Dagua) - Chocó (río San Juan) - Efectos sociales y ambientales. Contraloría General de la República.

114 Dane, Boletín de prensa, febrero de 2013. Principales indicadores del mercado laboral - Departamentos. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/mL_depto/Boletin_dep_13.pdf.

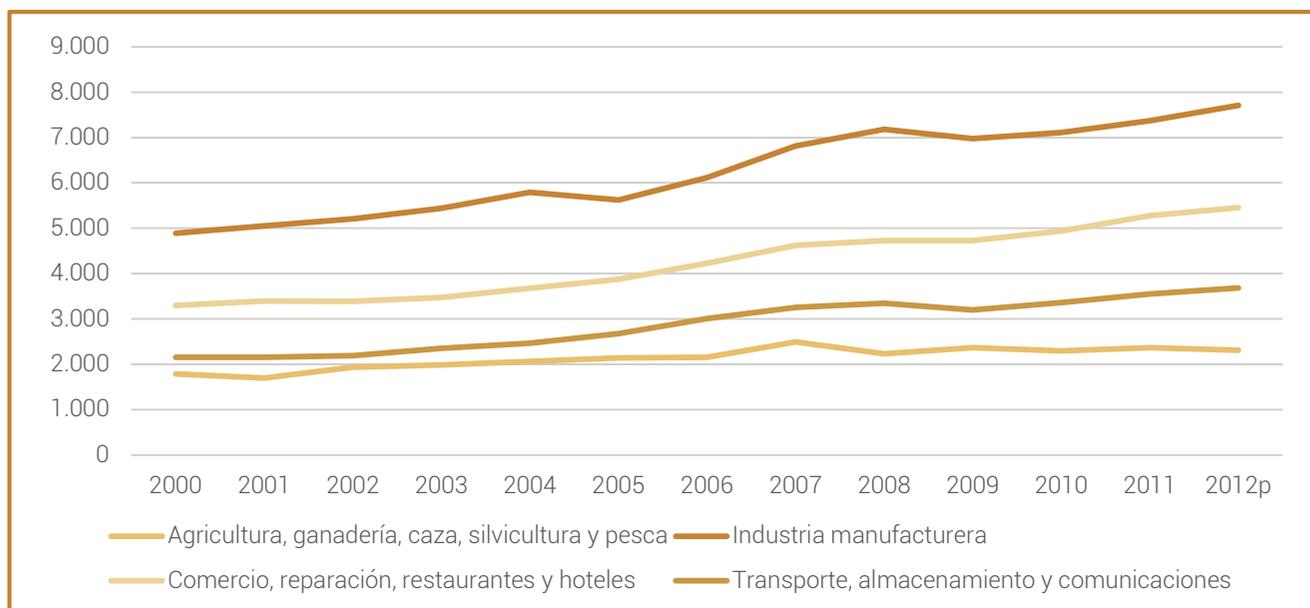


Gráfico 26. Dinámica de algunos sectores de la economía en Valle del Cauca, 2000-2012
Fuente: elaborado con datos de Dane, Cuentas nacionales departamentales de Colombia.

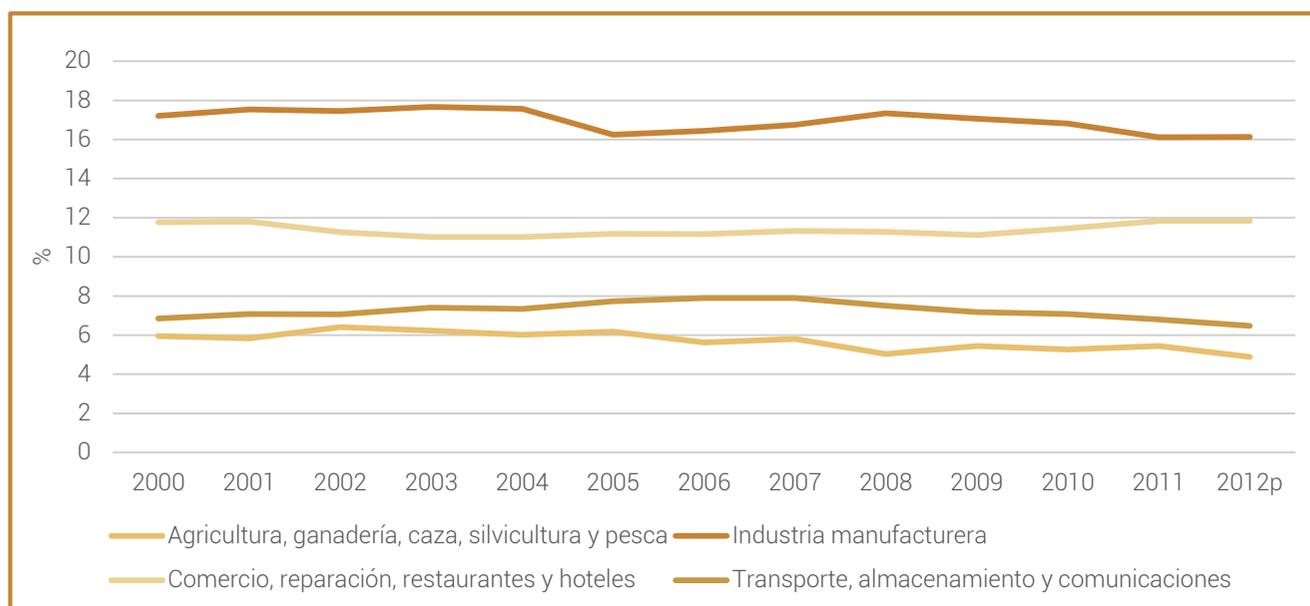


Gráfico 27. Participación de algunos sectores en la economía del Valle del Cauca, 2000-2012
Fuente: elaborado con datos de Dane, Cuentas nacionales departamentales de Colombia.

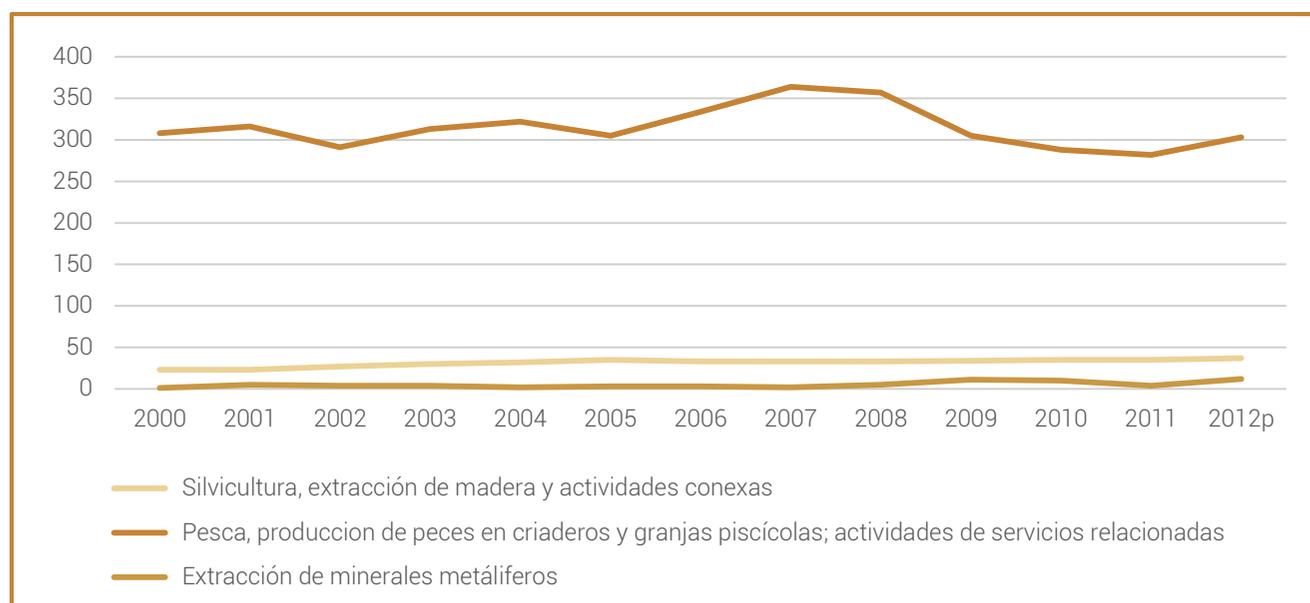


Gráfico 28. Dinámica de la silvicultura, la pesca y la extracción minera en el Valle, 2000-2012



Gráfico 29. Indicadores de empleo - Valle del Cauca, 2007-2013
Fuente: Dane, 2013, p. 4.

Debe señalarse que, según el Ministerio del Trabajo, para el 2012 en el municipio de Buenaventura el desempleo alcanzó un valor del 63 %¹¹⁵. No se cuenta con información más reciente que indique que esta situación ha cambiado sensiblemente en el municipio.

8.2 DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DE NBI

Según el Dane, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el departamento de Valle del Cauca fue de 27,2 % para el año 2013, mientras la pobreza extrema presentó un 7,1 % en ese mismo año. Tanto la pobreza como la pobreza extrema han presentado una reducción sostenida, aunque muy leve, pero la tendencia de disminución en las dos variables es menos fuerte que la del total nacional, como se observa en los gráficos 30 y 31.

Se estima que la situación del nivel de pobreza alcanza el 80 % en Buenaventura; el principal escenario de producción y tráfico de sustancias ilícitas es notablemente distinto.

De otra parte, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para Valle del Cauca, a junio de 2012¹¹⁶, fue de 15,68 %, siendo notablemente inferior al promedio nacional de 27,78 %; en las cabeceras municipales el valor es de 14,06 %, mientras en las zonas rurales es de 26,22 %. Los cinco municipios que presentan mayores valores de NBI son Buenaventura, Ansermanuevo, Obando, Bolívar y Toro, pero es Buenaventura el principal productor histórico de cultivos ilícitos, donde existe mayor nivel de NBI rural, cercano al 50 %, como se observa en el gráfico 29. Una situación similar, aunque con menor intensidad, se presenta en el municipio de Bolívar, donde las NBI de la cabecera llegan apenas al 13 %, pero las del sector rural alcanzan el 35 %.

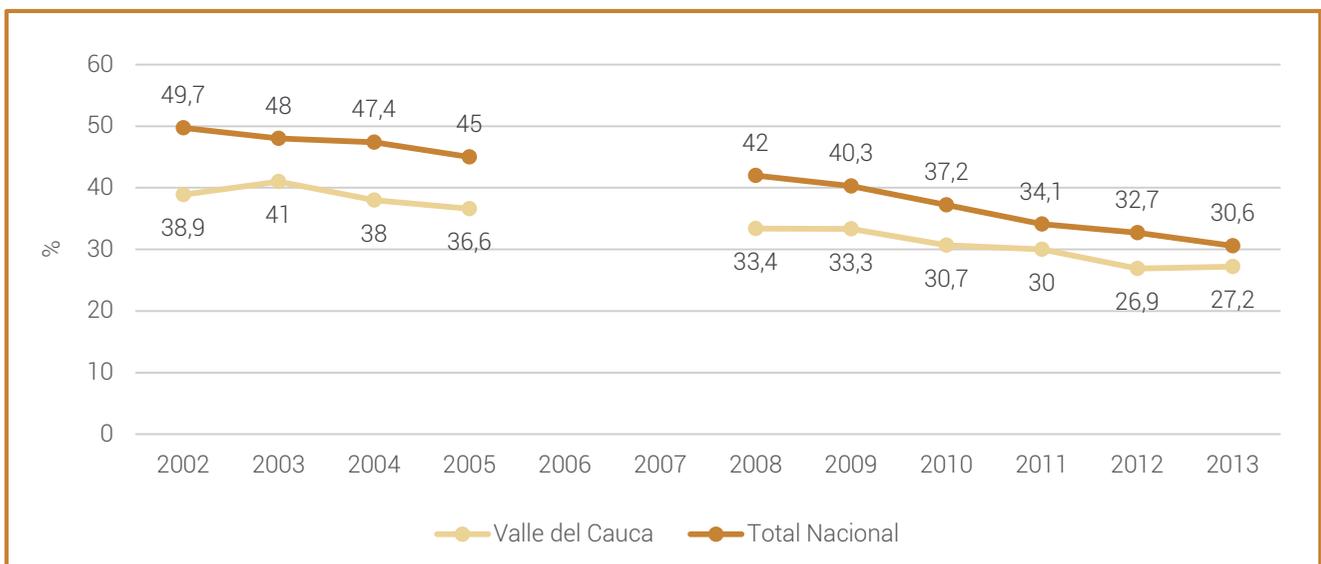


Gráfico 30. Incidencia de la pobreza en Valle del Cauca, 2002-2013
Fuente: Dane, Boletín de prensa julio de 2014, Valle del Cauca: Pobreza monetaria 2013.

115 <http://www.mintrabajo.gov.co/marzo-2012/247-mintrabajo-y-alcaldia-de-buenaventura-firmaron-acuerdo-por-el-empleo-de-la-ciudad.html>

116 Dane, Colombia. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a junio de 2012; la proyección se hace con base en datos del censo de 2005.

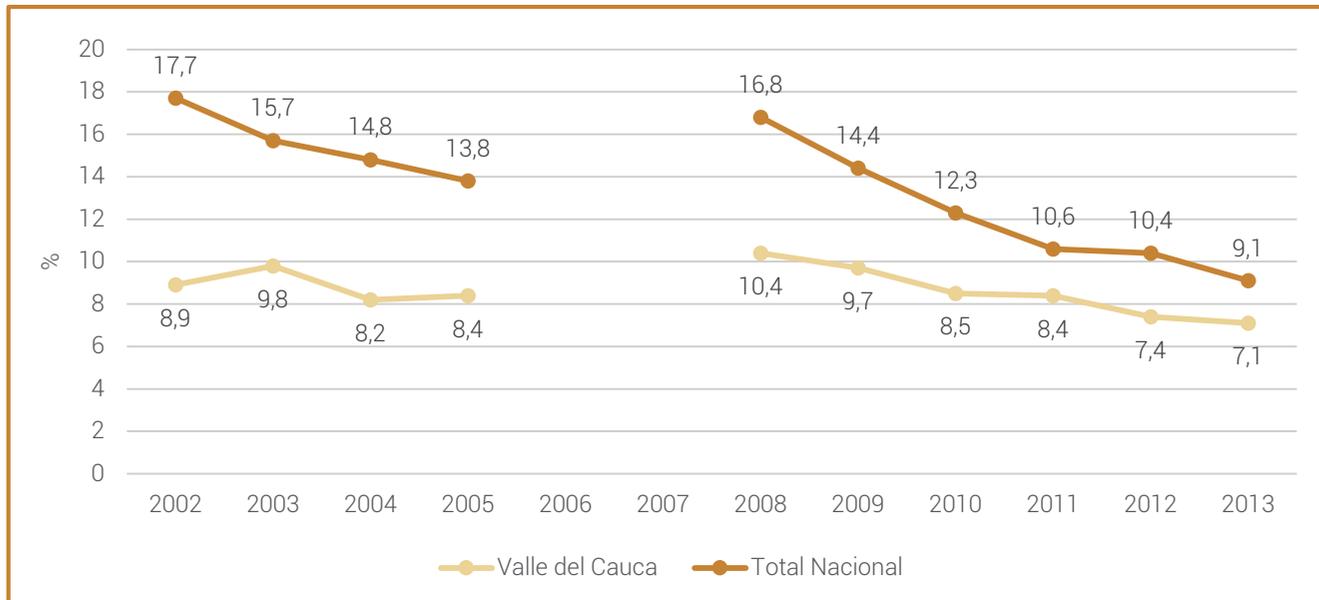


Gráfico 31. Incidencia de la pobreza extrema en Valle del Cauca, 2002-2013
 Fuente: Dane, Boletín de prensa julio de 2014, Valle del Cauca: Pobreza monetaria 2013.

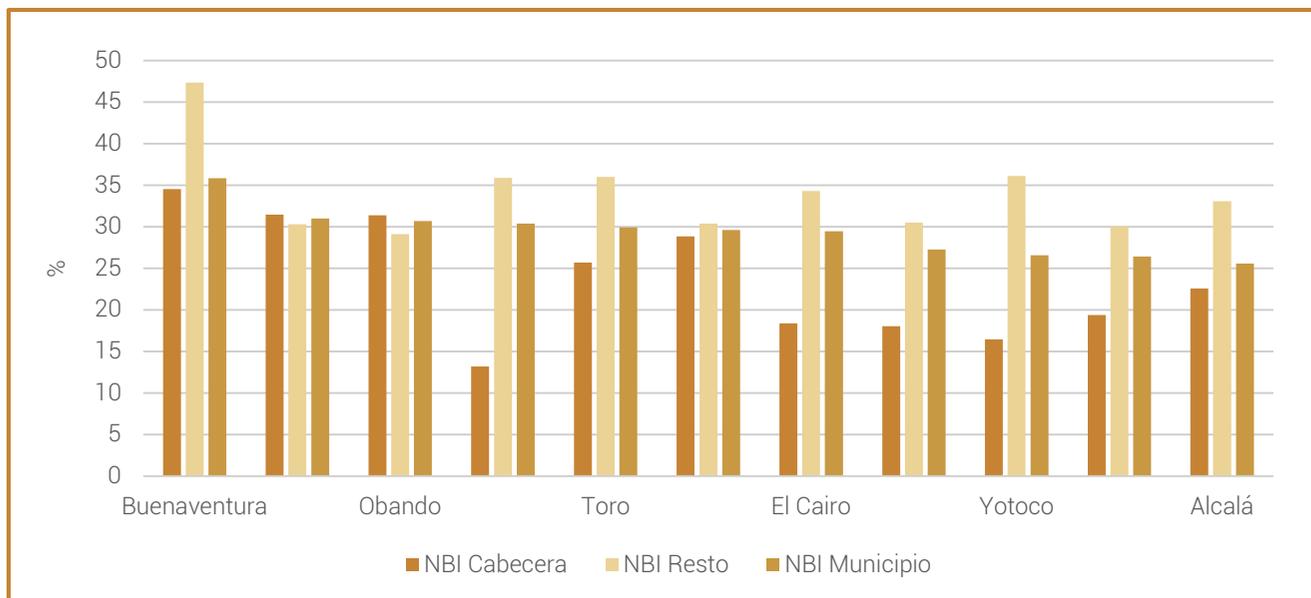
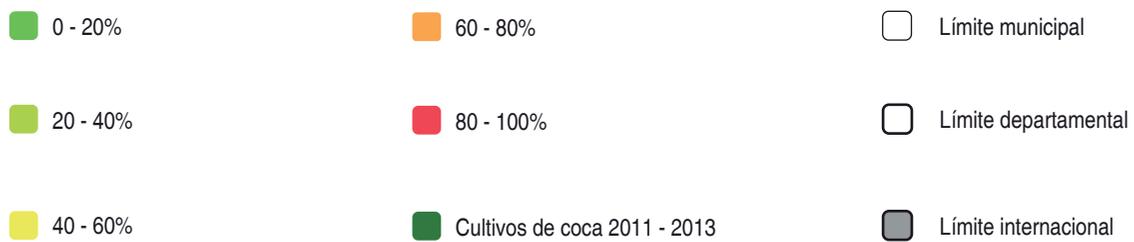
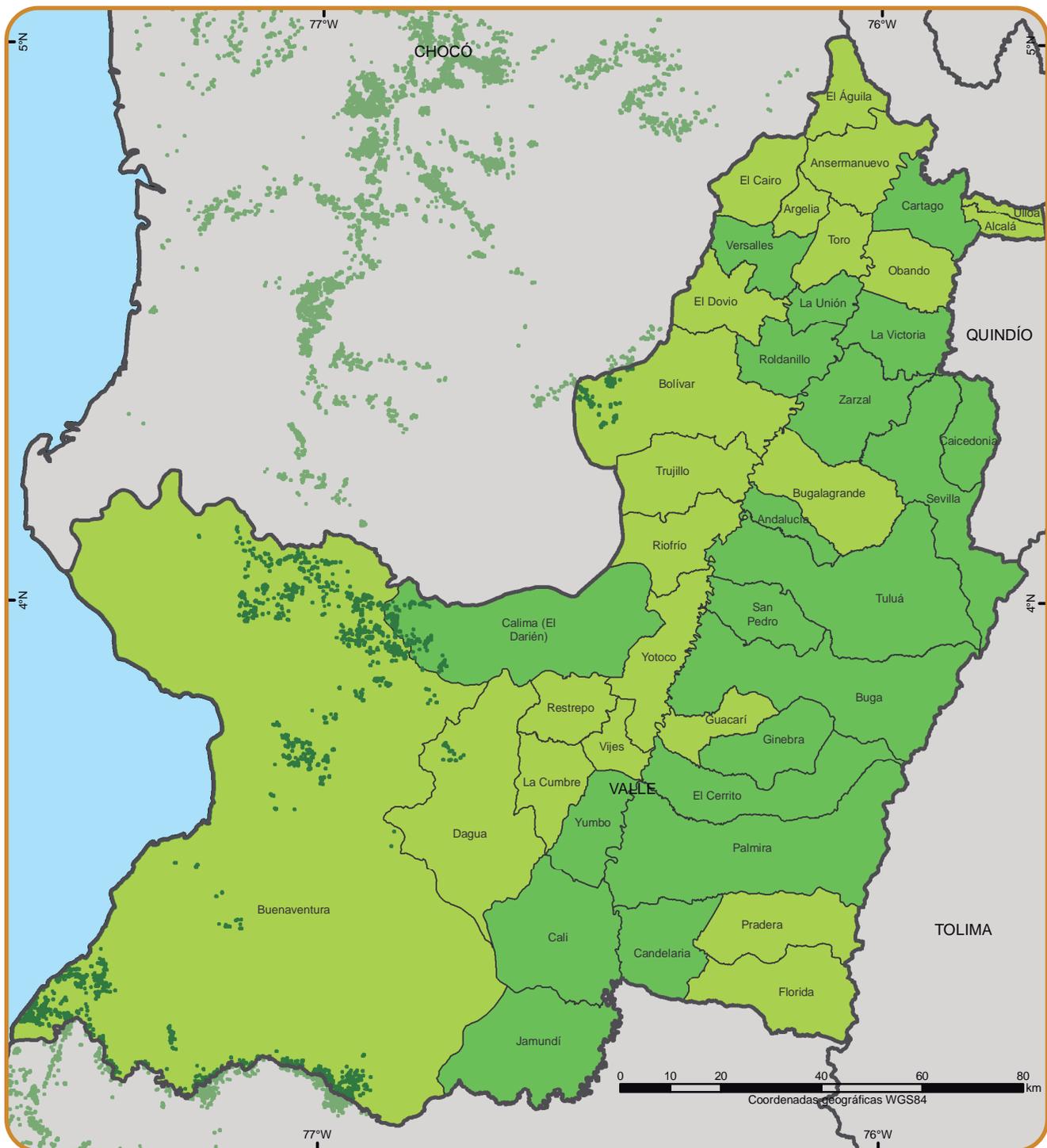


Gráfico 32. Porcentaje de NBI en algunos municipios del Valle del Cauca, 2012
 Fuente: elaborado con datos de Dane para el departamento de Valle del Cauca, 2012.

En el caso del Valle del Cauca, los municipios productores de cultivos ilícitos se encuentran en el nivel medio de NBI, con excepción del caso de Calima (El

Darién), que presenta un nivel de NBI equivalente al de las zonas más desarrolladas del departamento, como se observa en el mapa 14.



Mapa 15. Nivel de NBI en los municipios del Valle del Cauca, 2012

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2012.

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

Merece una mención especial el Plan de Acción Integral Buenaventura, con el cual el Gobierno Nacional quiere conjurar la crisis del principal puerto sobre el Pacífico. Inicialmente se realizó una intervención en seguridad por parte del Ministerio de Defensa, así como una intervención social a cargo del DPS con algunas otras agencias, y se ha previsto una intervención a mediano plazo con la Agencia de Desarrollo del Pacífico y la Vicepresidencia de la República, que propone un plan maestro dirigido al 2050 con recursos de Findeter, un Plan Estratégico para el Desarrollo Socioeconómico y Competitivo de Buenaventura, con la Alta Consejería para la Competitividad, y proyectos estratégicos¹¹⁷. Se estima que la inversión será superior a los 200 mil millones de pesos.

Si bien la existencia del plan es una muy buena noticia para el municipio, debe considerarse que no se registran acciones específicas que atiendan a la superación de las condiciones de vida de las comunidades en las zonas productoras de cultivos ilícitos en el municipio; en el área de fomento del sector rural solo se han incluido las siguientes acciones, dentro de las 30 priorizadas:

- Ministerio de Agricultura: 3 mesas de trabajo (no tiene asignado presupuesto).
 - Acuicultura y pesca.
 - Cadenas productivas para los agricultores y maderables.
 - Tarifas y cabotaje de barcos pesqueros y de transporte público (barcos confiscados por la DNE).
- Banco Agrario: colocación de créditos blandos y garantías para los pescadores, barqueros y

caboteros con condiciones especiales en tasa, plazos y con el respaldo del Fondo FAG.

Los demás proyectos atienden a la problemática urbana, y al impulso de la competitividad del puerto, pero no tienen efectos sobre las regiones productoras de cultivos ilícitos.

8.3 CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES

En el departamento del Valle del Cauca se han observado 981, 482 y 398 hectáreas de coca para los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente¹¹⁸. En la tabla 9 se muestra la cantidad de hectáreas sembradas en estos años con algunos productos principales que registran 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 implican que en ese departamento hay más hectáreas sembradas de un producto que de coca observada, y valores superiores a uno implican 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	
Caña	180.037	182.687	180547	Maíz	11.989	11.076	9.851
Café	77.211	80.424	68395	Arroz	2.813	2.787	2.770
Plátano	24.995	27.546	28.799	Soya	1.068	2.508	1.117
Banano	8.460	8.240	7.489	Frijol	1.386	1.202	1.108
Cítricos	6.216	6.386	6.511	Yuca	907	793	732
Frutales exóticos	4.427	4.449	4.430	Arracacha	0	511	361
Aguacate	1.773	1.930	1.974	Sorgo	425	352	292
Uva	2.230	2.154	1.959	Habichuela	151	222	278
Piña	1.774	1.765	1.874	Cilantro	233	272	225
Lulo	1.118	1.162	1.291	Ahuyama	317	193	194
Cacao	1.155	1.219	1.128	Pimentón	199	156	163
Guayaba	1.295	1.271	1.124	Repollo	163	139	103
Maracuyá	744	794	1.002	Pepino	109	118	92
Papaya	1.119	1010	829	Arveja	96	95	90
Mora	734	584	794	Plantas condimentarias	93	77	77

¹¹⁷ <http://wsp.presidencia.gov.co/Regiones/acuerdos/Documents/Acciones-Buenaventura.pdf>

¹¹⁸ Monitoreo de cultivos de coca 2013.

Guanábana	582	453	424	Zanahora	99	108	69
Coco	321	321	333	Tabaco	55	62	62
Malanga	392	320	318	Cebolla	43	44	45
Granadilla	164	206	242	Lechuga	4	1	4
Tomate de árbol	244	223	216	Berenjena	0	8	4
Melón	252	264	176	Rábano	0	0	2
Mango	154	150	144	Apio	0	0	1
Plantas aromáticas	60	97	133	Acelga	0	19	0
Caducifolios	11	67	60	Ají	0	0	0
Nueces	48	48	40	Algodón	0	1	0
Curuba	49	49	39				
Zapote	35	59	38				
Patilla	5	4	4				

Tabla 10. Total de hectáreas por producto principal en el departamento de Valle del Cauca
Secretaría de Agricultura y Pesca. Gobernación del valle del Cauca, 2014.

El gráfico 33 muestra la razón de productos lícitos sobre los ilícitos en los años 2011, 2012 y 2013 en los productos permanentes, la línea en negro horizontal muestra el valor de uno¹¹⁹. Podemos ver que la razón es mayor a uno para la caña, el café, el plátano y el banano, entre otros; estos cultivos presentan una cantidad de hectáreas sembradas muy homogénea en estos años para el departamento, a excepción del café, el cual bajó

en alrededor de 12.000 del 2012 al 2013, es por ende que la razón muestra un crecimiento en el 2013 y 2012 debido a la disminución de la coca en el departamento en estos años, a tal punto que se encuentran 453, 172, 72 y 18 hectáreas de caña, café, plátano y banano por cada hectárea de coca observada en el 2013, y 379, 166, 57 y 17 hectáreas de estos productos por cada hectárea de coca en el 2012.

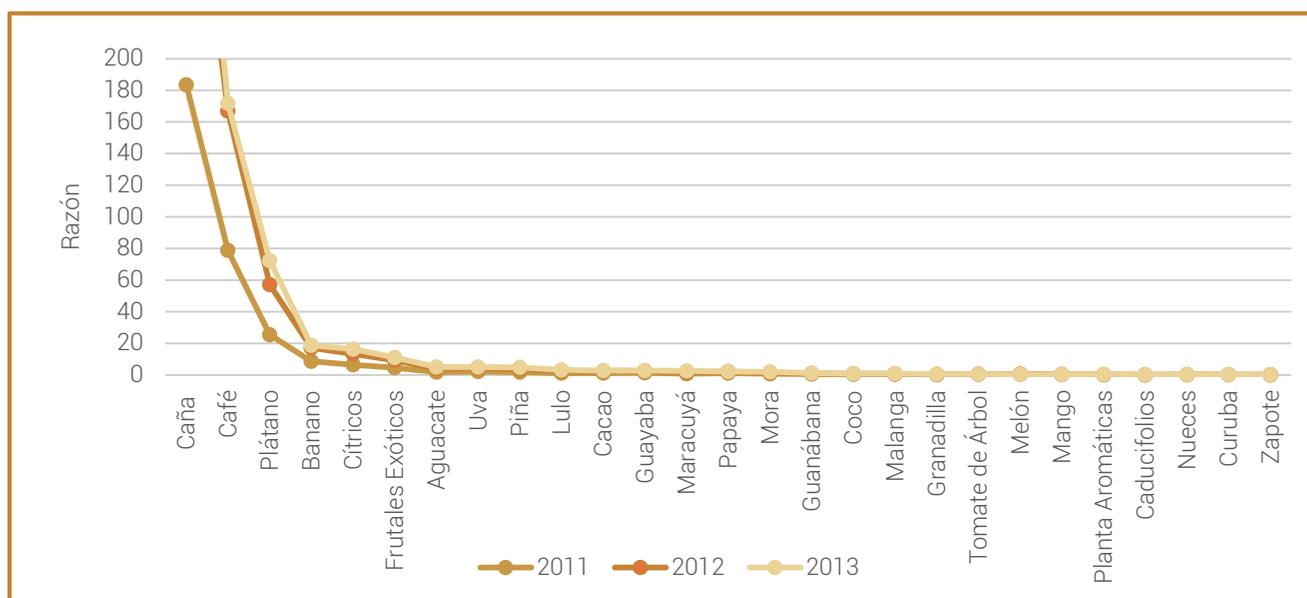


Gráfico 33. Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes

El gráfico 34 muestra la razón entre la cantidad de áreas sembradas de los diversos productos transitorios en el departamento y la cantidad de coca observada; dentro de los productos que presentan una razón superior a uno se encuentran el maíz y el arroz. Podemos observar que por cada hectárea de coca en el departamento se sembraron cerca de 25, 23 y 12 hectáreas de maíz en

el 2013, 2012 y 2011, y para el arroz por cada hectárea de coca observada se sembraron 7, 6 y 3 hectáreas de arroz en el 2013, 2012 y 2011. Análogamente, en los productos permanentes el crecimiento de la razón en el 2013 y 2012 se debe a que la coca ha disminuido en el departamento, ya que la cantidad de área sembrada en estos cultivos tendió a ser homogénea en estos años.

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

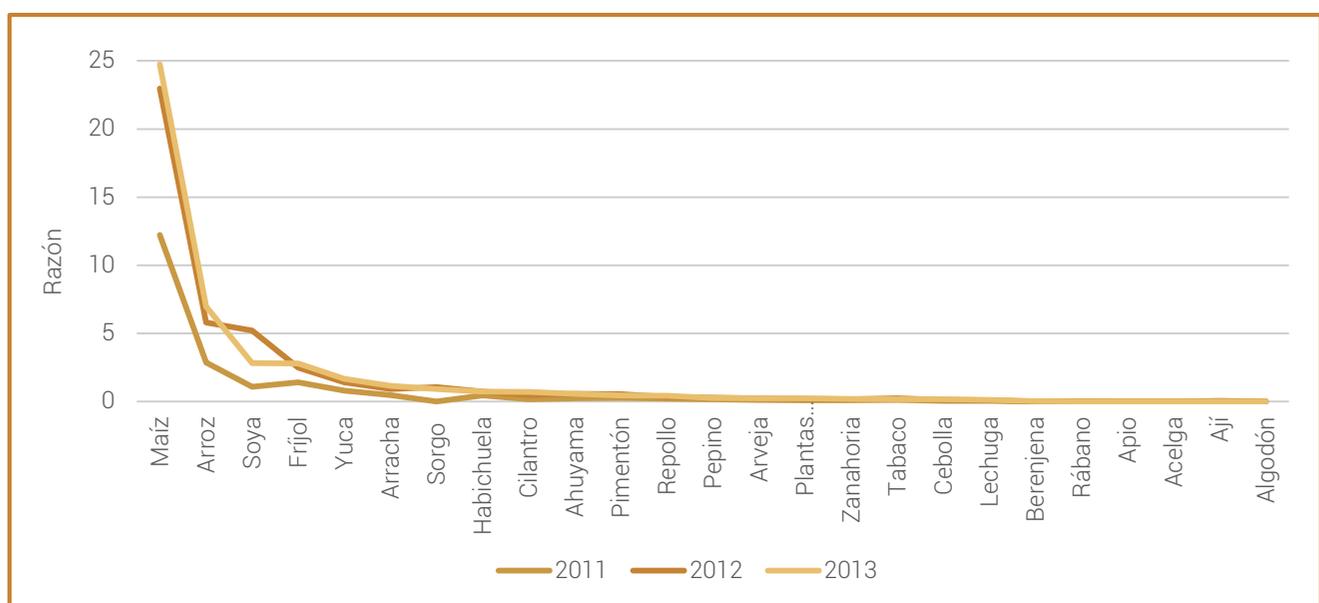


Gráfico 34. Razón entre área sembrada y cantidad de coca observada para cultivos permanentes

En los gráficos 33 y 34 se observa que productos como la caña, el café, el plátano y el banano, así como el maíz, el arroz y la soya, han sido productos que presentaron

un mayor uso del suelo¹²⁰, relativo a la cantidad de coca observada en los últimos años.

Cultivos permanentes y frutales				Cultivos transitorios			
Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Producto	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Caña	183,52	379,02	453,64	Maíz	12,22	22,98	24,75
Café	78,71	166,86	171,85	Arroz	2,87	5,78	6,96
Plátano	25,48	57,15	72,36	Soya	1,09	5,20	2,81
Banano	8,62	17,09	18,82	Frijol	1,41	2,49	2,78
Cítricos	6,34	13,25	16,36	Yuca	0,80	1,41	1,67
Frutales exóticos	4,51	9,23	11,13	Arracacha	0,47	0,91	1,15
Aguacate	1,81	4,00	4,96	Sorgo	0,00	1,06	0,91
Uva	2,27	4,47	4,92	Habichuela	0,43	0,73	0,73
Piña	1,81	3,66	4,71	Cilantro	0,15	0,46	0,70
Lulo	1,14	2,41	3,24	Ahuyama	0,24	0,56	0,57
Cacao	1,18	2,53	2,83	Pimentón	0,26	0,55	0,44
Guayaba	1,32	2,64	2,82	Repollo	0,20	0,32	0,41
Maracuyá	0,76	1,65	2,52	Pepino	0,17	0,29	0,26
Papaya	1,14	2,09	2,08	Arveja	0,11	0,24	0,23
Mora	0,75	1,21	1,99	Plantas condimentarias	0,10	0,20	0,22
Guanábana	0,59	0,94	1,06	Zanahora	0,09	0,16	0,19
Coco	0,33	0,67	0,84	Tabaco	0,10	0,22	0,17
Malanga	0,40	0,66	0,80	Cebolla	0,06	0,13	0,15
Granadilla	0,17	0,43	0,61	Lechuga	0,04	0,09	0,11
Tomate de árbol	0,25	0,46	0,54	Berenjena	0,00	0,00	0,01
Melón	0,26	0,55	0,44	Rábano	0,01	0,01	0,01
Mango	0,16	0,31	0,36	Apio	0,00	0,00	0,01
Plantas aromáticas	0,06	0,20	0,33	Acelga	0,00	0,00	0,00
Caducifolios	0,01	0,14	0,15	Ají	0,00	0,04	0,00

120 Hay que tener en cuenta que se contrasta la cantidad de área sembrada en un momento del año con la cantidad de área observada de coca a corte 31 de diciembre en los diversos años.

Nueces	0,05	0,10	0,10	Algodón	0,00	0,00	0,00
Curuba	0,05	0,10	0,10				
Zapote	0,04	0,12	0,10				
Patilla	0,01	0,01	0,01				

Tabla 11. Cuadro con las razones de los gráficos 33 y 34.

8.4 DINÁMICA DE PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS DEL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA

En cualquier mercado, el precio es el mecanismo por medio del cual se realiza el intercambio. El mercado de las drogas e insumos químicos para su fabricación no es la excepción; existe no solo porque hay alguien que la ofrece sino también porque 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 UNODC, la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)¹²¹.

El Sistema de Información de Precios de Drogas se nutre con observaciones recolectadas en las

¹²¹ La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) proporciona información de precios que complementan los registros capturados en zonas de cultivo, siendo proporcionada a través de su personal de enlace y residentes en las diferentes regiones. Desde el 2012, el sistema de información de precios no cuenta con los registros capturados a través de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

diferentes zonas de cultivo capturadas por UNODC, así como de registros administrativos suministrados por la Policía Nacional coordinados a través del Centro Internacional de Estudios contra el Narcotráfico (CIENA), perteneciente a la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN). En primer lugar, la 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, así como por 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 ciudades¹²². 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

¹²² Esta información se obtiene a través de la indagación con personas vinculadas al mercado, así como información de inteligencia.

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 Valle del Cauca, reportados en el Sistema de Precios de Drogas.

8.4.1 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 de Valle del Cauca corresponde, principalmente, a productos relacionados con hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína. Cabe mencionar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato en el Valle del Cauca ha disminuido de 4 tm en el año 2009 a 2 tm en el año 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 el departamento, su orden de magnitud tendería a ser inferior dado que es un territorio estratégico para el tráfico de estas sustancias.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hoja de coca (fresca)	\$/Kg	2.400	-	1.300	800	2.400	2.800	2.950	2.050	3.150
Pasta básica de cocaína	\$/Kg	-	2.016.700	-	1.695.000	1.741.700	1.900.800	1.669.800	1.893.300	1.870.100
Base de cocaína	\$/Kg	2.387.500	2.387.500	2.667.900	2.801.700	2.350.000	2.651.800	2.631.300	2.377.500	2.304.600
Clorhidrato de cocaína	\$/Kg	4.506.300	3.893.800	4.367.900	4.329.000	4.000.000	4.184.500	4.056.300	4.003.100	3.947.900

Tabla 12. Precios nominales obtenidos de los derivados cocaínicos en el departamento de Valle del Cauca, según año de referencia

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

Los precios de hoja de coca fresca pasaron de \$2.400/kg en el año 2005 a \$800/kg en 2008 para luego aumentar a \$3.150/kg en el 2013 en términos nominales, presentando una marcada tendencia al alza. En relación con los precios de este producto en el país, presentan alta fluctuación, hasta el punto en que en los últimos tres años se han ubicado por encima del promedio nacional. En la región del Pacífico se comercializa principalmente la hoja de coca fresca por parte de los cultivadores, situación que generaría incentivos hacia la especialización de los procesos de extracción por parte de otros agentes.

Entre el año 2005 al 2013, los precios nominales de pasta básica de cocaína y de la base de cocaína han permanecido estables, lo cual podría asociarse a un escenario en donde los compradores imponen el precio de venta, por lo cual no incide la reducción de oferta en el territorio. En este sentido, los precios de pasta básica de cocaína en el departamento han oscilado entre \$1.669.200/kg y \$2.016.700/kg, mientras que la base de cocaína se ha comercializado entre \$2.304.600/kg y \$2.801.700/kg.

Los niveles de precios de pasta básica de cocaína son consistentes en relación con los registrados en el resto del país; en promedio, durante el periodo 2005-2013 en promedio se comercializó pasta básica de cocaína

entre \$1.661.900 /kg y \$2.075.000 /kg en todo el país. Para el mismo periodo, los precios promedio nacional de base de cocaína se estiman entre \$ 2.100.000 /kg y \$ 2.902.000/kg, siendo superiores a los registrados en el departamento; situación posiblemente explicada por las características territoriales en facilidad de rutas para tráfico y control territorial por parte de las estructuras narcotraficantes. Se estima que el 21% de los cultivadores extraen el alcaloide en finca, mientras que el 78% de ellos vende la hoja en estado fresca sin ningún proceso de transformación. Ello implica que otros agentes acopian la hoja para producir estas sustancias.

En este mismo periodo (2005-2013), los precios del clorhidrato de cocaína han disminuido en alrededor del 11%. En promedio, el clorhidrato de cocaína se ha comercializado en el departamento entre \$3.893.800/kg y \$4.506.300/kg, mientras que en el país los precios de este producto oscilan entre \$ 4.155.500/kg y \$4.708.900/kg.

Si se analiza 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 fresca y pasta básica de coca han tendido a disminuir; no obstante, se registra una ruptura de esta tendencia en los últimos dos años,

lo cual podría generar incentivos por parte del mercado hacia la mayor comercialización de estos productos, desincentivando la producción de base de cocaína por parte de cultivadores. Lo anterior, en la medida en que los precios de base de cocaína han tendido a disminuir,

siendo no consistentes frente a las variaciones de los precios en los demás productos lícitos, lo cual genera que se perciban menos ingresos que los percibidos en años anteriores.

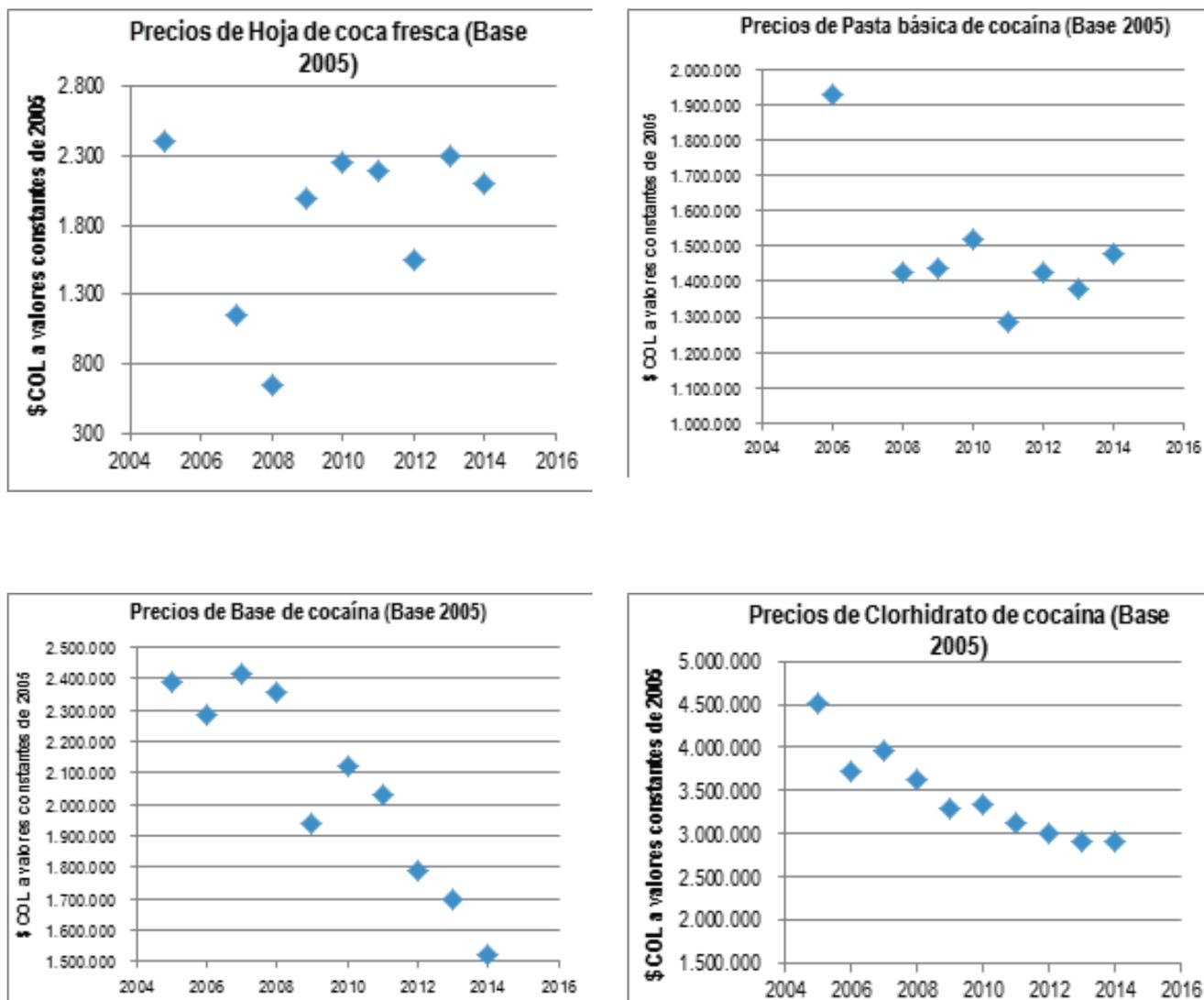


Gráfico 35. Tendencias de los precios de los derivados cocaínicos reportados en el departamento de Valle del Cauca a valores constantes de 2005

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.

8.4.2 Precios de los derivados opiáceos

Los precios de los derivados opiáceos tienden a presentar mayor volatilidad. Entre el 2005 al 2012, en el Valle del Cauca el precio nominal del látex de amapola ha fluctuado entre \$ 693.350/kg y \$ 1'500.000/kg; en los últimos dos años se registró un cambio en la unidad de comercialización a litros, en donde se negoció entre \$ 4'800.000/lts y \$ 7'571.450/lts. En el caso de morfina y heroína, los precios departamentales pueden oscilar

entre \$ 7'000.000/kg y \$ 17'000.000/kg, y \$ 12'428.550/kg y \$ 24'454.550/kg, respectivamente, presentando una tendencia hacia la disminución. 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	693.300	-	750.000	722.500	950.000	1.000.000	1.500.000	964.800	-
	Lt	-	-	-	-	-	-	-	-	6.740.000
Morfina	Kg	17.000.000	-	14.417.000	15.916.700	14.050.000	12.000.000	11.875.000	14.236.500	7.733.300
Heroína	Kg	18.968.800	16.000.000	19.246.400	21.233.300	15.630.000	22.000.000	25.229.200	19.052.600	15.700.900

Tabla 13. Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos en el departamento de Valle del Cauca, 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 decrecientes

en los últimos años, lo cual representa que su evolución es inferior a los crecimientos en los precios de los otros productos lícitos.

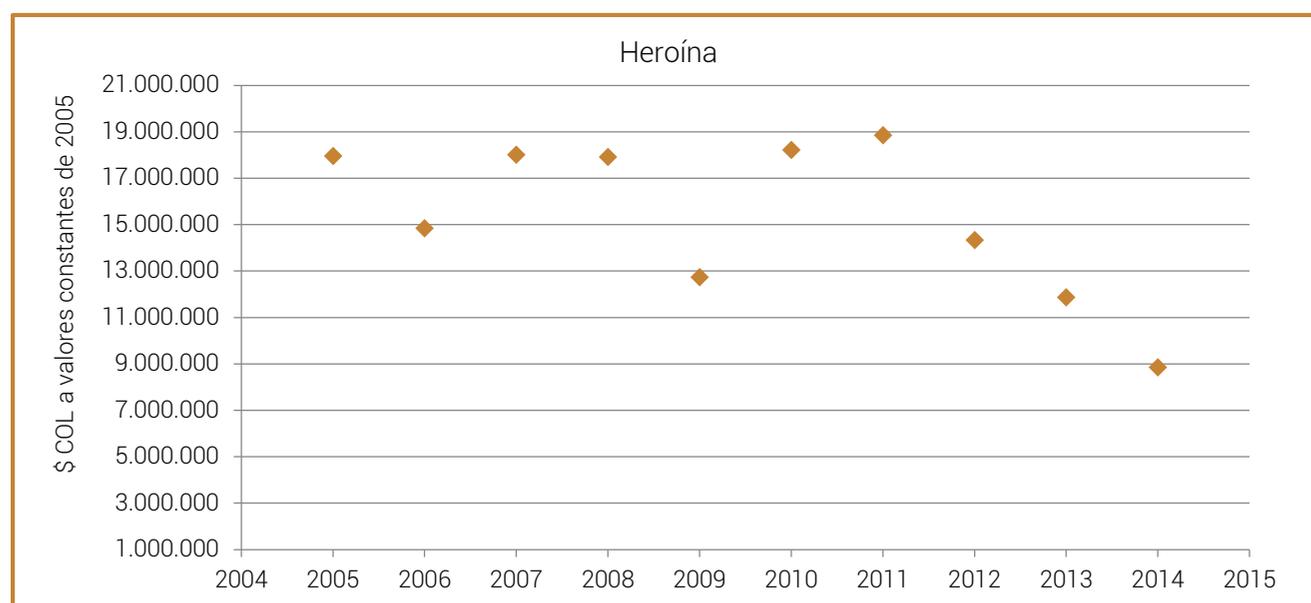


Gráfico 36. Precios reales de los derivados opiáceos reportados en el departamento de Valle del Cauca a valores constantes de 2005

8.4.3 Oportunidades de acceso a crédito para la producción legal

Según cifras publicadas por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, en el 2013 los créditos al sector rural otorgados en el Valle del Cauca ascendieron a \$ 673.582 millones, con una participación del 9,7 % sobre el acumulado nacional para este año. En todo el país, en dicho año los créditos dirigidos al sector agropecuario sumaron \$ 6,96 billones, con un crecimiento anual del 7,6 %. Por departamentos, el mayor incremento lo tuvieron Nariño y Valle del Cauca; este último participó en más del 50 % de los desembolsos realizados para la región.

Las actividades agropecuarias que más demandaron recursos en el suroccidente fueron palma de aceite, café y caña de azúcar. Al cierre del año, se dinamizaron aún más los desembolsos por alta demanda de cañicultores del Cauca y Valle. Así, el suroccidente fue la segunda región con más recursos otorgados por Finagro, al participar con el 17,4 % de la distribución del crédito otorgado por este fondo de fomento en el país, detrás de la región Centro (19,3 %) ¹²³. Se desconoce la proporción de estos créditos que haya sido colocada en las regiones productoras de cultivos ilícitos del departamento (Buenaventura, Calima, Dagua y Bolívar).

¹²³ Dane, ICER Valle del Cauca 2013, p. 61. Consulta en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer_valledelcauca_2013.pdf

9

Dimensión social

El análisis de las variables de la dimensión social relacionadas con la producción ilegal, en el gráfico 36, 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 Valle del Cauca, donde el principal proceso migratorio reciente ha estado relacionado con la minería ilegal en el río Dagua, más que con la producción de cultivos ilícitos.

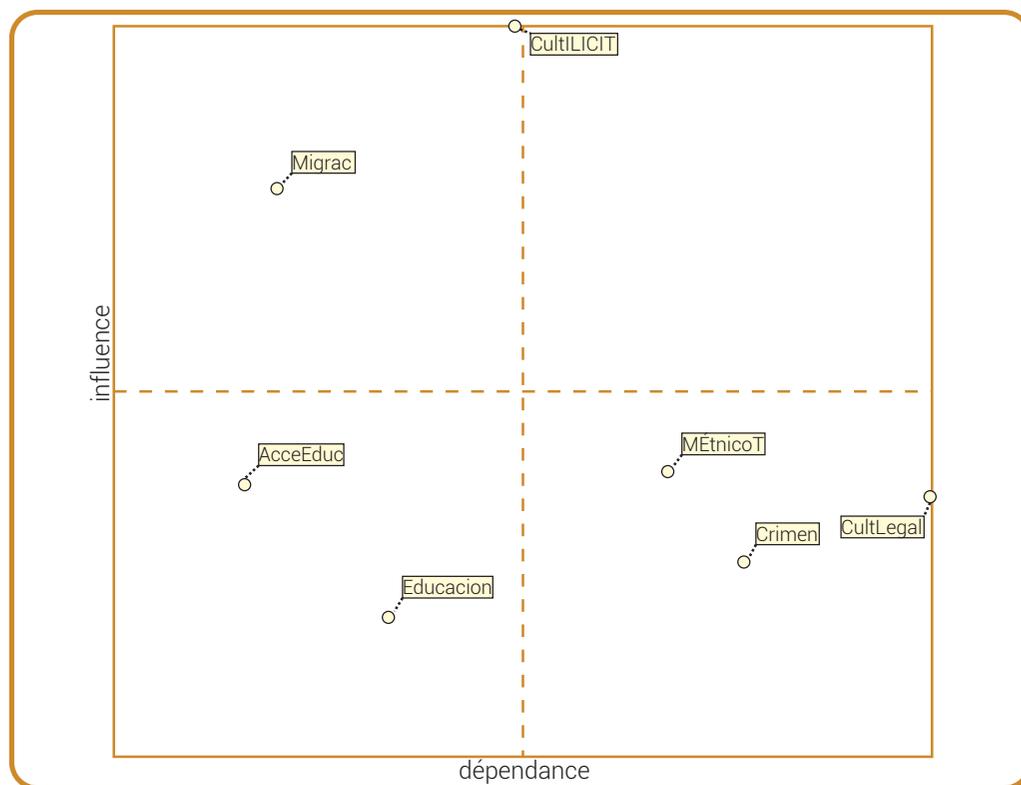


Gráfico 37. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilegal

El acceso a la educación y los niveles de educación de la población constituyen variables importantes, pero con poco efecto inmediato sobre el sistema. Dicho de otro modo, si bien la educación 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.

Las variables críticas del sistema son los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnicoT), la criminalidad (Crimen) y la cultura de la legalidad (CultLegal). En el caso del Valle del Cauca, donde hay presencia de resguardos y territorios colectivos de población afrodescendiente, la dinámica criminal y la cultura de la legalidad deben abordarse partiendo de esta condición.

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, analizando

su relación con la evolución de producción ilícita en el departamento.

9.1 DINÁMICA DE MIGRACIONES Y SU RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ILEGAL

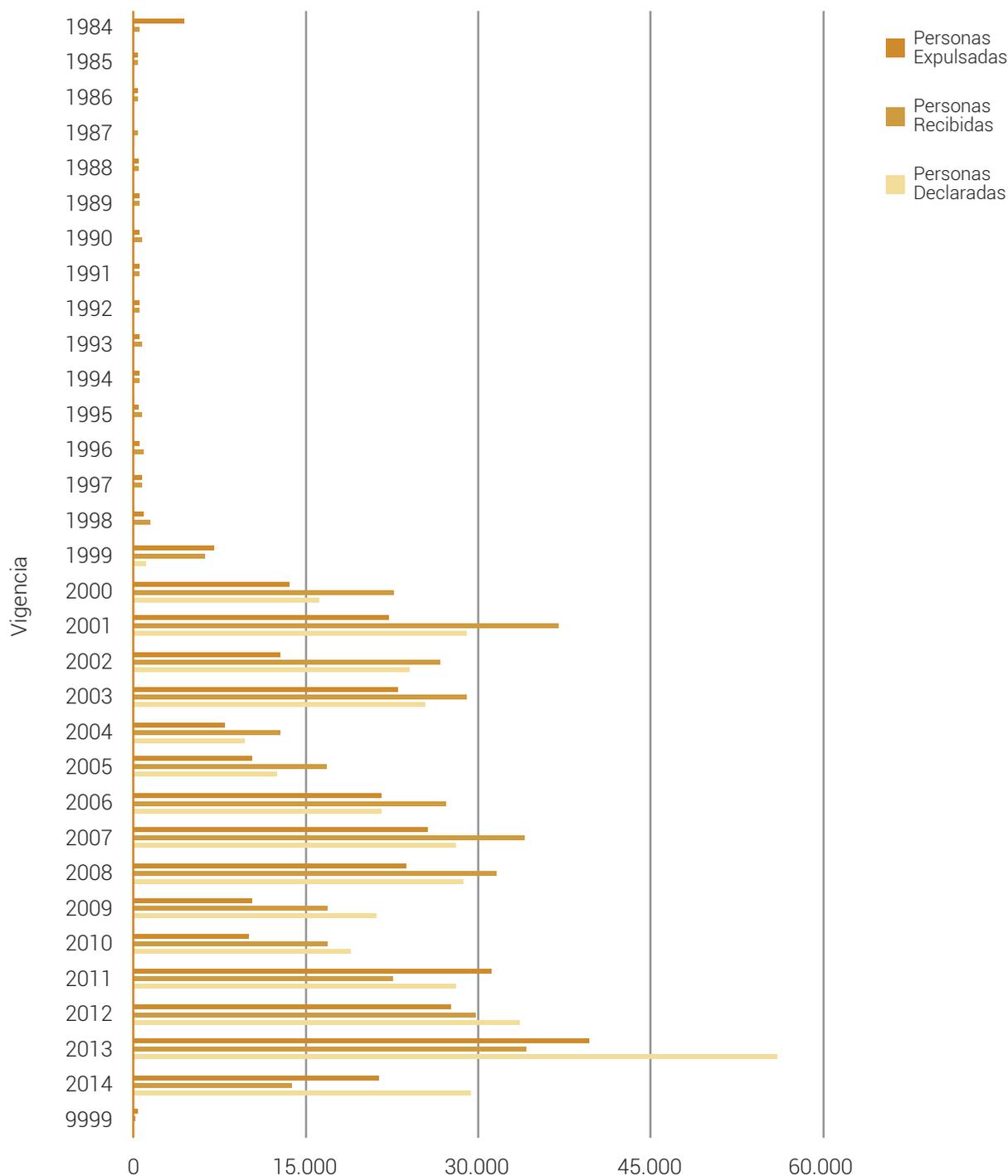


Gráfico 38. Dinámica de migraciones y su relación con la producción ilegal

Fuente: SIN, UARIV.

El departamento de Valle del Cauca ha sido predominantemente receptor, aunque en los últimos años se ha superado el registro de personas expulsadas frente a las personas recibidas. Para el 2012, el Valle del Cauca fue uno de los cinco departamentos que más presentaron eventos de expulsión en el país, según el Informe de Desplazamiento (1985-2012) de la UARIV. Como se puede ver en el gráfico, desde 2011 se ha

presentado un considerable aumento en la expulsión de personas en el departamento. Según el Informe de la UARIV, Buenaventura concentró en el 2012 el 5,8 % de las expulsiones de ese año, concentrando el desplazamiento del departamento en esa ciudad, principalmente, por la disputa que allí se ha dado entre las bandas criminales.

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 Valle del Cauca 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.

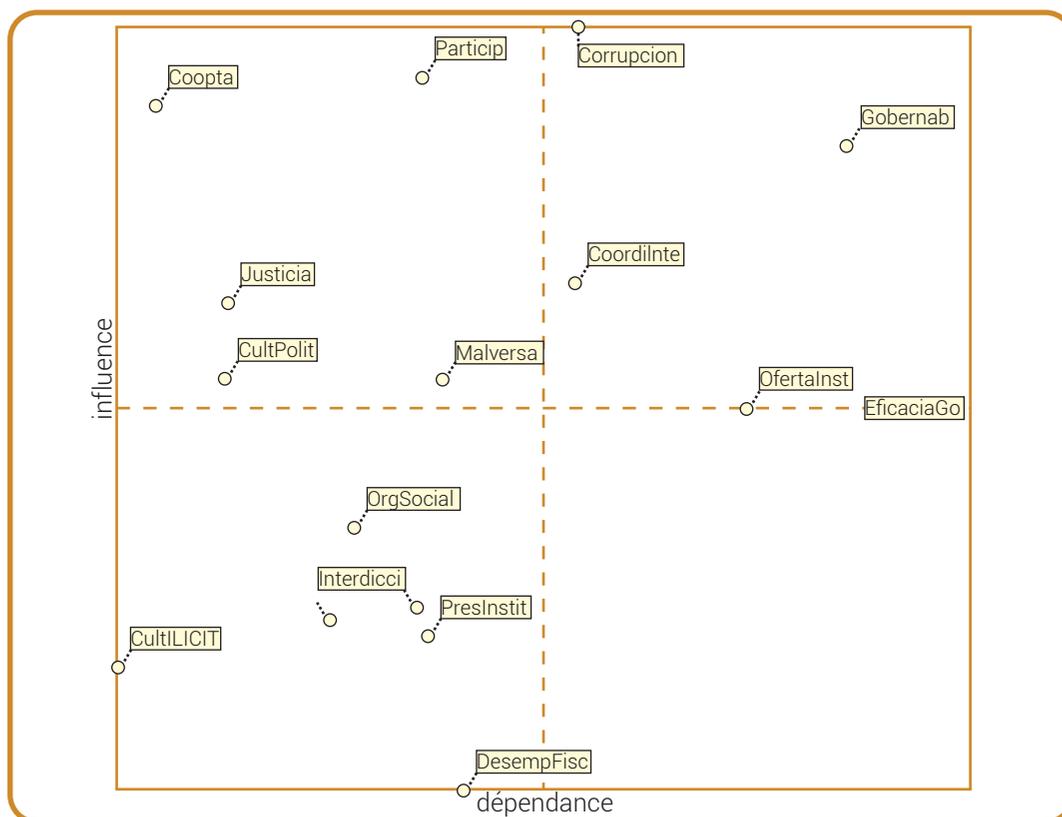


Gráfico 39. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal bajo condiciones de control estatal del territorio

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 Valle del Cauca la gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los gobiernos locales ejecuten sus planes de desarrollo tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, constituye uno de los ejes de acción más potentes del sistema, siempre que se controle el avance de los grupos armados ilegales, para este departamento en concreto, la acción armada, de las Farc, de las Bacrim y de grupos narcotraficantes que permanentemente intentan disputar el control territorial del Estado. Especial atención debe prestarse a 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: el Comité Departamental de Drogas y el Consejo Seccional de Estupeficientes.

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 del Valle del Cauca el Plan de Drogas Hagámoslo bien, tiene como propósito:

Implementar en el departamento del Cauca una estrategia integral y coordinada que permita disminuir el transporte, procesamiento y comercialización de precursores y SPA, así como generar opciones productivas que mejoren la calidad de vida de las comunidades en riesgo o que hayan estado vinculadas a este flagelo y la prevención del consumo de drogas en el departamento.

Aunque el Plan se encuentra en proceso de elaboración, el departamento ha hecho el diagnóstico y líneas de acción generales a las que se hará referencia en este análisis. El plan incorporó los aspectos de reducción del consumo de sustancias psicoactivas, pero fue concebido inicialmente como un Plan de reducción de la oferta de drogas ilícitas (producción, procesamiento, transporte y distribución de drogas)¹²⁴.

El plan ha sido fruto del trabajo conjunto por parte de 16 entidades en el marco del Comité Departamental. Las entidades que han participado en el proceso son:

- Gobernación del Valle del Cauca
- Secretaría de Salud departamental
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Gobierno
- Centro de Rehabilitación departamental
- Procuraduría regional
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Departamento de Policía del Valle del Cauca (Infancia y Adolescencia, Prevención y DIRAN)
- Dirección Seccional de Fiscalías
- Ejército
- Defensoría del Pueblo
- INDER Cultura
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
- Universidades del departamento
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

124 Comité Departamental de Drogas, Plan Departamental de Drogas Hagámoslo Bien 2015. Gobernación del Valle del Cauca con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y UNODC. (Borrador versión preliminar).

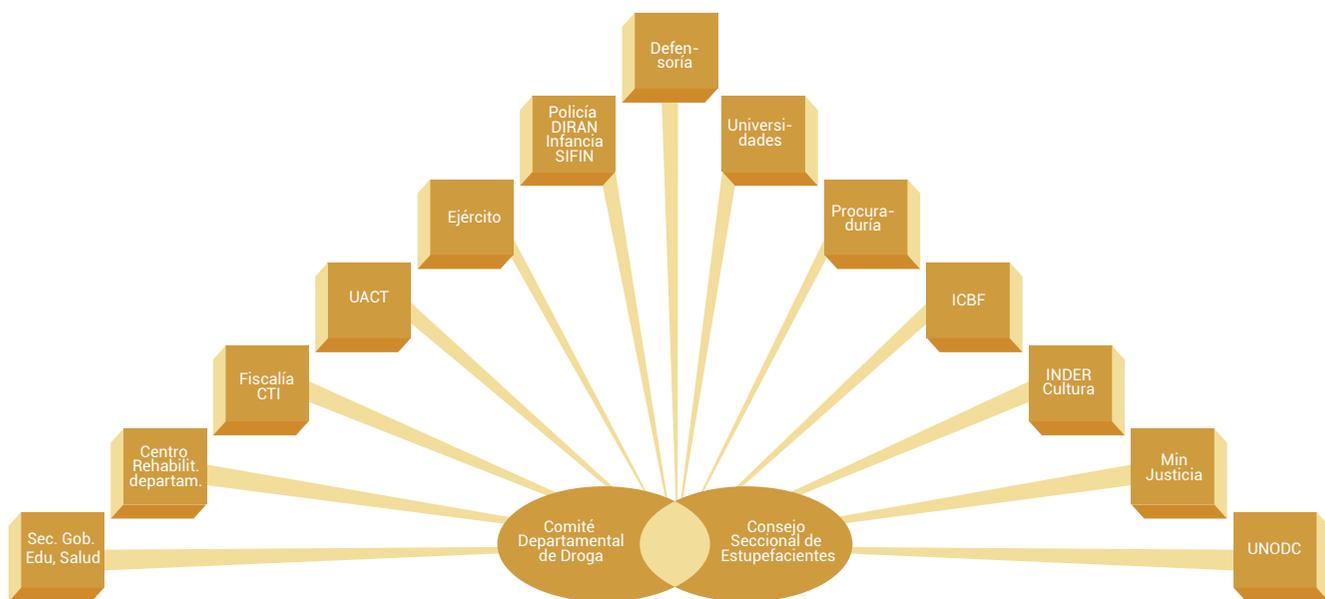


Figura. Entidades participantes en el departamento de Valle del Cauca..

Estas entidades han estado involucradas en los escenarios de discusión del problema y como fruto de esa interacción se han priorizaron los temas más críticos que enfrenta el departamento en materia de drogas en el Plan Departamental¹²⁵, dichos problemas se clasifican en seis objetivos, como se evidencia a continuación:

Objetivo 1: apoyar la oferta de programas de desarrollo integral que permitan la eficiencia en el monitoreo y seguimiento a las metas y recursos.

Objetivo 2: articular interinstitucional y transectorialmente las intervenciones efectivas e integradas de respuesta a las problemáticas de oferta y demanda.

Objetivo 3: crear grupos humanos cualificados y medios tecnológicos para realizar análisis permanentes de contexto geográfico, social y criminológico para la problemática de consumo y oferta de estupefacientes.

Objetivo 4: generar conocimientos en torno al fenómeno del microtráfico, narcomenudeo y delitos conexos.

Objetivo 5: generar acciones efectivas para la detección y atención oportuna de los riesgos y daños asociados al consumo de SPA.

Objetivo 6: mejorar la capacidad de respuesta institucional, social y comunitaria para atender a las necesidades de los grupos con mayor vulnerabilidad social frente a los riesgos y daños asociados con oferta y consumo de SPA.

El tema institucional, como se evidencia, está presente en todos los objetivos, pero se expresa de manera mucho más clara en el objetivo 2: articular interinstitucional y transectorialmente las intervenciones efectivas e integradas de respuesta a las problemáticas de oferta y demanda, y en el objetivo 6: mejorar la capacidad

de respuesta institucional, social y comunitaria para atender a las necesidades de los grupos con mayor vulnerabilidad social frente a los riesgos y daños asociados con oferta y consumo de SPA.

En la medida en que el plan aún se encuentra en elaboración, no se han asignado las actividades que se deben desarrollar para cada objetivo. Sin embargo, se podrían resaltar dos consideraciones. La primera, es que si bien este es un documento inicial, sería necesario enunciar el sujeto dentro cada objetivo en la medida en que las acciones no tienen un responsable y esta precisión de sintaxis podría ayudar a tener claridad sobre los encargados de cada uno. La segunda, es la mayor claridad con la que deben plantearse los objetivos. En el objetivo 2 se prevé articular interinstitucional y transectorialmente las intervenciones efectivas e integradas de respuesta a las problemáticas de oferta y demanda. Este objetivo no expresa qué articular, con quién articularlo y para qué componente. Por tanto, es importante que los planes sean muy cuidadosos de la claridad conceptual y metodológica con el objeto de aplicarlos de manera correcta. Buena parte de los Planes departamentales buscan solucionar todos los problemas al mismo tiempo, y por ello no trascienden del documento a la práctica.

Es necesario destacar, de este plan, el desarrollo sobre las competencias de drogas que tienen los actores departamentales encargados del tema. Al examinar el contenido de la columna que responde al interrogante ¿cómo puede participar en la elaboración del plan? La matriz señala por entidad, los papeles que asumirían los diferentes actores que participan en las instancias del Comité y del Consejo Seccional. Al revisar las acciones allí señaladas, se observa que estas son coherentes con las capacidades y limitaciones que tiene cada entidad. Esto es especialmente claro en las Fuerzas Militares,

125 Ibid., p. 18.

la Policía Nacional y la Fiscalía, donde se apunta con claridad las actividades que pueden adelantarse en este escenario. En contraste, en otros departamentos se les da la responsabilidad de adelantar tareas que no pueden ser ordenadas desde estas instancias colegiadas, como ha ocurrido en la mayoría de planes a la hora de asignar tareas a la Fuerza Pública. A continuación se señalan las tareas que cada entidad asumiría en este escenario¹²⁶.

10.1.1 Ejército

- Acciones colectivas a través de las diferentes entidades (articulación y coordinación).
- Detección de cultivo de uso ilícito.
- Rutas de narcotráfico, identificación de organizaciones criminales y controles en vías.
- Aportar información sobre las estrategias de control.
- Con relación al consumo: incremento de campañas publicitarias y acercamiento a la población más vulnerable.

10.1.2 Policía Nacional

DIRAN

Proponer acciones encaminadas a:

- Implementación de puestos de control.
- Detecciones de ruta: corredor y centro de acopio.
- Desarticulación de redes.
- Prevención en educación.
- Detección de expendios menores.

Policía-Grupo de Protección de Infancia y Adolescencia Apoyar acciones a través del Programa "Abre tus ojos"¹²⁷, el cual está enfocado a la prevención del consumo a través de campañas preventivas en entidades educativas (se socializa sobre las problemáticas del consumo y delincuencia).

10.1.3. Policía- Prevención

Materializar la información para que sea útil en temas de prevención al consumo a través del programa DARE.

10.1.4 Policía-SIJIN

Apoyar la investigación criminal en las áreas técnicas y operativas en los temas relacionados a la oferta de drogas en el departamento.

¹²⁶ Plan de Drogas, Ibíd., pp. 23 y ss.

¹²⁷ Es un programa de carácter lúdico-pedagógico, dirigido a la comunidad y desarrollado en forma conjunta con instituciones con el objeto de reducir y neutralizar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Para más información, ver: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_magdalena/seguridad_ciudadana_programas/POLICIA_DE%20INFANCIA%20Y%20ADOLESCENCIA,Tab1

10.1.5 CTI Fiscalía

Recolección y análisis de la información relacionada con el narcotráfico en el departamento.

Identificación de tipologías de delitos, personas y bandas dedicadas a actividades ilícitas en el departamento.

Las entidades del sector Defensa y de la Fiscalía señalan exactamente los compromisos que pueden asumir en el marco de las instancias, y esto permite que el plan se convierta en una herramienta operativa y no simplemente en un documento de buenas intenciones que no se materializan.

10.2 GEOGRAFÍA INSTITUCIONAL.

Como se observó, los retos institucionales del departamento se centran en la falta de articulación interinstitucional en el territorio y entre la nación y el departamento. Sin embargo, el departamento de Valle del Cauca tiene otro reto institucional y es la falta de conocimiento 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"¹²⁸. En la política de drogas 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.

A continuación se describen las zonas de operación de las entidades fundamentales para contrarrestar la oferta de drogas en el departamento de Valle del Cauca

10.2.1 Fiscalía General de la Nación

Cuenta con la Fiscalía seccional del Valle del Cauca, ubicada en Cali. A nivel territorial tiene un despliegue en los municipios a través de Unidades seccionales, locales y Unidades de Reacción Inmediata, como se describe a continuación¹²⁹.

¹²⁸ Dirección Nacional de Planeación. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Bogotá, 2014.

¹²⁹ Fiscalía General de la Nación, Directorio Dirección Nacional de Fiscalías. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/nuestro-directorio/> Consultado enero 23 de 2015.

- Dirección Seccional de Fiscalías de Buga (Valle del Cauca)
- Unidad Delegada ante el Tribunal Superior de Buga
- Unidad Especializada de Fiscalías Buga
- Unidad Seccional de Fiscalías Buenaventura
- Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes Buga
- Unidad Seccional de Fiscalías Caicedonia
- Unidad Seccional de Fiscalías Cartago
- Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes Cartago
- Unidad Seccional de Fiscalías La Unión
- Unidad Seccional de Fiscalías Roldanillo
- Unidad Seccional de Fiscalías Sevilla
- Unidad Seccional de Fiscalías Sevilla-Tuluá
- Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes Tuluá
- Unidad Seccional de Fiscalías Zarzal
- Unidad Local de Fiscalías Alcalá
- Unidad Local de Fiscalías Buenaventura
- Unidad Local de Fiscalías Buga
- Unidad Local de Fiscalías Caicedonia
- Unidad Local de Fiscalías Calima El Darién
- Unidad Local de Fiscalías Cartago
- Unidad Local de Fiscalías Ginebra
- Unidad Local de Fiscalías Guacarí
- Unidad Local de Fiscalías La Unión
- Unidad Local de Fiscalías Riofrío
- Unidad Local de Fiscalías Sevilla
- Unidad Local de Fiscalías Tuluá
- Unidad Local de Fiscalías Zarzal
- Unidad de Reacción Inmediata (URI) Buenaventura
- Unidad de Reacción Inmediata (URI) Buga
- Unidad de Reacción Inmediata, URI Cartago
- Unidad de Reacción Inmediata, URI Tuluá

Se evidencian como retos de la Fiscalía del Valle del Cauca, en materia de drogas, en concurso con las otras entidades responsables, el fortalecimiento de actividades contra el tráfico para el desmantelamiento de las redes de narcotráfico, incrementar el control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos y mejorar la coordinación para allanamientos, capturas e incautaciones.

10.3 PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO

En el departamento hace presencia el Ejército, la Infantería de Marina y la Policía, que como parte de la Fuerza Pública tienen un papel fundamental en las acciones contra las drogas en el componente de oferta. Desde el 2011, en el departamento se creó la Fuerza de Tarea Conjunta "Apolo" dentro del Plan Estratégico Espada de Honor, en seguimiento del Plan Nacional

de Desarrollo y la Política Integral y Seguridad del Ministerio de Defensa. La Fuerza de Tarea Apolo fue creada con el fin de desmantelar el sistema rival y alejar las estructuras terroristas de la población civil, para lograr de esta manera la consolidación de las zonas afectadas por el accionar de las Farc¹³⁰.

La Fuerza de Tarea Apolo inicia operaciones militares en el sur del Valle y en el norte del departamento del Cauca junto a las Brigadas Móviles 14, 28, 29 y al Batallón de Alta Montaña Número 8 Cr. José María Vezga. Inicialmente, las unidades de la Fuerza de Tarea Apolo desarrollaron labores militares en Pradera y Florida (Valle del Cauca) y Miranda, Corinto, Caloto, Toribío, Jambaló, Páez e Inzá (Cauca). Posteriormente, le fueron agregados los municipios de Morales, Suárez, Caldono y el corregimiento de Timba¹³¹.

En el 2012 se integra la Brigada Móvil No. 17, y el 7 de enero de 2013 la Brigada Móvil No. 37.

Las unidades que operan en el marco de esta fuerza de tarea son:

- Brigada Móvil No. 14
- Brigada Móvil No. 17
- Brigada Móvil No. 28
- Brigada Móvil No. 29
- Brigada Móvil No. 37
- Batallón de Alta Montaña No. 8 Cr. José María Vezga

10.3.1 Armada Nacional

En el departamento de Valle del Cauca se encuentra la Brigada Fluvial de Infantería No. 2, con base en Buenaventura. Los municipios que conforman la jurisdicción son: Juradó, Bahía Solano, Nuquí, Pizarro, Docordó, en el Chocó; Buenaventura en el Valle del Cauca; Timbiquí y Guapi en el Cauca, y La Tola, Iscuandé, Mosquera, Satinga, Salahonda, El Charco y Tumaco en Nariño, que cuentan con presencia permanente de la Infantería de Marina.

Las Unidades adscritas a esta Brigada están compuestas por los siguientes batallones:

- Batallón de asalto fluvial de Infantería de Marina-IM N° 1 Buenaventura, Valle
- Batallón de asalto fluvial de IM N° 3 Bahía Solano, Chocó
- Batallón de asalto fluvial de IM N° 4 Bahía Málaga, Valle
- Batallón fluvial de IM N° 10 Guapi, Cauca
- Batallón fluvial de IM N° 70 Tumaco, Nariño
- Batallón fluvial de IM N° 80 Buenaventura, Valle

¹³⁰ Ejército Nacional, Tercera División Fuerza de Tarea Apolo. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=355552> Consultado diciembre 25 de 2015.

¹³¹ Ejército Nacional, Tercera División Fuerza de Tarea Apolo. *Ibíd.*

- Batallón de comando y apoyo de IM N° 3 Buenaventura, Valle

10.3.2 Ejército Nacional

Se encuentra la Brigada III con sede en Cali, adscrita a la III División¹³². Está integrada por dos batallones de Infantería, un batallón de Artillería, un batallón de Ingenieros y un batallón de Alta Montaña, distribuidos en la jurisdicción, así:

- Batallón de Infantería No. 23 Vencedores, con sede en Cartago
- Batallón de Artillería No. 3 Batalla de Palacé, con sede en Buga
- Batallón de Infantería No. 8 "Batalla de Pichincha", con sede en Cali
- Batallón de Ingenieros No. 3 "Cr. Agustín Codazzi", con sede en Palmira
- Batallón de Alta Montaña No. 3 Rodrigo Lloreda Caicedo, con sede en Los Farallones
- Batallón de Policía Militar No. 3 Gr. Eusebio Borrero Acosta, con sede en Cali
- Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 3 "Luis Eduardo de Azuola y Rocha", con sede en Zarzal
- Batallón de A.S.P.C. No. 3 Policarpa Salavarrieta, con sede en Cali
- Batallón de Alta Montaña No. 10 "MY Óscar Girando Restrepo", con sede en Cali
- Grupo Gaula Valle con sede en Cali.

10.3.3 Policía

La Policía departamental del Valle del Cauca hace parte de la regional de Policía No. 4, que comprende los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, y la Policía Metropolitana de Cali.

Dentro del departamento, la Policía cuenta con un comando operativo de seguridad ciudadana¹³³, que está desplegado en el territorio así:

Comando Operativo De Seguridad Ciudadana

- Distrito Uno De Policía Palmira
- Estación De Policía Palmira
- Subestación De Policía Tienda Nueva
- Subestación De Policía La Buitrera
- Subestación De Policía Rozo
- Subestación De Policía Bolo San Isidro
- Subestación De Policía La Dolores
- Cai Simón Bolívar

¹³² Creada mediante Disposición No. 0004/2005 Ejército Nacional de Colombia. Tercera Brigada. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=240194> Consultado el 25 de diciembre de 2014.

¹³³ Policía Nacional. Resolución No. 01278 del 16 de mayo de 2009. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RAjuGTaiKcJ:www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/resoluciones+&cd=2&hl=es&ct=clnk&client=safari> Consultado el 24 de diciembre de 2014.

- Cai Zamorano
- Cai Olímpico
- Cai San Pedro
- Cai Colombia
- Cai Delicias
- Cai La Factoría
- Estación De Policía El Cerrito
- Subestación De Policía Santa Elena
- Subestación De Policía El Placer
- Estación De Policía Pradera
- Estación De Policía Florida
- Subestación De Policía San Antonio De Los Caballeros
- Cai Nuevo Horizonte

Distrito Dos De Policía Buga

- Estación De Policía Buga
- Subestación De Policía La Magdalena
- Estación De Policía Darién
- Subestación De Policía El Muro
- Estación De Policía Ginebra
- Subestación De Policía Costa Rica
- Subestación De Policía La Mesa
- Estación De Policía Guacarí
- Subestación De Policía Sonso
- Estación De Policía Restrepo
- Estación De Policía San Pedro
- Estación De Policía Yotoco
- Subestación De Policía Puente Tierra

Distrito Tres De Policía Tuluá

- Estación De Policía Tuluá
- Subestación De Policía La Marina
- Subestación De Policía Barragán
- Cai La Plazuela
- Cai Coralia
- Cai Agua Clara
- Cai Tres Esquinas
- Cai Palo Bonito
- Estación De Policía Andalucía
- Estación De Policía Bugalagrande
- Subestación De Policía Ceylán
- Subestación De Policía Galicia
- Estación De Policía Riofrío
- Subestación De Policía Fenicia
- Subestación De Policía Salónica
- Estación De Policía Trujillo
- Subestación De Policía Andinópolis
- Subestación De Policía Venecia
- Subestación De Policía Huasanó

Distrito Cuatro De Policía Sevilla

- Estación De Policía Sevilla
- Subestación De Policía San Antonio
- Subestación De Policía Corozal
- Subestación De Policía Paila Arriba
- Subestación De Policía Palomino
- Estación De Policía Caicedonia

- Subestación De Policía Samaria

Distrito Cinco De Policía Roldanillo

- Estación De Policía Roldanillo
- Estación De Policía Zarzal
- Subestación De Policía La Paila
- Subestación De Policía Vallejuelo
- Estación De Policía Bolívar
- Subestación De Policía Naranjal
- Subestación De Policía Primavera
- Subestación De Policía La Tulia
- Estación De Policía El Dovio
- Estación De Policía La Unión
- Estación De Policía La Victoria
- Subestación De Policía Miravalles
- Estación De Policía Versalles
- Subestación De Policía El Balsal
- Estación De Policía Toro
- Subestación De Policía San Francisco

Distrito Seis De Policía Cartago

- Estación De Policía Cartago
- Subestación De Policía Zaragoza
- Cai Puente Bolívar
- Cai Bellavista
- Cai La Isleta
- Cai Santa Ana
- Estación De Policía Alcalá
- Estación De Policía Ansermanuevo
- Subestación De Policía El Vergel
- Subestación De Policía El Billar
- Estación De Policía Argelia
- Estación De Policía El Águila
- Subestación De Policía Villanueva
- Estación De Policía El Cairo
- Subestación De Policía Albán
- Estación De Policía Obando
- Estación De Policía Ulloa
- Estación De Policía San José Del Palmar

Distrito Siete De Policía Dagua

- Estación De Policía Dagua
- Subestación De Policía Loboguerrero
- Subestación De Policía Borrero Ayerbe
- Subestación De Policía El Queremal
- Subestación De Policía Atuncelas
- Subestación De Policía Cisneros

En el departamento se encuentra, además, la Base de Antinarcóticos de Aviación de la Policía Nacional creada desde 1998 para el apoyo en la lucha contra el narcotráfico¹³⁴. La Dirección Antinarcóticos tiene como objeto fortalecer la inteligencia e investigación criminal dirigida a los objetivos de alto valor, bandas criminales y estructuras dedicadas al narcotráfico. Además de promover la lucha antinarcóticos en zonas y enclaves

134 Resolución 2029 de 1998 de la Dirección General de la Policía.

del narcotráfico (cultivos ilícitos, centros de producción y tráfico) a través de acciones integrales de prevención, erradicación e interdicción.

10.4 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNABILIDAD

El departamento de Valle del Cauca ha sido escenario de cultivos de coca en la zona costera, de tráfico de drogas por sus características geoestratégicas y de la presencia de grupos ilegales financiados por el dinero del narcotráfico, como se anotó en el aparte dedicado a este tema. Estas características han tenido distintas repercusiones en el escenario político e institucional. Los señalamientos contra el Movimiento Popular Unido y específicamente en contra de Carlos Herney Abadía y su pupilo Juan Carlos Martínez Sinisterra, por recibir dineros del Cartel de Cali y del Bloque Calima de las AUC, respectivamente, han puesto ante la luz pública la presunta vinculación de políticos vallecaucanos con grupos narcotraficantes, como lo señala la Misión de Observación Electoral¹³⁵.

El caso más emblemático de las relaciones entre narcotráfico y política fue el escándalo de corrupción del Proceso 8.000, en el que dineros del Cartel de Cali financiaron la campaña presidencial. A pesar de la desestructuración y extradición de los capos de este cartel en el departamento de Valle se reciclaron nuevos mandos que han seguido controlando el negocio, como el Cartel de los Negros, entre otros¹³⁶.

De acuerdo con la MOE, el interés del MPU era consolidar políticamente, y con el apoyo de las estructuras de los grupos armados, la política regional departamental¹³⁷.

Con base en esta evidencia, el MOE señala este caso como la captura del Estado en el departamento del Cauca.

Los retos que plantea el conflicto armado y la financiación con dineros de las drogas ilícitas son el telón de fondo de problemas estructurales de las instituciones departamentales. Siguiendo a Varela, Piedrahíta y Delgado¹³⁸, los problemas institucionales para el departamento de Valle se centran en la crisis de legitimidad del sistema político, la falta de articulación institucional, la baja capacidad gerencial y el deterioro de las finanzas territoriales.

135 Monografía político electoral departamento del Valle del Cauca 1997-2007. Corporación Nuevo Arcoiris, Universidad de los Andes y CERAC. Bogotá, Colombia.

136 *Ibid.*

137 *Semana*, La maldición del Valle del Cauca. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-maldicion-del-valle-del-cauca/260776-3> Consultado enero 26 de 2015.

138 Varela, Édgar, Piedrahíta, Ernesto y Delgado, Wilson. (2005). *Ingovernabilidad y deterioro institucional. Retos de política para el desarrollo regional*. Cuadernos de Administración No. 33. Universidad del Valle. Junio.

10.5 RETOS DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE A LA PRODUCCIÓN COCALERA

El Valle del Cauca puede catalogarse como un departamento con bajo grado de afectación por los cultivos ilícitos que enfrenta; sin embargo, la problemática está asociada a contar con el principal puerto de exportación de drogas en el Pacífico, y con un alto nivel de presencia de actores armados ilegales ligados al narcotráfico que realizan una presión constante sobre el territorio para adueñarse de las rutas de tráfico ilegal. La principal zona de producción ilícita presenta limitaciones para la intervención desde la perspectiva ambiental por presencia de reservas forestales o parques nacionales naturales, con un nivel muy bajo de conectividad vial; adicionalmente, existen varios territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes que requieren de consulta previa antes de realizar intervenciones. Los elementos presentados en esta caracterización permiten proponer algunas conclusiones generales:

- La producción ilícita en el departamento del Cauca presenta una tendencia a la reducción, pero esta tendencia no es estable, y persisten algunos núcleos de producción que pueden fortalecerse o reactivarse en cuanto disminuya la presión estatal para el control de la oferta.
- Los núcleos de producción ilícita activos en el departamento son los siguientes, de norte a sur:
 - Núcleo de la cuenca del Garrapatas, en los municipios de Bolívar y El Dovio, en la frontera con el municipio de Sipí en el Chocó. Este es un núcleo histórico de producción desde la configuración del Cartel del Norte del Valle, y presenta actualmente presencia de El Clan Úsuga y 'Los Rastrojos'.
 - Núcleo Calima: en la parte baja del río Calima, en varias de las cuencas de las quebradas que surten el curso principal, se encuentra uno de los más desarrollados núcleos de producción. Se ubica cerca de la vía principal y de la ciudad de Buenaventura, pero no ha sido posible controlarlo hasta el momento.
 - Núcleo Anchicayá: ligeramente al sur de la ciudad de Buenaventura, es una zona de producción en desarrollo que cuenta con salida directa al Pacífico y cercanía al puerto para entrada de insumos de procesamiento.
 - Núcleo Naya: en la zona sur, en la frontera con el Cauca, es la principal zona de producción actual y se desarrolla a todo lo largo del río, hasta penetrar en territorio de Parque Nacional Farallones de Cali.

- Existe una alta persistencia de actores armados ilegales en el departamento, pertenecientes a las guerrillas, a bandas criminales y a grupos delincuenciales, que operan desde la zona norte del Valle hasta el sur, y que tienen, en muchos casos, una estrecha relación con el narcotráfico. En varios, las condiciones de aislamiento de las regiones donde se encuentran asentados facilitan el control territorial por parte de estos grupos.
- Las dinámicas de violencia en el departamento se han mantenido con gran intensidad, aun después de la desmovilización de los grupos paramilitares. La confluencia de actores armados ilegales sobre una zona de interés estratégico hace de este territorio uno de los más complejos para el establecimiento de acciones de desarrollo y para el control de la oferta.
- El alto nivel de control territorial por parte de actores armados ilegales en algunos puntos del departamento constituye la principal debilidad 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 hoja fresca de coca y la pasta básica han presentado precios relativamente estables (valor constante), mientras que la base de cocaína y el clorhidrato han reducido su valor. Lo anterior indica que el departamento se mantiene como centro de producción y corredor de tráfico.
- La alta desigualdad en el nivel de desarrollo entre la zona intercordillerana y la costa Pacífica vallecaucana aporta a la agudización de las condiciones que hacen viable la producción ilícita en el departamento.
- El plan de acción integral para Buenaventura solo integra algunas acciones marginales para modificar las condiciones de vida de la población rural del municipio; las acciones previstas para el sector rural no tienen presupuesto asignado.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

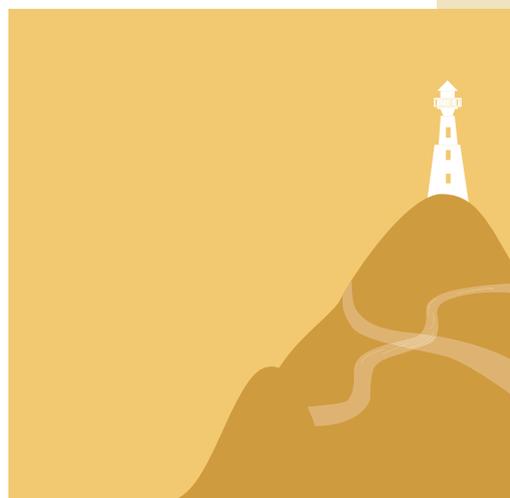
La dinámica multianual de cultivos de coca en territorio del Valle del Cauca, junto con la condición de punto preferencial de tráfico para el mercado internacional, y la presencia de actores armados en el territorio, hace que a pesar de que el área de producción ilícita sea pequeña respecto del total nacional, es conveniente considerar un grado de afectación media a alta en los núcleos de producción existentes.

Dadas las condiciones de afectación es pertinente la intensificación de la acción de la Fuerza Pública y el fortalecimiento de la justicia para reducir los niveles de descomposición que han generado los actores armados ilegales en el territorio; en forma paralela, es imprescindible considerar un componente de ayuda humanitaria de emergencia y un fortalecimiento del Ministerio Público, que atienda a la visibilización de las amenazas a la población y de las violaciones a los derechos humanos en la región.

Es conveniente incorporar acciones de promoción de las actividades productivas de la población costera del Pacífico dentro de los planes de acción que se diseñen para el municipio de Buenaventura.

Para los municipios cordilleranos (Bolívar y El Dovio) la ampliación de la red vial puede mejorar las condiciones de producción y comercialización agropecuaria, y las oportunidades de acción de los organismos de control de la oferta.

Los núcleos de producción que se encuentran en territorio de la reserva forestal del Pacífico, o en territorios colectivos de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, requieren de intervenciones prontas para evitar la expansión de una actividad ilícita que hasta el momento no encuentra competencia con renglones de producción lícita. Para estas regiones, la implementación de proyectos productivos de pequeña escala no será viable en el mediano plazo, puesto que no cuentan con rutas ni medios de transporte y comercialización que hagan viable la producción; por ello, es preferible considerar las opciones de apoyo para el desarrollo de la minería artesanal y la extracción de maderas con propuestas de aprovechamiento sostenible del bosque.



11

Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas en Valle del Cauca

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

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

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

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

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

y de los hallazgos de las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves en el territorio y gestión de información de las instituciones competentes y de los operadores in situ. También se analizaron los datos de Valle del Cauca que resultan del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013¹³⁹ y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011¹⁴⁰.

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

139 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.

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

11.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SPA EN EL DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA

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 Valle del Cauca, se construyó a partir de las bases de datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 y el Estudio Nacional

de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011.

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

Consumo de sustancias psicoactivas en Población General

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para el Departamento de Valle del Cauca una muestra de 2.850 personas, realizadas en 12 municipios del Departamento, en Cali se aplicaron más del 50% de las encuestas del Departamento con 1.570 (55,1%), en segundo lugar se encuentra el municipio de Palmira con 367 (12,9%) y en tercer lugar Buenaventura con 214 (7,5%). Los municipios de Tuluá, Jamundí, Cartago, Yumbo, Buga, Pradera, Florida, El Cerrito y Sevilla presentan porcentajes de encuestas inferiores al 5%. La muestra en el departamento equivale a una población estimada de 2.836.541 personas.

De acuerdo con las características del estudio nacional, es posible obtener desagregaciones por sustancias para la mayoría de departamentos. Las desagregaciones por sexo, edad y otras variables son posibles para el país, región o para algunas de las particiones geográficas¹⁴¹ con más población. Las demás estimaciones se pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación¹⁴².

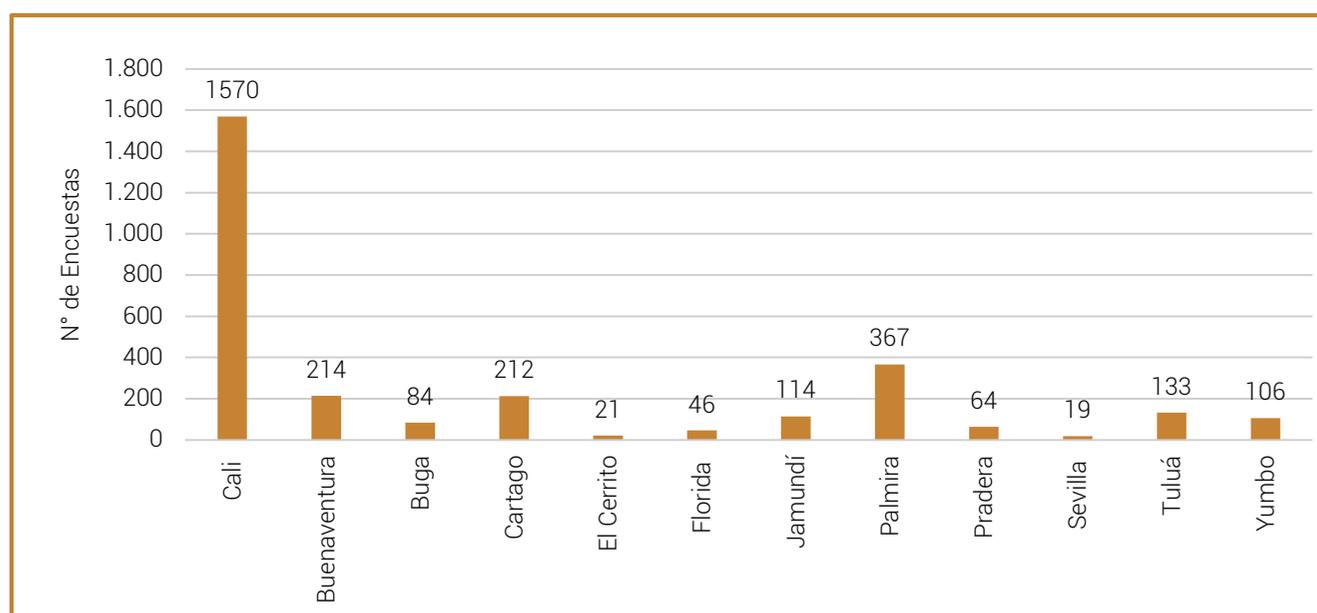


Gráfico 40. Número de encuestas por municipios Valle del Cauca
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

146 En el diseño de muestreo del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 se tomó como partición geográfica para el departamento del Valle de Cauca, el área metropolitana de Cali (Yumbo y Cali) y el resto de Valle (Buga, Buenaventura, Cartago, El Cerrito, Florida, Jamundí, Palmira, Pradera, Tuluá, Sevilla).

147 Al evaluar la desagregación de las prevalencias por sexo y edad se evidencian errores muestrales en el departamento inferiores al 5%, lo que puede deducir una confiabilidad pertinente para las estimaciones de las prevalencias.

En el departamento de acuerdo a la información del Estudio, el 87,5% han consumido alcohol alguna vez en la vida, 43,9% bebidas energizantes, 41,4% cigarrillo, tranquilizantes 2,9% y opioides 1,3%. El 17% 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 13,6%, seguido por cocaína 3,5%, basuco 1,5%, popper 1%, inhalables 1%, hongos 0,8% y éxtasis 0,7%. Las sustancias ketamina, LSD, Heroína, Dick, GHB, estimulantes y metanfetaminas presentaron porcentaje inferiores al 0,5%.



Gráfico 41. Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

De acuerdo con el estudio la edad de inicio de consumo de alcohol, cigarrillo y bebidas energizantes presentan una alta dispersión. La edad de consumo de sustancias ilícitas en el departamento es más concentrada.

El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 17 años, no obstante el 5% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo. Las sustancias alcohol, tabaco y marihuana presentan la misma edad de inicio 17 años.

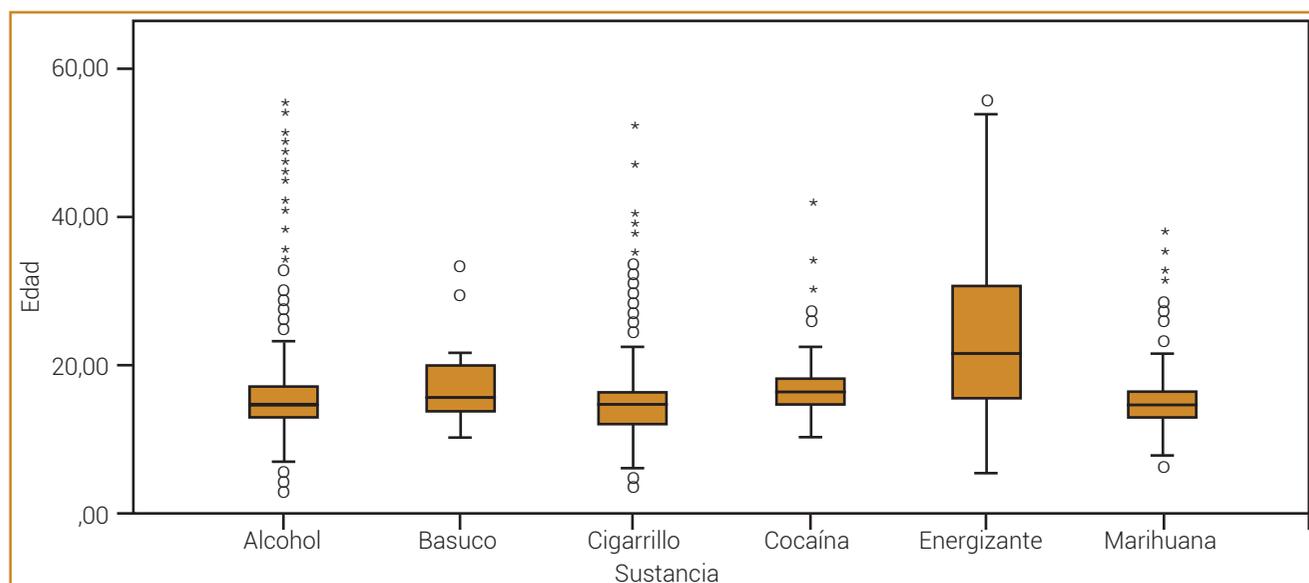


Gráfico 42. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 43 se presenta el promedio de edad de inicio¹⁴³ según cohorte¹⁴⁴ para cigarrillo y alcohol. Para

bebidas alcohólicas se evidencia un descenso de ocho años, al pasar de aproximadamente 21 años para la cohorte 1947-1951 a 13 años para la cohorte 1997-2001.

143 El promedio de edad de inicio presenta altos errores de estimación por lo que se deben tomar solamente como referencias descriptivas.

144 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.

En relación con el consumo de cigarrillo, se evidencia un descenso al pasar de aproximadamente 18 años para la cohorte 1947-1951 a 12 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.

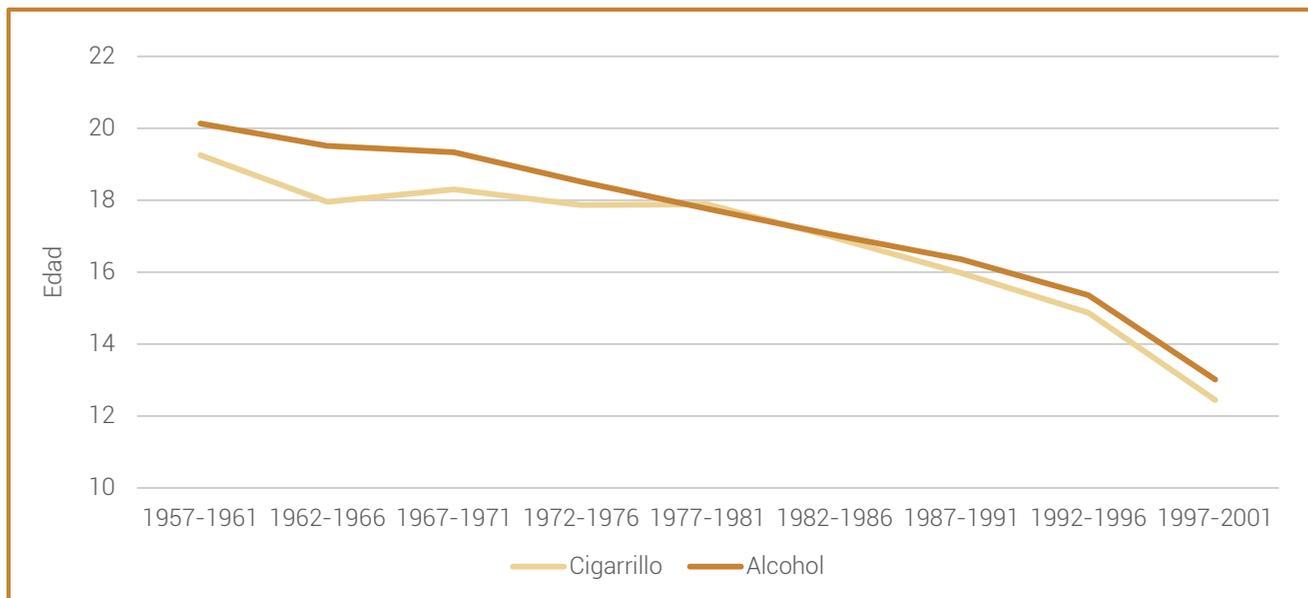


Gráfico 43. Promedio edad de inicio de consumo sustancias lícitas según cohorte
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 44 se presenta el promedio de edad de inicio según cohorte para marihuana; se evidencia un descenso en la edad de inicio de seis años, al pasar

de 19 años para la cohorte 1947-1951 a 13 años en la cohorte 1997-2001.

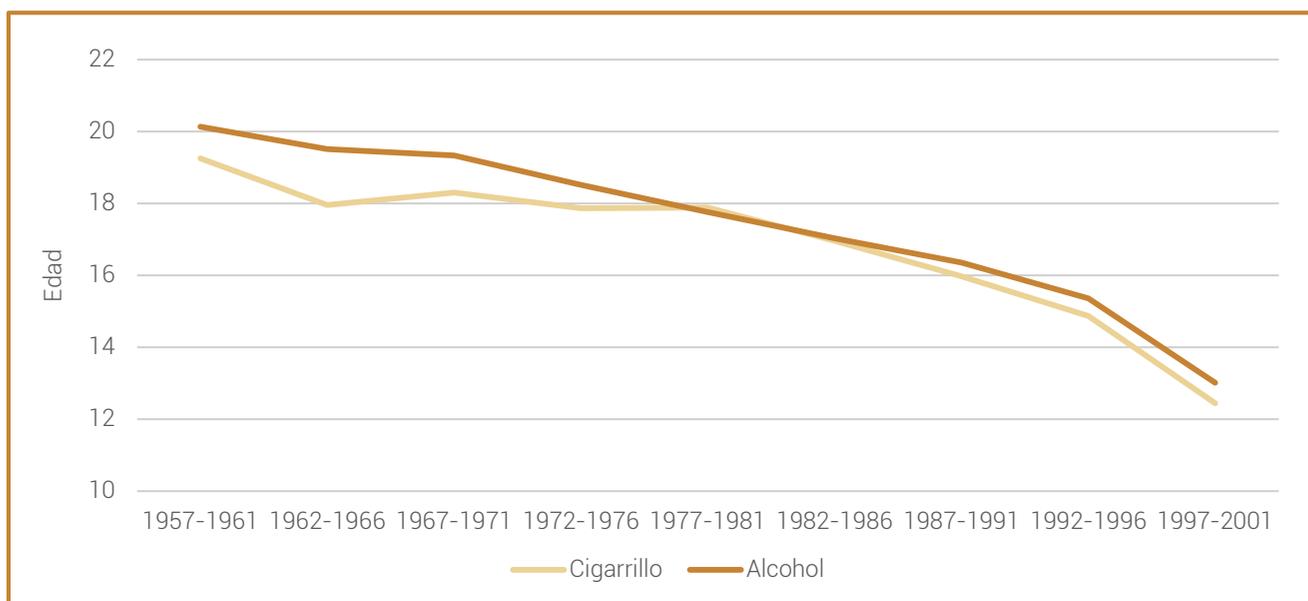


Gráfico 44. Promedio edad de inicio de consumo de marihuana según cohorte
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

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 inferiores al 3%.

Tabaco

El 41,4 % de los encuestados en el Valle del Cauca declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, con un porcentaje del 52,9 % para los hombres y del 30,9 % 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 cinco veces en relación con el 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.

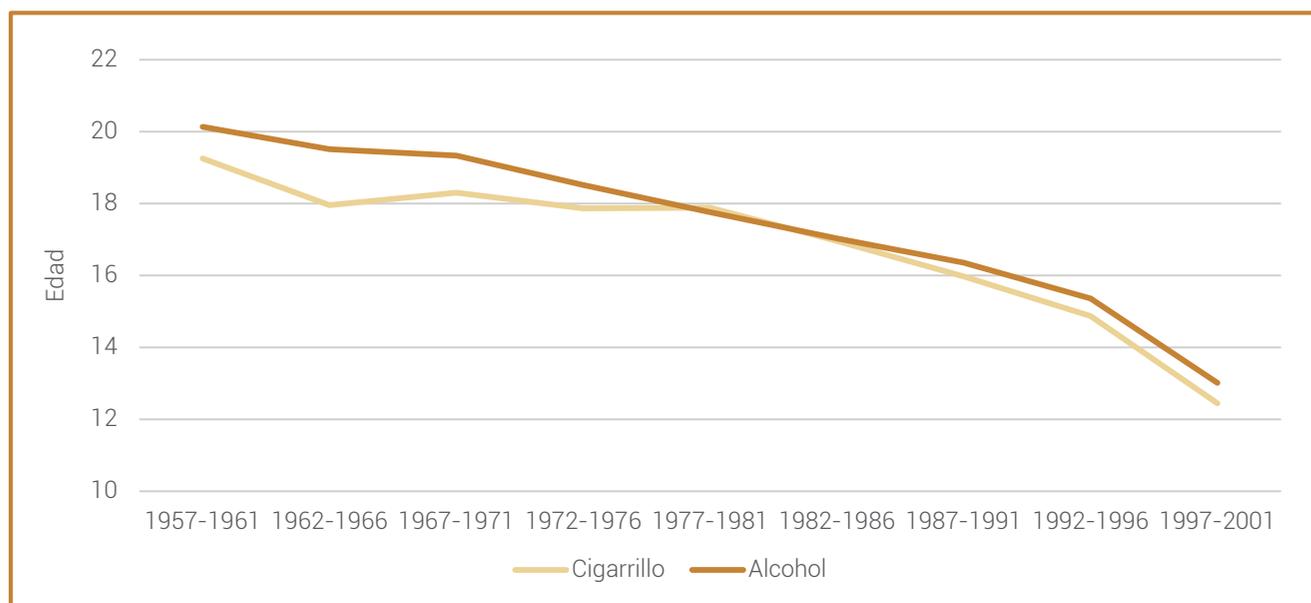


Gráfico 45. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

En el gráfico 46, 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 18 a 24 años con el 15,9%, con una prevalencia levemente inferior al valor nacional

para este grupo de edad (16%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 25 a 34 años con una prevalencia de consumo último mes del 13,9%, inferior en dos puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (15,9%).

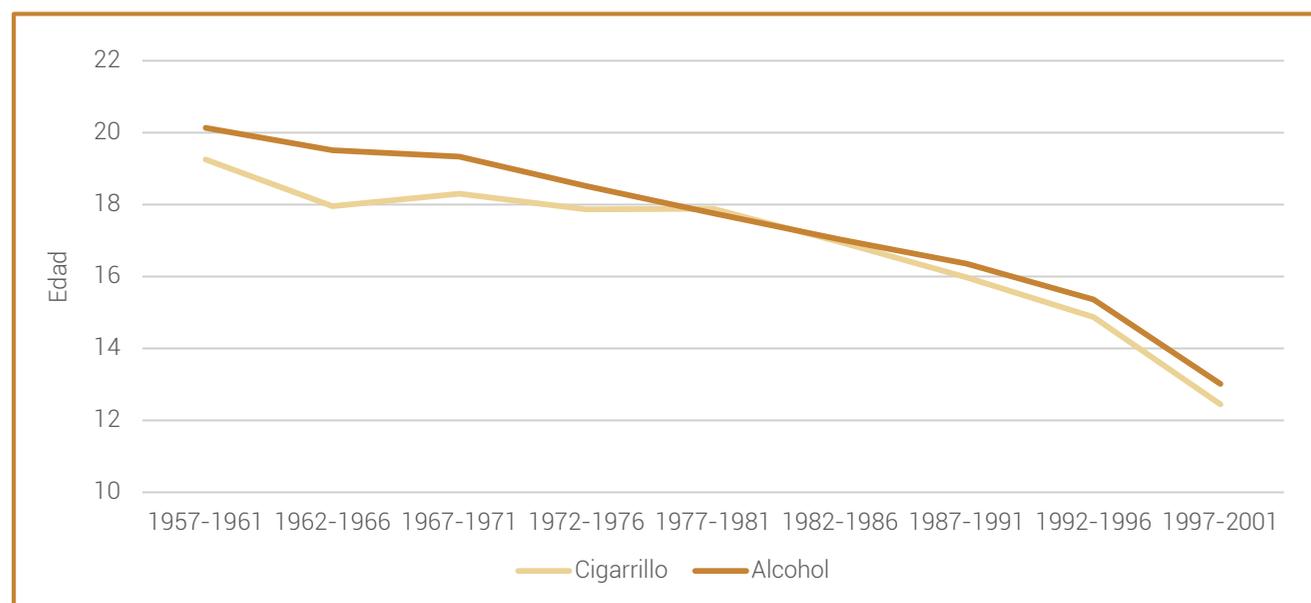


Gráfico 46. Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de tabaco para el Valle del Cauca está alrededor de los 17 años, con una edad de inicio más temprana en un año en hombres en relación con las mujeres, considerando la mediana como indicador; en el departamento se presenta consumo de esta sustancia a edad de inicio más tardío que el dato nacional.

Se encuentra que el 25 % (percentil 25) de las personas con menor edad que han consumido tabaco alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 14 años. El 75 % (percentil 75) de los hombres que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 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	16,0	14,0	18,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	20,0
Total Valle del Cauca	17,3	17,0	14,0	19,0
Total nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 14. Edad de inicio de tabaco, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Alcohol

El 87,7 % de los encuestados en el Valle del Cauca, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres, 91,2 %, en relación con las mujeres, 84,1 %. Cerca de la mitad de los hombres que consumieron alcohol alguna vez en la vida presentan consumo actual (último mes) de esta

sustancia. En el caso de las mujeres, cerca de la tercera parte de quienes consumieron alcohol alguna vez en la vida reportan consumo actual.

El departamento presenta prevalencias similares a los valores nacionales.

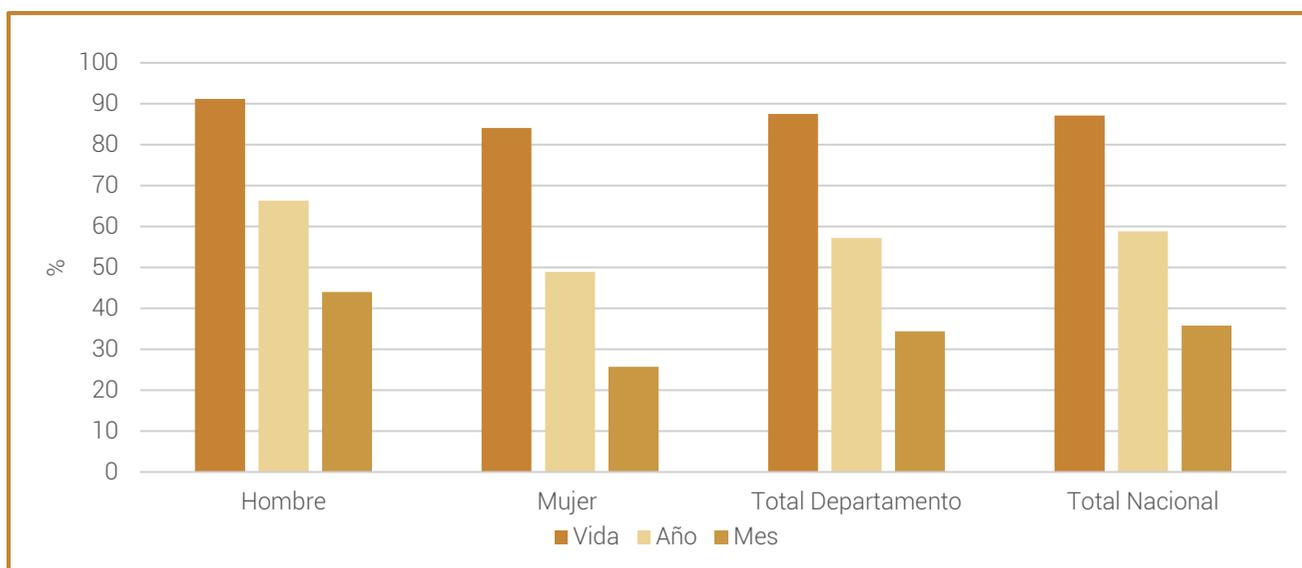


Gráfico 47. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El mayor consumo de alcohol se presenta en el grupo de edad 18-24 años para las tres prevalencias. Con relación al consumo actual de esta sustancia, este grupo de edad presenta una prevalencia del 46,7 %, valor inferior en más de dos puntos porcentuales a la

prevalencia nacional del mismo grupo de edad (49,3%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 25-34 años con una prevalencia del 45,5% muy similar a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

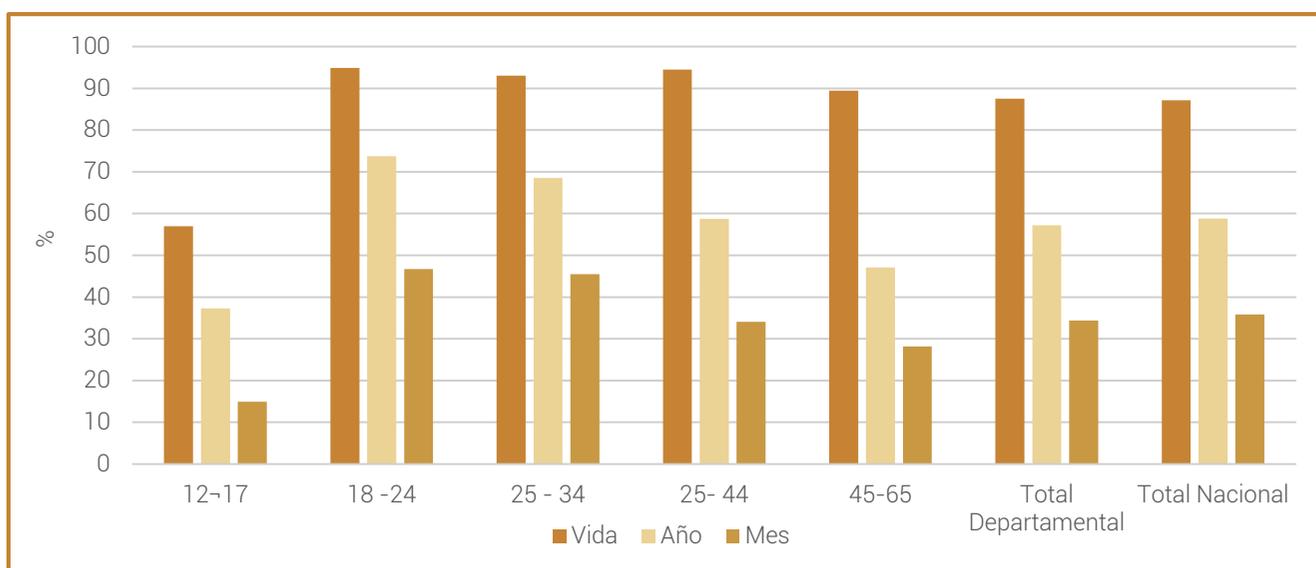


Gráfico 48. Prevalencias de alcohol según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de alcohol para el Valle del Cauca 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 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.

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 departamento	17,9	17,0	15,0	20,0
Total Nacional	17,3	17,0	15,0	19,0

Tabla 15. 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 AUDIT¹⁴⁵ 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.

el mismo valor que el país (11,1%), el 1% de las personas encuestadas en el departamento presenta comportamientos indicativos de una situación de dependencia en el consumo de bebidas alcohólicas.

De acuerdo con esta medición el 11,1% de la población de Valle del Cauca de 12 a 65 años presenta consumo riesgoso o perjudicial de alcohol presentando

Con relación a las cifras del estudio, es importante destacar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una menor brecha que en relación al consumo. Mientras que la distancia en el consumo es de 18 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 9 puntos.

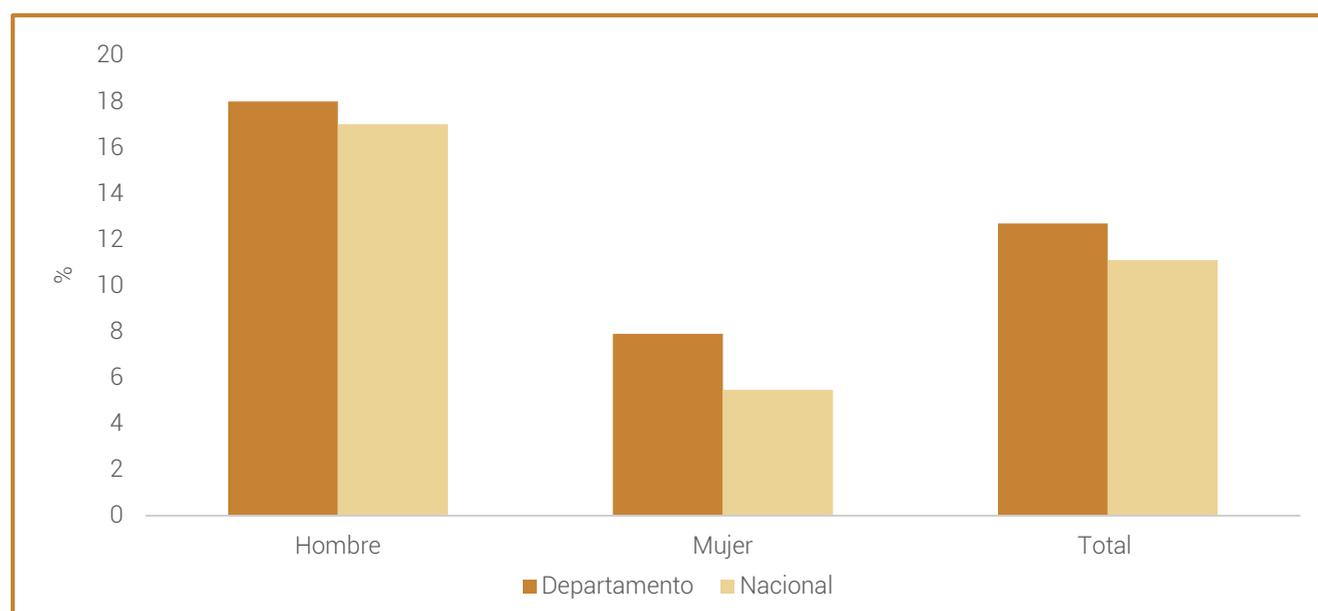


Gráfico 49. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.

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

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

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 19,5% superior en 0,7 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (18,8%), en segundo lugar se

encuentran los jóvenes de 25 a 34 años con el 14,6% superior en 0,5 puntos porcentuales al valor nacional (14,1%).

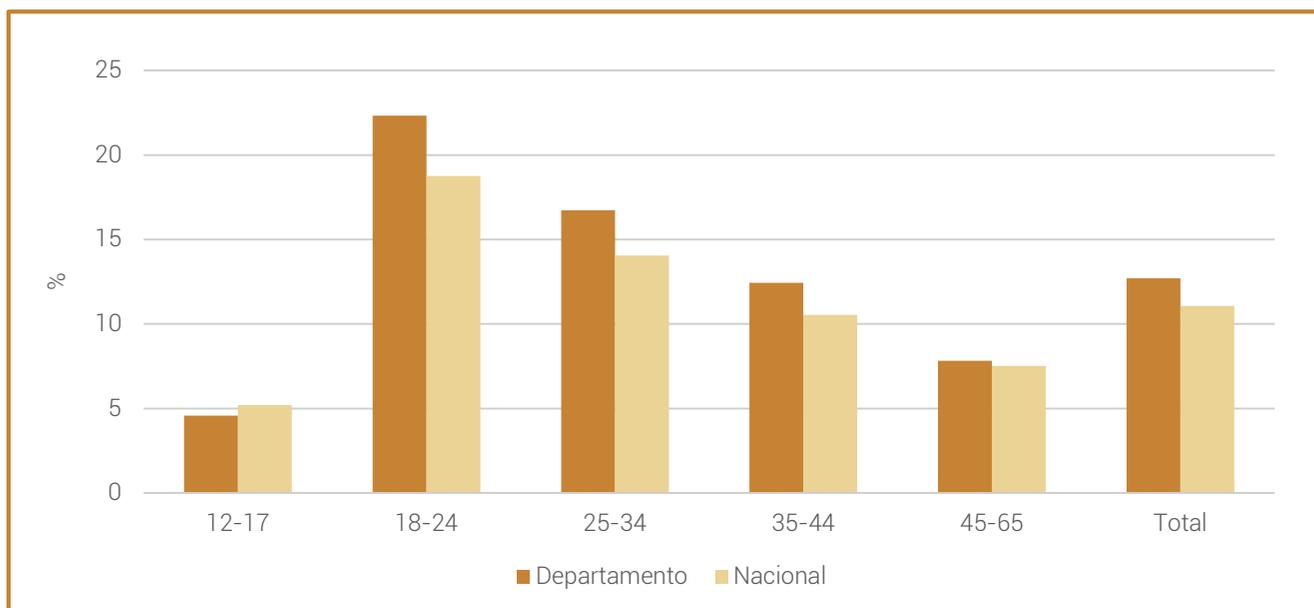


Gráfico 50. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 51 muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del 57,2% de personas que manifestó haber

consumido alcohol durante el último año, el 56% lo hizo una vez al mes y el 23,1% de dos a cuatro veces al mes.

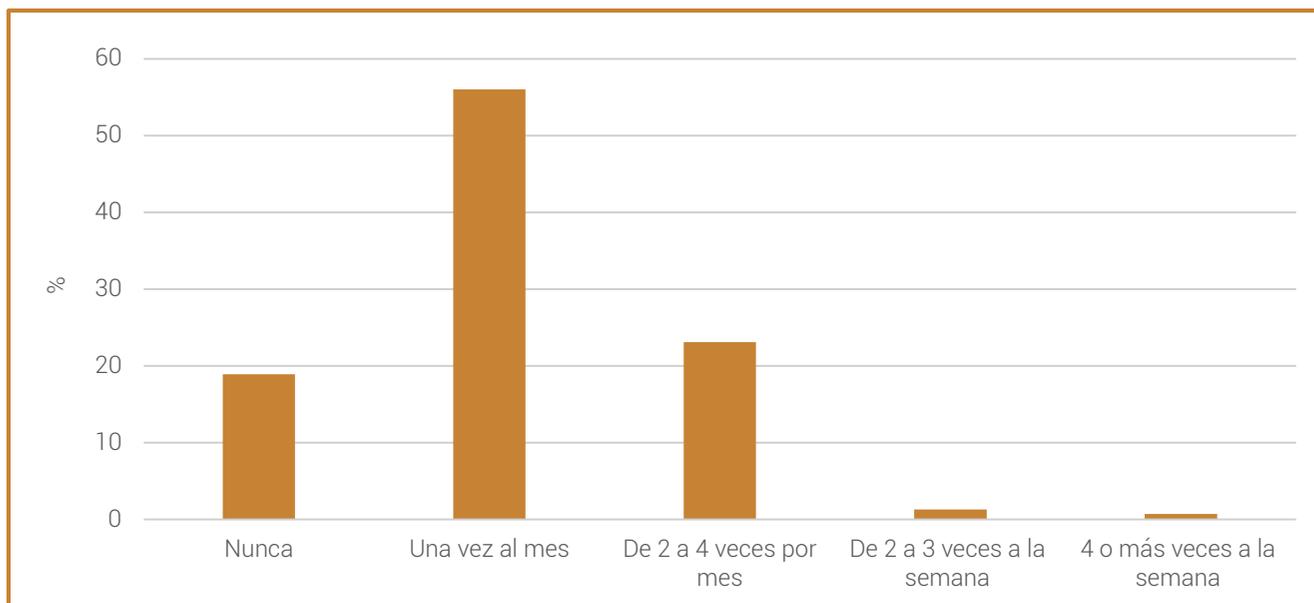


Gráfico 51. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 52 muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 30% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

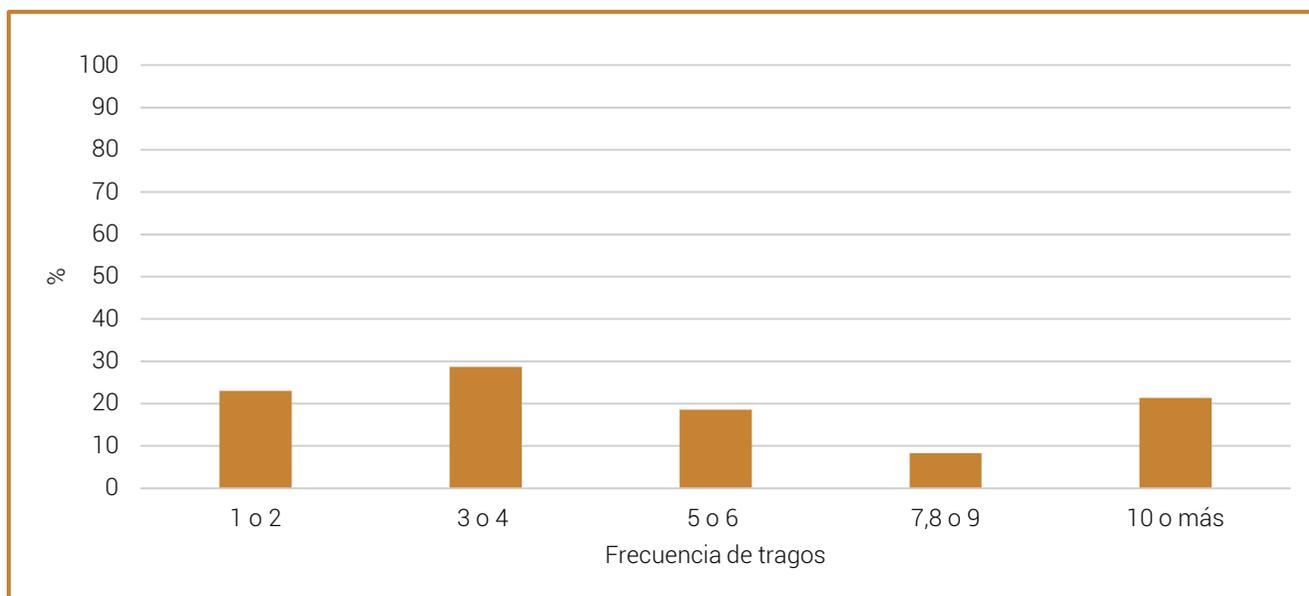


Gráfico 52. Número de tragos de personas con consumo habitual
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

El gráfico 53 muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar un consumo alto de cerveza, especialmente los fines de

semana, seguido de aguardiente, ron, whisky y vino; el consumo de chicha, brandy y bebidas industriales es inferior al 5 %, especialmente fin de semana. El consumo diario no supera el 1 % para ninguna sustancia.



Gráfico 53. 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 tanto nacional como departamental así como cualquier sustancia ilícita (se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas) (ver gráfico 41).

Cualquier sustancia ilícita

El término "cualquier sustancia ilícita" se refiere al uso de una o más sustancias incluidas en la lista de sustancias

ilícitas, y que puede variar según la temporalidad del indicador¹⁴⁶.

El 17% de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres dos veces en relación con las mujeres.

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.

El consumo reciente o prevalencia del último año se ubica en 4 %, siendo el consumo de los hombres cerca de tres veces superior al consumo de las mujeres.

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



Gráfico 54. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se observa en el grupo de 18 a 24 años con 11,4%, superior en más de dos puntos porcentuales al valor nacional para este

grupo de edad (8,7%), en segundo lugar se encuentra el grupo de 25 a 34 años con 4,7% superior en 0,4 puntos porcentuales al valor nacional de este grupo de edad (4,3%).

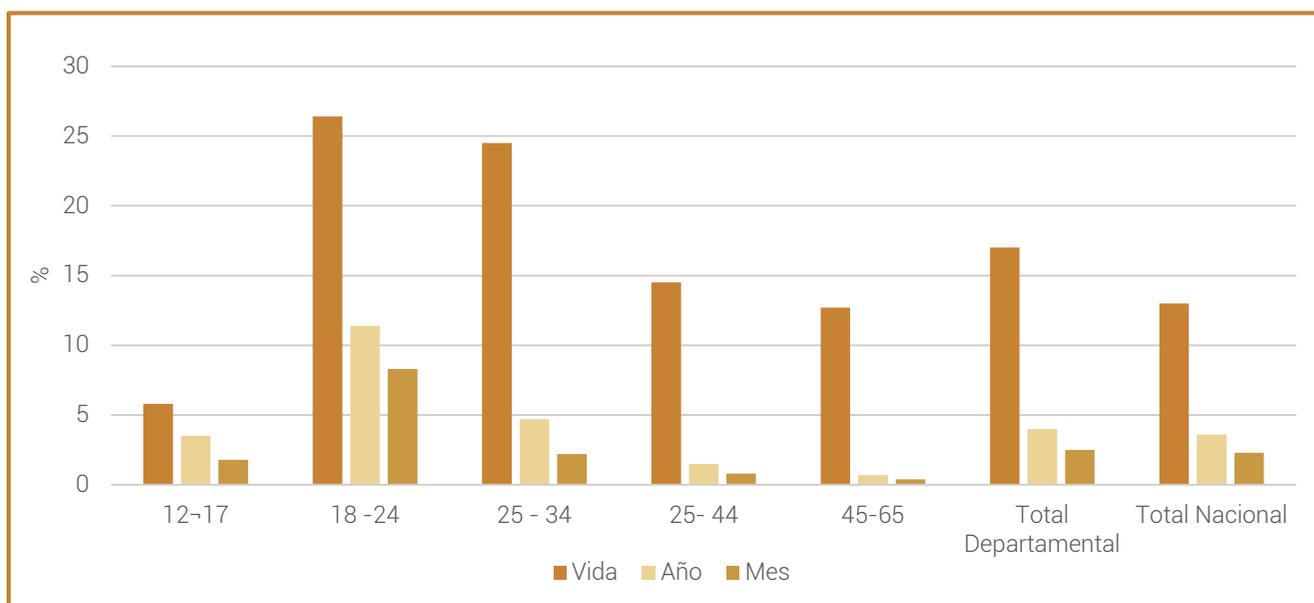


Gráfico 55. Prevalencias consumo de cualquier sustancia según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Marihuana

El 13,6 % de los encuestados en Valle del Cauca declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres de tres veces en relación con las mujeres.

El consumo reciente o prevalencia del último año se ubica en el 3,6 %, con una tasa de consumo superior

en más de cinco veces entre los hombres que entre las mujeres.

Las prevalencias del departamento son superiores a los valores nacionales para el consumo alguna vez en la vida y último año; en relación con la prevalencia de consumo último mes se presenta el mismo porcentaje entre el departamento y el valor nacional.

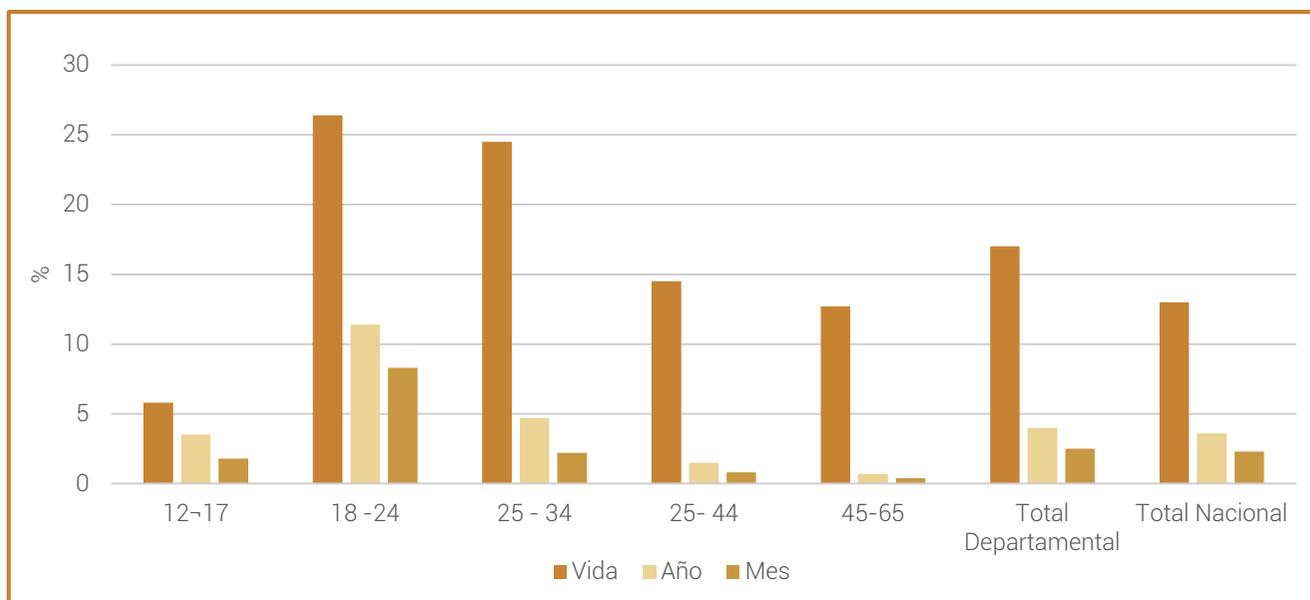


Gráfico 56. Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años, con 10,9 % superior en más de dos puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (8,2%), en

segundo lugar se encuentra el grupo de 25 a 34 años con 4,3 % superior en 0,5 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (3,8%). (ver gráfico 57).

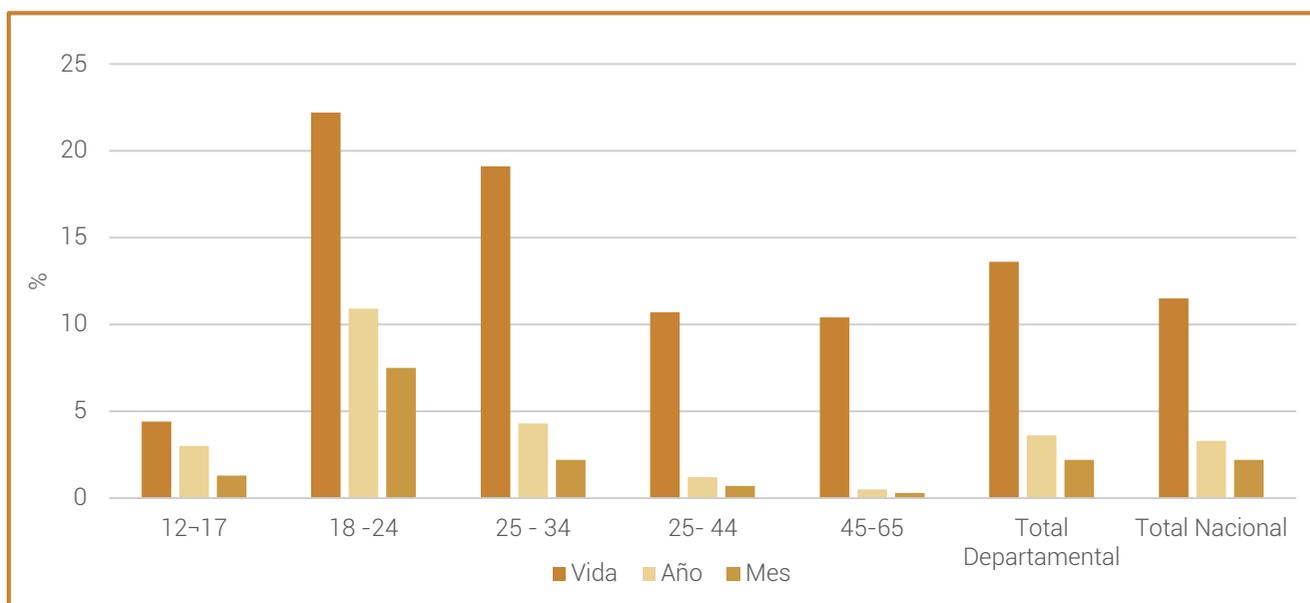


Gráfico 57. Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de marihuana para el Valle del Cauca está alrededor de los 17 años, con la misma edad para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador.

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 17 años. El 75 % (percentil 75) de los hombres que han consumido marihuana lo hizo por primera vez a los 19 años, o antes, y en el caso de las mujeres a los 20 años, o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	17,0	17,0	15,0	19,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	20,0
Total departamento	17,4	17,0	15,0	19,0
Total nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

Tabla 16. 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 9,8% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 1,5%.

siendo este porcentaje superior entre los hombres en más de cuatro veces en comparación con las mujeres (ver gráfico 58).

El consumo reciente en el departamento se ubica en el 0,7 %, presentando el mismo porcentaje que el valor nacional.

Cocaína

El 3,5 % de las personas encuestadas en Valle del Cauca declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida,

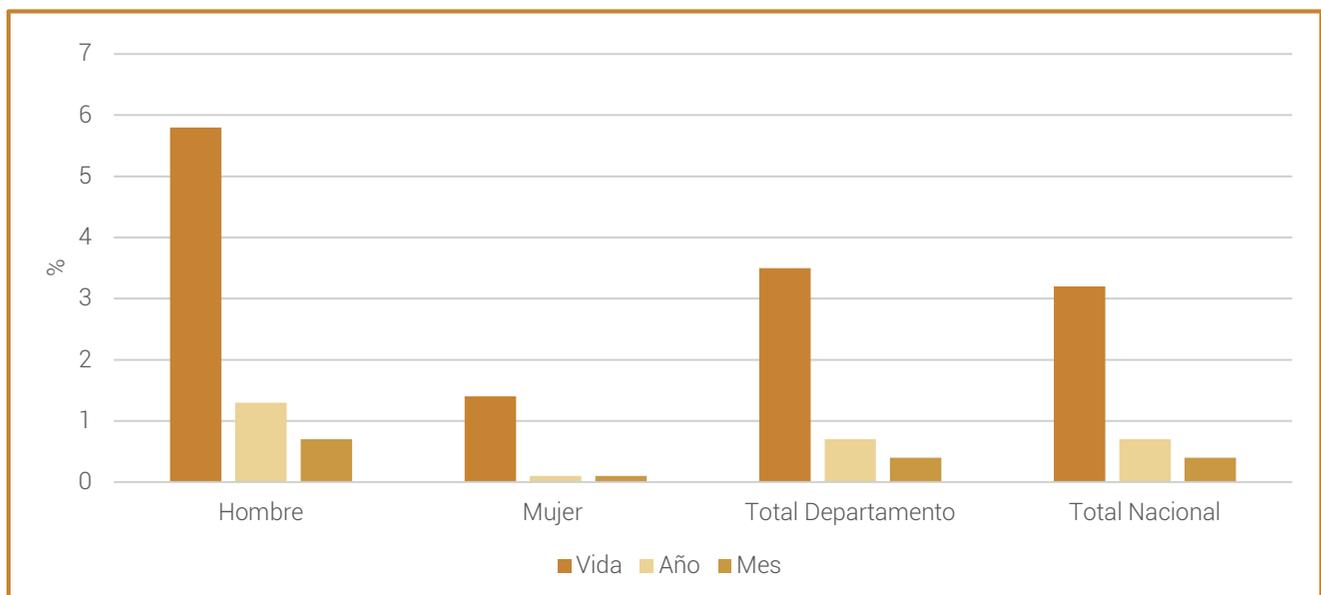


Gráfico 58. Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Las mayores prevalencias de consumo de cocaína del departamento se encuentran en el grupo de edad 18-24 años; en relación con el consumo de último año se registra un porcentaje de 2,6 % para este grupo de edad, presentando un valor superior en 0,6 puntos

porcentuales al indicador nacional de este grupo de edad (1,96 %).

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.

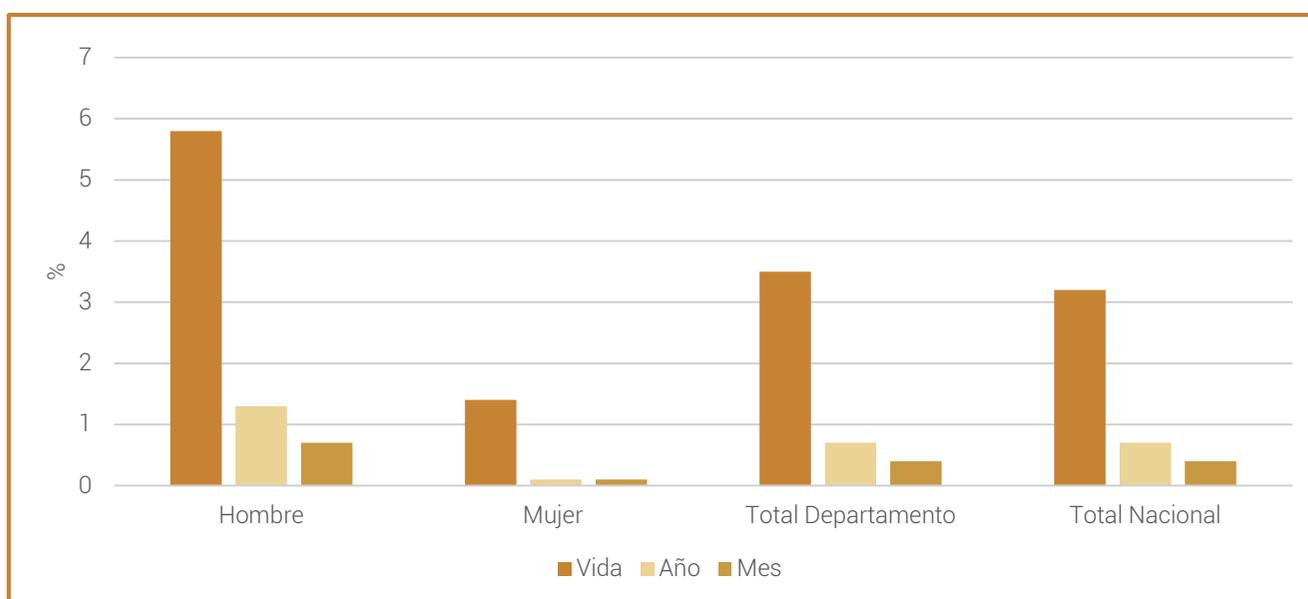


Gráfico 59. Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La edad de inicio del consumo de cocaína para Valle del Cauca está alrededor de los 19 años, considerando la

mediana como indicador, y presenta una edad de inicio superior en un año al dato nacional.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	24,0	19,0	17,0	21,0
Mujer	19,0	18,0	16,0	21,0
Total departamento	22,6	19,0	17,0	21,0
Total nacional	19,7	18,0	16,0	22,0

Tabla 17. Edad de inicio de consumo de cocaína, 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 2008 y 2013 de las prevalencias de consumo alguna vez en la vida, último año y último mes, de tabaco, alcohol, marihuana y cocaína, y que evidencia diferencias significativas entre los dos estudios.

El estudio llevado a cabo en el año 2008 se realizó sobre una muestra de 2.306 entrevistas efectivas, que representaron una población de 2'433.700 personas; para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra de 2.850 casos, que representan una

población de 2'836.541 personas. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en 12 municipios¹⁴⁷.

En el gráfico 62 se presentan los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco. Se evidencia una disminución de las tres prevalencias, con más de cuatro puntos porcentuales de disminución en el consumo actual (prevalencia de último mes), al pasar de 15,1 % en el 2008 a 10,5 % en el 2013, porcentajes inferiores para los dos estudios a los valores nacionales.

La diferencia de prevalencias último año y último mes de los estudios son estadísticamente significativas.

¹⁴⁷ Las muestras de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas 2008 y 2013 para el departamento fueron aplicadas en 12 municipios: Cali, Palmira, Buenaventura, Tuluá, Jamundí, Cartago, Yumbo, Buga, Pradera, Florida, El Cerrito y Sevilla.

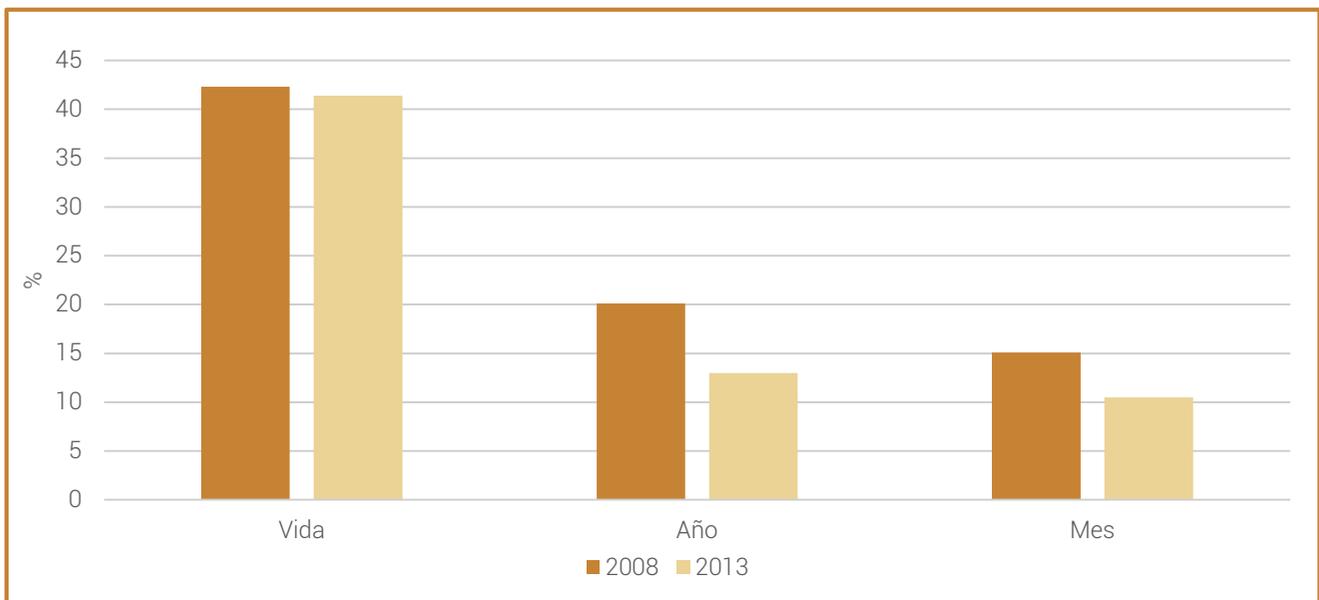


Gráfico 60. Comparativo prevalencia consumo de tabaco departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En el siguiente gráfico se presentan los tres indicadores básicos sobre el consumo de alcohol. La diferencia de prevalencia alguna vez en la vida de los estudios es estadísticamente significativa. En relación con el

consumo actual, se evidencia un aumento superior a 4 puntos porcentuales, al pasar de 29,8 % en el 2008 a 34,4 % en el 2013.

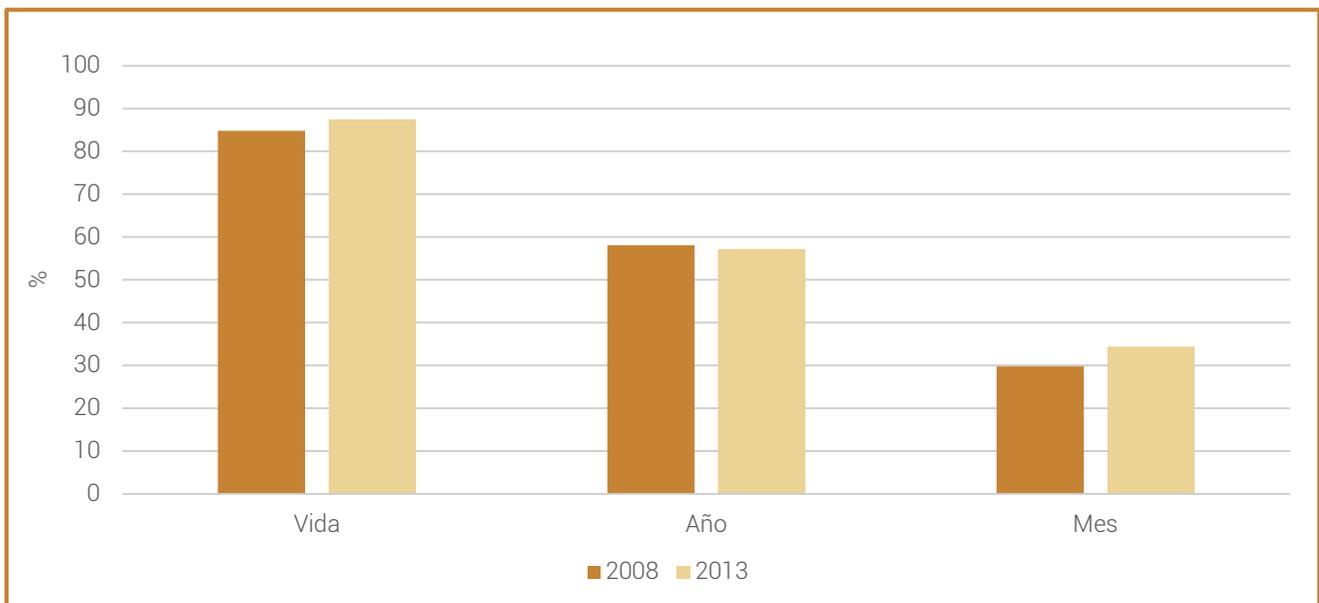


Gráfico 61. Comparativo prevalencia consumo de alcohol departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

A continuación se hace una comparación de los estudios de 2008 y 2013; en relación con los indicadores de consumo de marihuana, es importante destacar que para los tres indicadores se observa un aumento

significativo. En relación con el consumo reciente de esta sustancia, el aumento es cercano a un punto porcentual al pasar de 2,7 % en el 2008 a 3,6 % en el 2013.

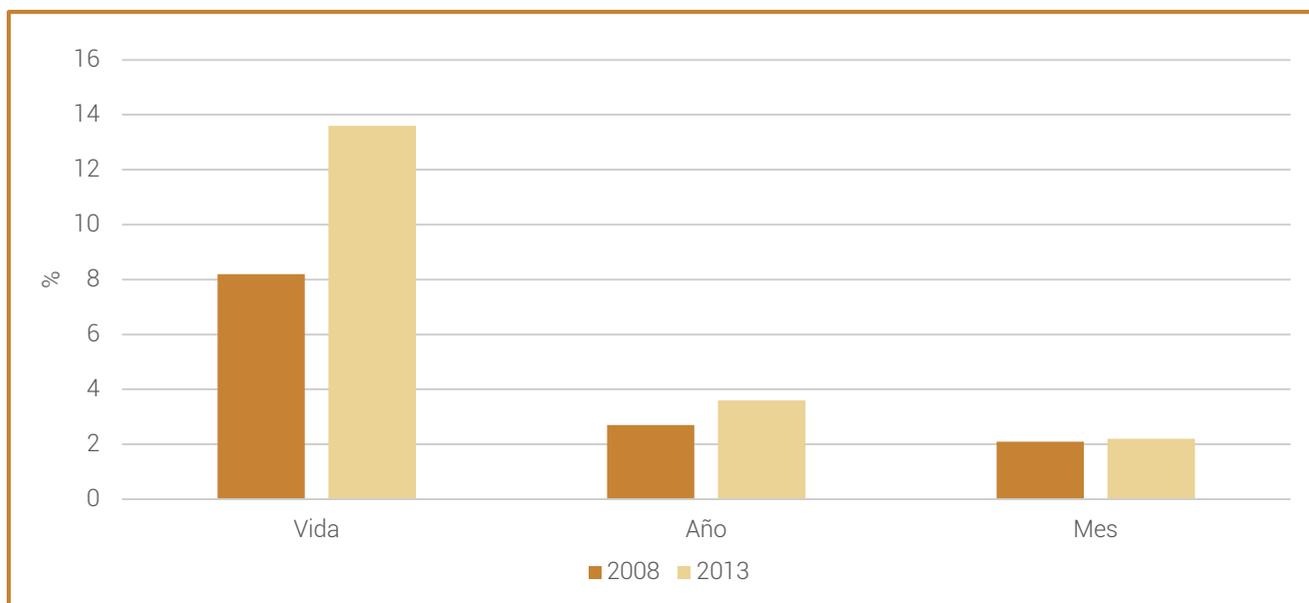


Gráfico 62. Comparativo prevalencia consumo de marihuana departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

En relación con el uso de cocaína, se evidencia aumento significativo para la prevalencia de alguna vez en la vida. De acuerdo con el consumo último año de cocaína, se evidencia un aumento al pasar de 0,6 % en el 2008 a 0,7

% en el 2013. El consumo actual (último mes) evidencia un aumento de cuatro veces al pasar de 0,1 % en el 2008 a 0,4 % en el 2013.

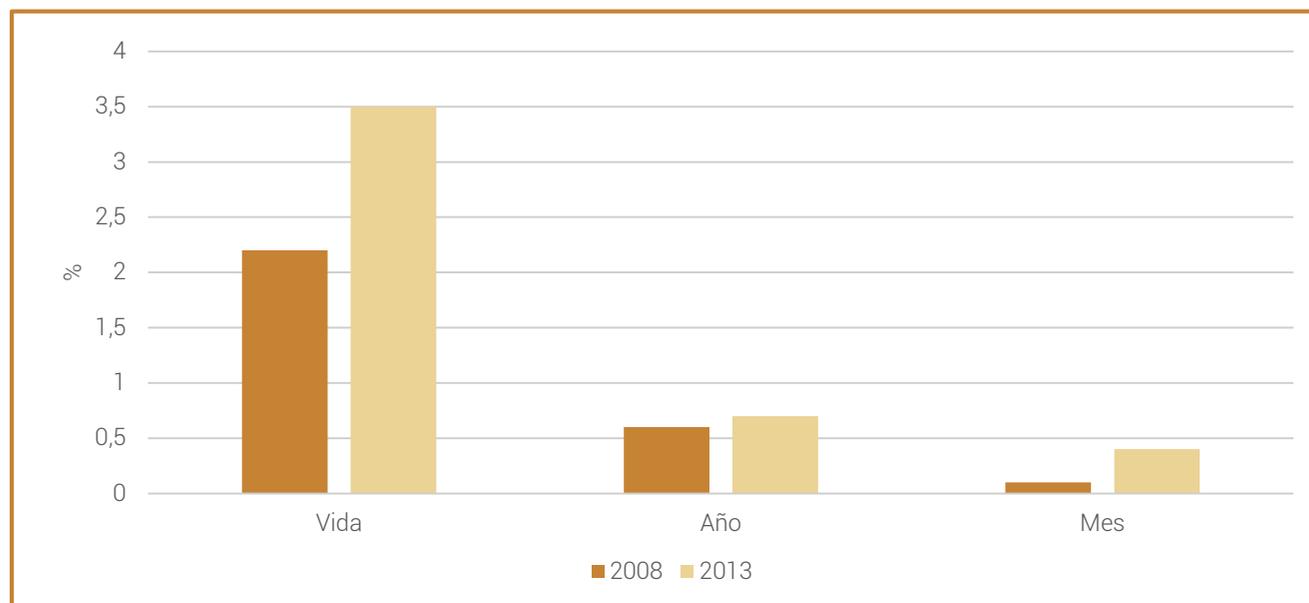


Gráfico 63. Comparativo prevalencia consumo de cocaína departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

De acuerdo con el análisis del uso de cualquier sustancia ilícita, se evidencia un aumento significativo para las tres prevalencias, situación que está relacionada con los cambios registrados para marihuana, tal como se

destaca en el gráfico anterior. El consumo último año evidencia un aumento significativo al pasar de 3,4 % en el 2008 a 4 % en el 2013.

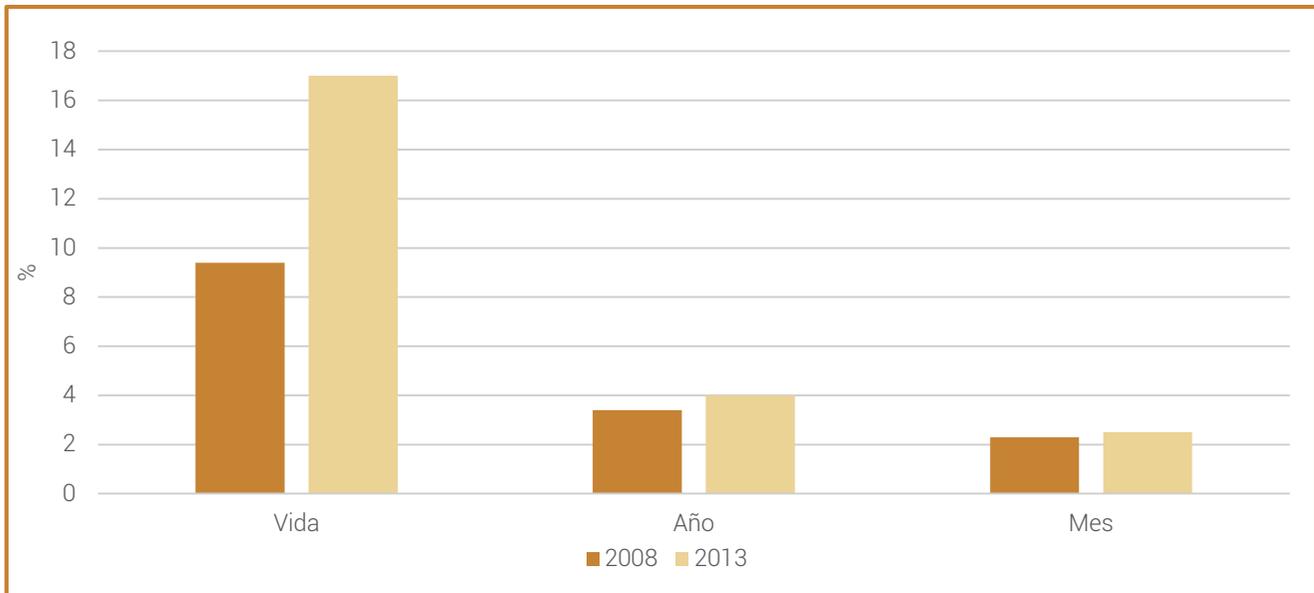


Gráfico 64. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita departamento de Valle del Cauca, estudios 2008 y 2013

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 Valle del Cauca; la muestra es de 5.697 personas, 2.650 hombres y 3.045 mujeres, en edades de 12 a 18 años. La encuesta se aplicó en seis municipios del departamento, con la siguiente distribución: Cali 3.831 (67,2 %), Buenaventura 627 (11 %), Palmira 544 (9,5 %), Jamundí 327 (5,7 %), Yumbo 269 (4,7 %) y La Victoria 99 (1,7 %).

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 26,6 % de los escolares declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida. El 8,8 % contestó haber fumado en el último mes, presentando una prevalencia inferior en un punto porcentual del valor nacional.

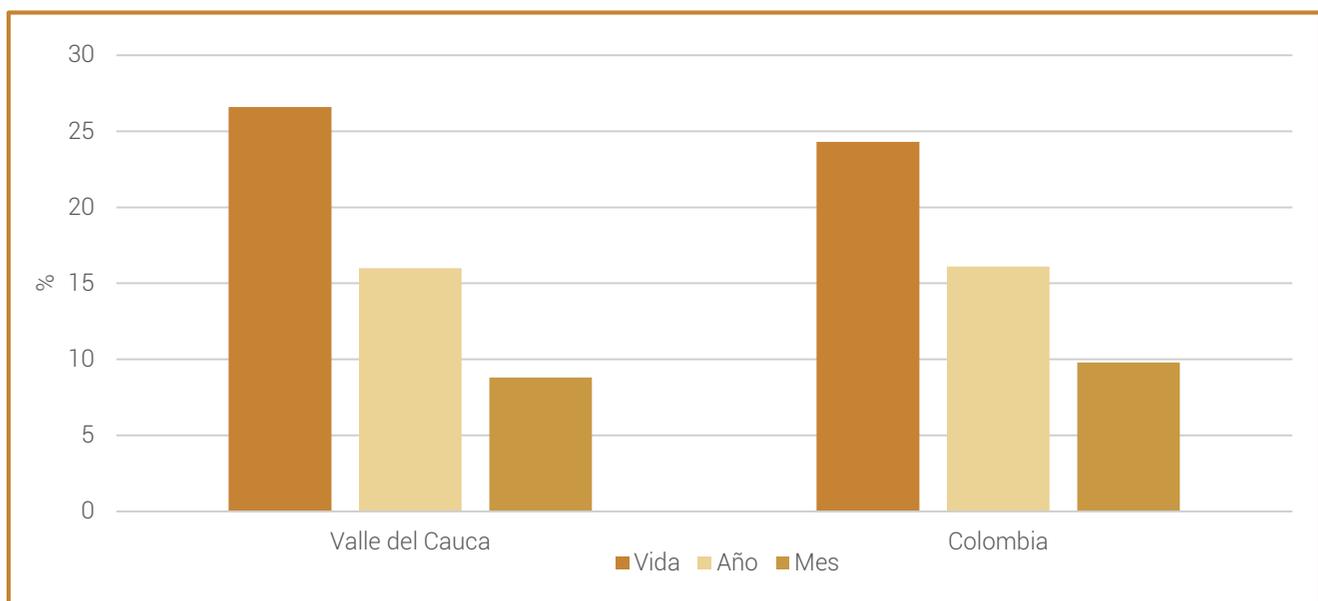


Gráfico 65. Prevalencias de consumo de tabaco en escolares
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Alcohol

El 68,6 % de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 41,3 % lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando

una prevalencia superior en 1,5 puntos porcentuales al valor nacional. Este departamento presenta prevalencias superiores a los indicadores nacionales para los tres estudios.

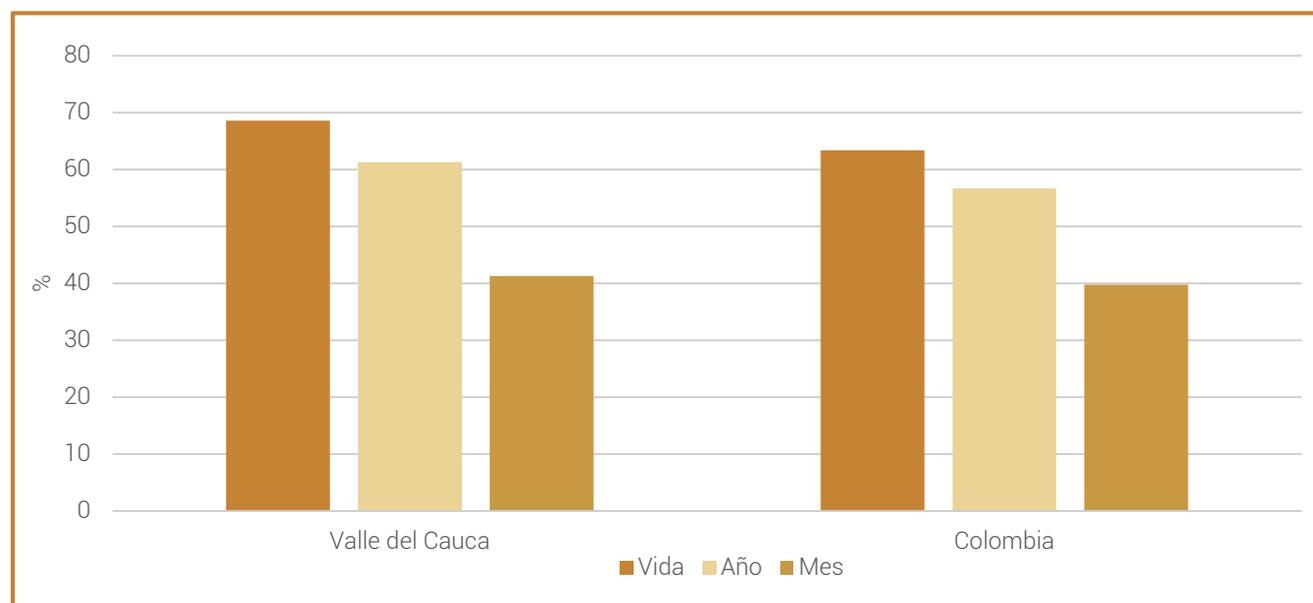


Gráfico 66. Prevalencias de consumo de alcohol en escolares.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

B. SPA ilícitas

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

Marihuana

El 7,8 % de los escolares declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. En relación con el consumo reciente, el 4,5 % de los menores registró consumo en el último año. Las prevalencias de último año y consumo reciente en el departamento son inferiores a los indicadores nacionales.

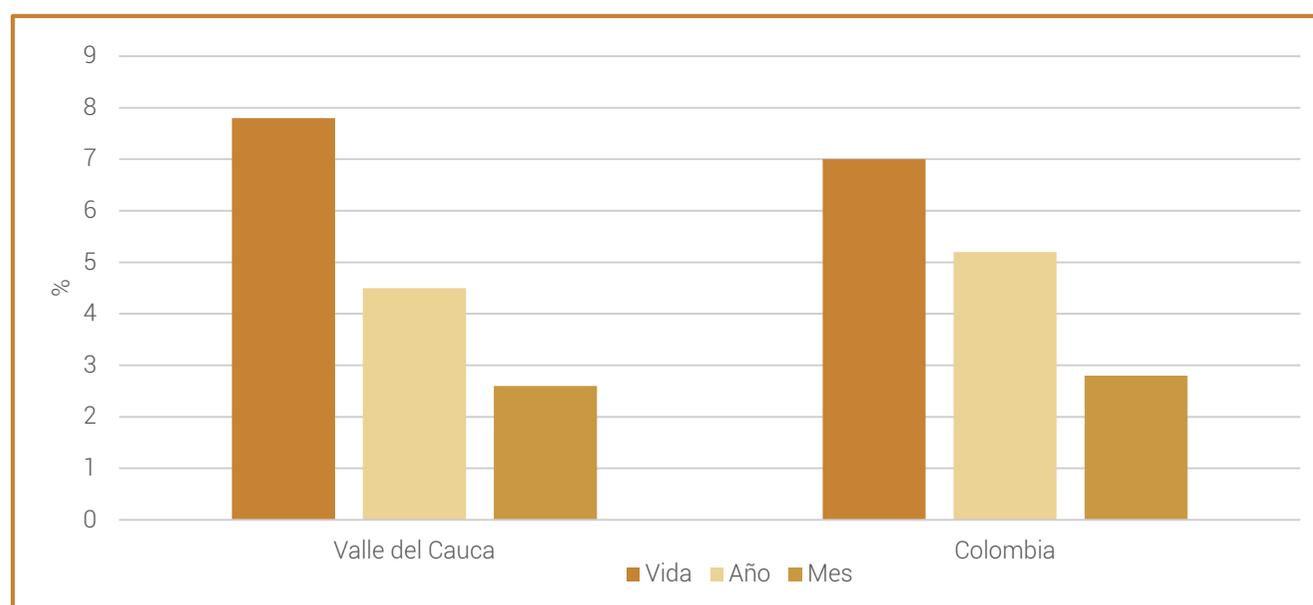


Gráfico 67. Prevalencias de consumo de marihuana en escolares.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Cocaína

El 4% de los escolares declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, mientras cerca de la mitad lo hizo en el último año (2,2 %). Este departamento presenta prevalencias superiores a los indicadores nacionales.

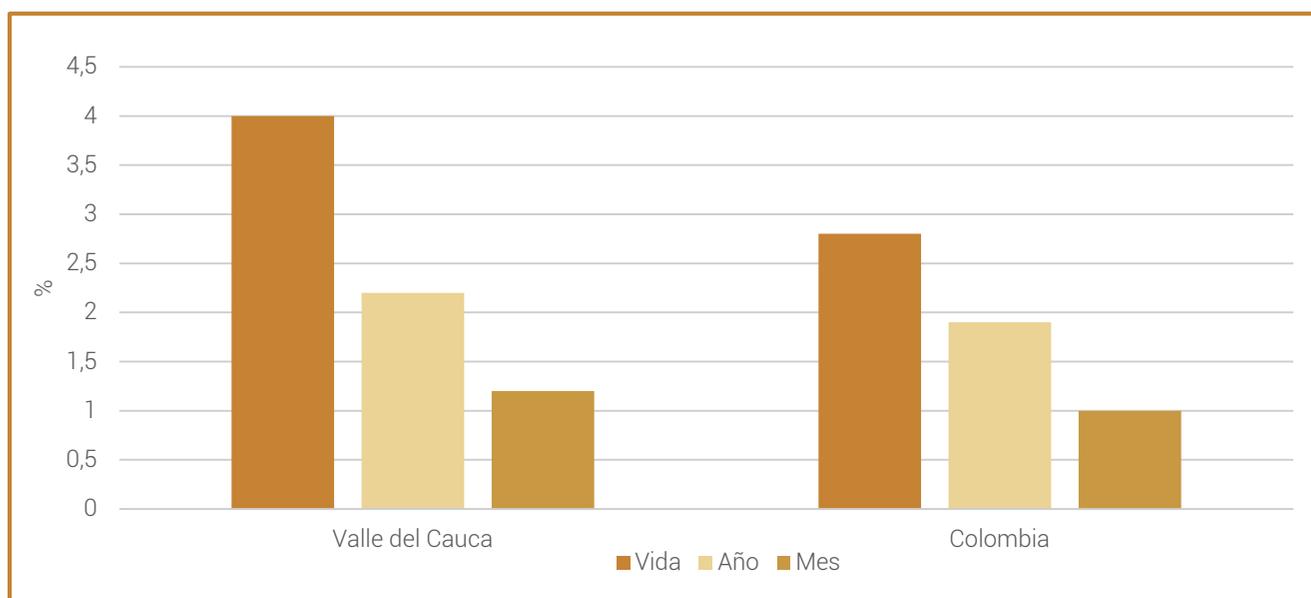


Gráfico 68. Prevalencias de consumo de cocaína en escolares
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

11.1.2 Sistema único de indicadores de pacientes atendidos en Centros de Atención para la Drogadicción¹⁴⁸

El Sistema Único de Indicadores de Pacientes Atendidos en Centros de Atención para la Drogadicción –SUICAD– permite analizar la información de los centros y servicios especializados, por situaciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Esta información nos permite conocer el número de personas que solicitan atención por el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas en los CAD, siendo datos de referencia y

no datos comparables, sin embargo la acumulación de datos va permitiendo describir un perfil, a continuación se muestra el comportamiento del sistema de registro en el departamento.

De acuerdo a base de datos suministrada por la Secretaría de Salud de la Gobernación del Valle del Cauca, el departamento cuenta con 18 centros de atención para la drogadicción habilitados y 35 no habilitados, presentando la siguiente distribución por municipio:

Municipio	CAD habilitados	CAD no habilitados
Cali	13	8
Jamundí	1	0
Palmira	1	13
Cartago	2	3
Guacarí	1	0
Dagua	0	8
El Cerrito	0	2
Ginebra	0	1

Tabla 18. Distribución por municipios de Centros de Atención para la Drogadicción habilitados y no habilitados
Fuente: Secretaría de Salud Valle del Cauca.

¹⁴⁸ El SUICAD es un subsistema del SUISPA (Sistema único de Indicadores sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas). Dado que el SUISPA está organizado en tres áreas de indicadores, el SUICAD se ubica en la segunda, como un subsistema que provee información acerca de algunas de las consecuencias del consumo: el abuso y la dependencia.

En el departamento de Valle del Cauca se registran 17 Centros de Atención para la Drogadicción –CAD– uno menos que los centros de la base suministrada por la Secretaria de Salud Departamental, registrando 1454 personas con corte a diciembre 2014. El mayor registro al sistema único de indicadores se presentó en el 2013 con 606 que representa el 41,6%.

El CAD que tiene mayor registro en el departamento es Fundación Hogares Claret con 412, seguido por Renaseres IPS S.A.S con 280 y en tercer lugar se encuentra la Fundación Centro de Renacimiento a la Vida Yolima con 236, estos tres CAD representan el 63,8% del total de registros del departamento.

CAD	Hasta 2011	2012	2013	2014	Total
CAD Sara Serrano S.A.S.	0	3	0	0	3
CAD Sinergia S.A.S.	0	0	1	0	1
Corporación Caminos	0	1	23	6	30
Corporación Juan Bosco	0	35	0	0	35
FHDN Comunidad Terapéutica San Francisco de Asís	14	20	7	0	41
Fundación Alianza por la Vida – Residencial	0	0	17	52	69
Fundación Centro de Renacimiento a la Vida Yolima	0	34	54	148	236
Fundación Cristiana Reconocer	0	0	10	15	25
Fundación Despertando Corazones	0	17	46	17	80
Fundación Hogares Claret	0	181	183	48	412
Fundación La Villa del Ángel	2	18	5	0	25
Fundación Obra Social Las Gaviotas	0	3	30	10	43
Fundar	0	3	75	2	80
Oportunidad de Vida	0	7	0	2	9
Psico Unidad de Conductas Adictivas S.A.S.	0	0	0	3	3
Renaseres IPS (ambulatorio)	0	0	37	45	82
Renaseres IPS S.A.S.	0	58	118	104	280

Tabla 19. Comparativo registros según CAD años 2011-2014 departamento Valle del Cauca
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

De acuerdo a las personas registradas en el SUICAD, el municipio que aporta mayores ingresos a los centros de

atención, es Cali con 1148 (78,4%), seguido por Cartago con 57 (3,9%) y Palmira con 35 (2,4%).

Municipio	Número	Porcentaje
Alcalá	2	0,1
Andalucía	2	0,1
Ansermanuevo	5	0,3
Arboleda	1	0,1
Argelia	1	0,1
Buenaventura	25	1,7
Buga	23	1,6
Bugalagrande	2	0,1
Caicedonia	12	0,8
Cali	1.148	78,4
Calima	1	0,1
Candelaria	8	0,5
Cartago	57	3,9
Dagua	6	0,4
El Águila	1	0,1
El Cairo	1	0,1
El Cerrito	5	0,3
El Dovio	1	0,1

Florida	3	0,2
Ginebra	1	0,1
Guacarí	8	0,5
Jamundí	27	1,8
La Cumbre	3	0,2
La Unión	7	0,5
Obando	2	0,1
Palmira	35	2,4
Pradera	2	0,1
Riofrío	1	0,1
Roldanillo	4	0,3
San Pedro	1	0,1
Sevilla	12	0,8
Toro	3	0,2
Trujillo	2	0,1
Tuluá	27	1,8
Ulloa	1	0,1
Yotoco	1	0,1
Yumbo	15	1,0
Zarzal	8	0,5
Total departamento	1.464	100,0

Tabla 20. Registros Suicad por municipio de procedencia, 2011-2014
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Al realizar el análisis de los casos con procedencia del Valle del Cauca, 1195 son hombres (82,2%) y 259 (17,8%) mujeres.

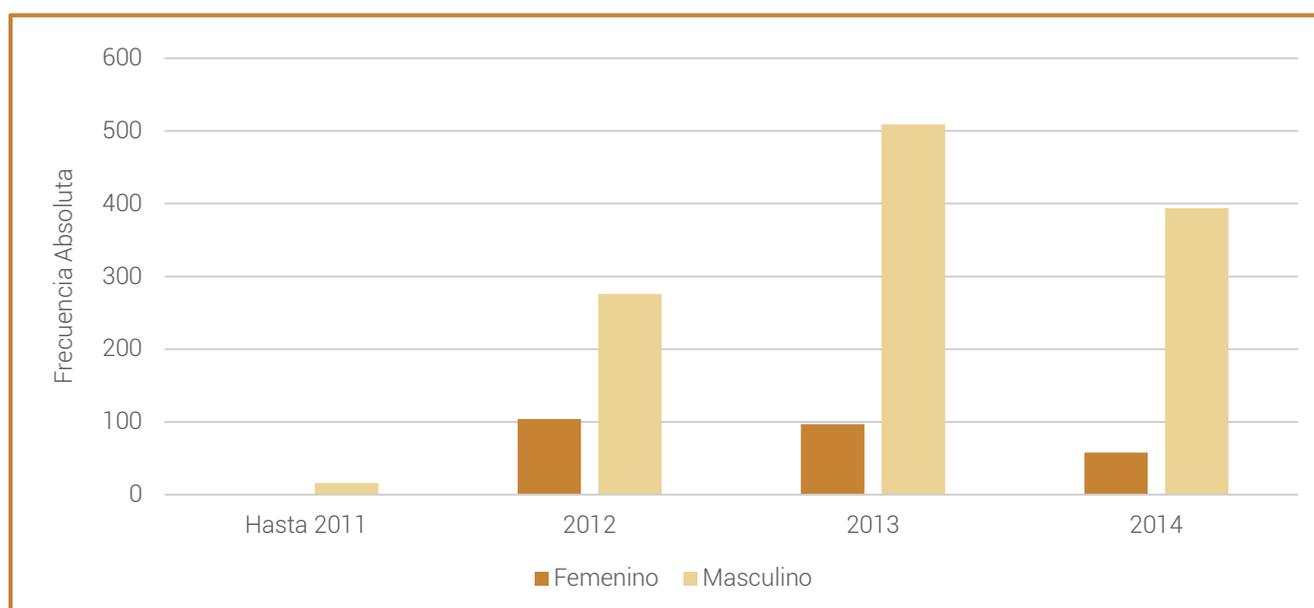


Gráfico 69. Comparativo registros, según sexo, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Del total de ingresos al SUICAD, las personas que se reportaron como desocupados registraron el mayor número con 591 representando el 40,6%, en segundo

lugar se encuentran los que se reportaron como estudiantes con 376 registros que representan el 25,9%.

Ocupación	Hasta 2011	2012	2013	2014	Total
Desempleado	1	26	59	60	146
Desocupado	0	207	227	157	591
Estudiante	14	97	182	83	376
Hogar	0	5	10	6	21
Trabajador	0	28	101	123	252
Sin dato	1	17	27	23	68

Tabla 21. Comparativo registros según ocupación, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca

Fuente: SUICAD. Cálculos propios.

En relación con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el 55,1 % de las personas que han ingresado a los centros de tratamiento en el departamento presenta afiliación al régimen subsidiado;

en segundo lugar se encuentran las personas que registraron como afiliación al régimen contributivo, con el 34,7 %.

SGSSS	Hasta 2011	2012	2013	2014	Total
Contributivo	6	151	199	148	504
Subsidiado	9	200	348	244	801
Régimen especial	1	2	0	2	5
Pobre no asegurado	0	7	16	5	28
Particular	0	17	31	49	97
Sin dato	0	3	12	4	19

Tabla 22. Comparativo registros según SGSSS, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca

Fuente: Suicad. Cálculos propios.

A continuación se muestran las sustancias de consumo registradas como drogas de inicio, según frecuencia de consumo. El mayor porcentaje de personas que ingresan a los centros de atención presentan como consumo inicial marihuana (43,9%), seguido por alcohol (19,4%) y en tercer lugar tabaco (14,3%), porcentajes que difieren de los valores nacionales donde el alcohol y cigarrillo presentan los porcentajes más alto de consumo, hay que hacer referencia que la información registrada en los CAD hace referencia a personas que

presentan problemas de consumo de sustancias, de igual manera habría que analizar la aceptación cultural del consumo ya que existen personas que presentan abuso/dependencia de sustancias lícitas que no ingresan a estos centros.

De acuerdo al consumo de marihuana y la frecuencia el mayor porcentaje de personas ingresan con un consumo de dos o más veces por día con el 73%.

Tipo de sustancia	Dos a tres veces por día	Más de tres veces por día	Menos de una vez por semana	No la ha usado en el último mes	Una vez al día	Una vez por semana	Varias veces por semana	Sin dato	(en blanco)
Marihuana	93	373	3	62	52	27	20	8	0
Alcohol	13	24	55	23	16	97	47	7	0
Tabaco (cigarrillo)	41	81	17	19	13	12	13	11	1
Disolventes, combustibles o pegantes inhalables	4	57	6	24	7	11	7	10	0
Cocaína	13	38	3	10	6	5	8	2	0
Basuco	6	22	1	1	3	0	2	0	1
Heroína	4	12	0	1	3	0	2	7	0
Mezclas	0	1	1	12	1	0	0	0	0

Otras	5	9	0	0	0	0	0	1	0
Dic, GAP, cloruro de metileno	0	0	1	0	2	2	0	1	0

Tabla 23. Frecuencia de consumo por tipo de sustancias registradas, años 2011-2014, departamento Valle del Cauca
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Percepción sobre consumo

El alcohol es la sustancia lícita de mayor consumo en Valle, debido a las dificultades para el control del expendio de licor (por tratarse de una sustancia legal) y por la aceptación social de este tipo de consumo.

En el caso de las sustancias ilegales, según lo manifestado por las autoridades locales, el consumo de marihuana prácticamente se universalizó en el departamento. Respecto a la heroína, se tiene información de un número importante de casos; sin embargo, no se cuenta con un registro fiable de la magnitud de este fenómeno –subregistro–. De otra parte, el consumo de basuco predomina entre los habitantes de calle, y las autoridades lo relacionan al cometimiento de acciones delictivas; esta es una de las sustancias que mayor deterioro genera en el organismo. Respecto al consumo de metanfetaminas, las autoridades manifiestan su preocupación por los rumores de la llegada de estas sustancias al departamento; sin embargo, esta información no ha podido ser verificada.

Si bien la edad de inicio de consumo varía según las sustancias y el contexto particular del consumidor, en el Valle hay alarma ante la identificación de un número importante de casos de adolescentes, e incluso niños desde los 9 años.

En el caso específico de la ciudad de Cali, la percepción de actores clave en la ciudad, tanto institucionales como comunitarios, es que hay un consumo problemático generalizado. El tema es especialmente crítico entre los habitantes de calle, población que ha aumentado de forma importante en los últimos años.

11.1.3 Motivaciones individuales frente al consumo

Desde la perspectiva individual se ha identificado que la sensación de soledad y exclusión por abandono, disfuncionalidad o violencia intrafamiliar, así como la influencia de los medios de comunicación, la cultura y la facilidad de acceso a las sustancias, aumenta el riesgo de consumo de SPA en niños, niñas y adolescentes.

Otra de las razones que influyen el consumo en el

departamento es la falta de oportunidades de acceso a la educación y al empleo formal. Según las autoridades, en muchos casos el expendio de drogas al menudeo se convirtió en un mecanismo de supervivencia de muchos jóvenes en situación de vulnerabilidad, situación a la que se ven abocados, entre otras razones, por la existencia de patrones familiares de consumo y la inducción a conductas delictivas por parte de los padres. En este sentido, se han identificado como municipios críticos a Cali, Tuluá, Buga y Buenaventura, este último por su condición de corredor de droga por el Pacífico.

De acuerdo con lo manifestado por las autoridades en Valle del Cauca, existe una estrecha relación entre consumo y delincuencia; evidencia de esto es el aumento de la criminalidad en debido a control del territorio para el microtráfico y los ajustes de cuentas derivados del negocio. Esta situación genera exclusión, en tanto en el imaginario social el consumidor es percibido como un delincuente y no como un enfermo.

11.2 POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El eje de política y gestión pública expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y a algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensión en el marco del análisis es potente, debido a que la mayoría de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Por lo anterior, las acciones de política en el tema pueden modificar sustancialmente la dinámica del consumo de SPA.

Los escenarios a partir de los cuales se caracterizarán las acciones de política son: 1) la existencia de información basada en evidencia para la toma de decisiones, cuya variable es la existencia de estudios o diagnósticos sobre el consumo en el territorio; 2) la existencia de políticas públicas (planes, programas y proyectos) para la atención del consumo; 3) la cobertura y continuidad de los programas que den cuenta de la población beneficiaria, los mecanismos de focalización y las dinámicas de implementación; 4) las capacidades de los operadores de los programas referida a la formación, competencia y recursos con que cuentan los responsables de la implementación, y 5) la articulación

interinstitucional (instancias y niveles) que posibilitan las acciones coordinadas y la optimización de recursos. 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 presenta simultáneamente.

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

11.2.1 Estudios locales de la dinámica del consumo de SPA

De acuerdo con lo manifestado por los actores institucionales locales, a la fecha no se cuenta con un estudio específico sobre la dinámica de consumo en el departamento de Valle del Cauca. No obstante, con el fin de contar con datos fiables que faciliten la toma de decisiones, la Secretaría de Salud departamental adelanta la recolección y análisis de información de distintas fuentes, entre las que se incluyen:

- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008 y 2013
- Información RIPS
- Información Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA)

El Estudio Nacional de Consumo de SPA es una de las fuentes de mayor consulta para el ente departamental; debe tenerse en cuenta que los resultados se agregaron en dos grupos, por un lado Cali y Yumbo, y por el otro el resto de Valle del Cauca.

Los registros individuales de prestación de servicios de salud (RIPS) brindan un panorama general de la atención que se presta en el departamento, pese a tener problemas de calidad (debido a las deficiencias en la sistematización) y limitado número de variables. A lo anterior se suma que en la actualidad dichos datos son reportados por las Empresas Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) directamente al Ministerio de Salud, lo que dificulta el acceso y posibilidades de análisis a las autoridades competentes en el ámbito departamental.

De la información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SIVIGILA), se revisan las fichas de notificación código 414 sobre la intoxicación por sustancias psicoactivas y código 908 sobre suicidios.

Adicional a estas fuentes, son también consultadas las estadísticas de Medicina Legal, Dane, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, entre otras.

A partir de este ejercicio, la Secretaría de Salud departamental cuenta con datos organizados que le brindan un panorama sobre el consumo de SPA, factores de vulnerabilidad y condiciones psicosociales.

Mientras tanto, de acuerdo con lo manifestado por funcionarios locales, no existe un diagnóstico específico del consumo en Cali ni de zona metropolitana. No se cuenta con información.

11.2.2 Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA

Plan Departamental de Drogas

El Plan de Drogas del departamento de Valle del Cauca se encuentra en construcción, a la fecha se han realizado las dos primeras etapas del proceso de formulación (diagnóstico situacional que sirva como insumo para la definición de acciones) y están pendientes la fase presupuestal y la revisión final para la aprobación por parte del Consejo Seccional de Estupefacientes. Se espera que el plan articule las acciones de respuesta en los ámbitos de oferta y demanda en el departamento; en este sentido, las entidades competentes en ambas problemáticas han acompañado la fase de formulación. Este proceso ha sido demorado, debido a la complejidad del departamento y la multiplicidad de temas que deben ser abordados.

Planes de Drogas municipales

De acuerdo con la indagación a los actores institucionales del departamento y la revisión por internet en referencia a los planes de reducción del consumo de SPA en los municipios del departamento de Valle del Cauca, solo se evidencia este plan en el municipio de Cali.

A partir del trabajo articulado de la Secretaría de Salud Pública municipal, Secretarías de Gobierno y Educación municipal, se hizo posible la elaboración del Plan de Reducción de Consumo de SPA de Cali 2008-2011 "Cali actuando frente a las drogas".

Para la construcción del plan se contó con la asistencia técnica y el direccionamiento de un delegado del Ministerio de Salud y el aporte de los representantes de instituciones y organizaciones de los sectores público y privado que desarrollan actividades relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas en el municipio.

El plan cuenta con dos ejes de servicio: 1) alternativas educativas, lúdicas, deportivas, culturales y productivas para la prevención del consumo de SPA; 2) Convenios interinstitucionales con el departamento para el tema de atención y rehabilitación, y nueve de procesos: 1) reactivación del Comité de SPA, 2) desarrollo del sistema de información sobre la situación del consumo, articulado al observatorio social, 3) sistema de alertas tempranas en instituciones educativas, 4) estrategias de información, educación y comunicación dirigidas a la prevención y mitigación del consumo de SPA, 5) redes de apoyo comunitarias, 6) implementación de modelo de inclusión social a personas consumidoras, 7) sistema de control del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales, 8) promoción de alianzas con empresas privadas, y 9) desarrollo de la semana de la prevención de consumo de SPA.

Se establecieron en el plan dos metas para desarrollar en el periodo 2008-2011: 1) disminuir la prevalencia del consumo de las SPA ilegales de menores de 10 a 18 años, 2) disminuir las muertes violentas asociadas al consumo de sustancias psicoactivas.

Los ejes y acciones propuestos en el plan, contemplan una visión intersectorial para atender la problemática y conserva un enfoque poblacional para segmentar poblaciones específicas vulnerables al consumo.

El plan municipal dejó pendiente la asignación de recursos y la designación de responsabilidades por competencias.

Para los otros municipios del departamento Valle del Cauca no se cuenta con evidencia sobre la construcción de planes de reducción del consumo de SPA, por lo que se hará una descripción de las estrategias y/o actividades de acuerdo con los cuatro ejes (Prevención, Mitigación, Superación y Capacidad de respuesta) de la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas (PNRCSPA), a partir de la información suministrada por la Secretaría de Salud departamental.

La mayoría de las acciones que realizan los municipios se encuentran en el eje de prevención.

A continuación se hace una descripción de acuerdo con los ejes de la PNRCSPA.

Prevención

Con relación a este eje de la PNRCSPA, se encuentran acciones que buscan promover la salud y el bienestar en las personas a través del empoderamiento comunitario; en este caso, son claras algunas estrategias, como por ejemplo el desarrollo de habilidades para la vida en los municipios de Vijes y Ginebra, hábitos y estilos de vida

saludable en los municipios de Argelia, Bugalagrande, Calima y Caicedonia.

También se encuentran actividades de prevención, frente al consumo de alcohol y tabaco, en los municipios de Caicedonia, Sevilla y Restrepo; desarrollo de entornos saludables en Tuluá y calidad de vida en Guacarí, uso adecuado del tiempo libre en Argelia, Ginebra, Bolívar, El Cairo, y estrategias de tipo comunitario, como la intervención psicosocial en el barrio San José, de Sevilla o los Centros de Escucha Comunitaria en Cali y El Cerrito.

Se encuentra el desarrollo de grupos de escucha semanal para jóvenes del Programa "Servicios amigables".

Algunos municipios han utilizado los medios de comunicación para desarrollar estrategias de prevención; por ejemplo, en Riofrío se han utilizado materiales educativos informativos en el trabajo con comunidades de base en promoción de estilo de vida saludable y transformación de las representaciones que excluyen, estigmatizan y son contrarias a la prevención. En el municipio de El Águila también se utilizan medios de comunicación para promover la prevención del consumo de SPA.

Se evidencia el desarrollo del programa de prevención Familias Fuertes en los municipios de Andalucía, El Cairo, Guacarí, Ginebra y Palmira.

La mayoría de los municipios intervienen con acciones o proyectos de prevención frente al consumo de SPA y otros fenómenos asociados en el entorno escolar. Se destaca el proyecto denominado la "institución educativa como factor protector" en el municipio de Palmira.

En el entorno comunitario también se presentan experiencias que buscan promover la salud mental, el trabajo en red, la acogida e inclusión de las personas consumidoras, como es el caso de Cali, Sevilla, Buga y Guacarí, y la conformación de grupos de apoyo comunitario en San Pedro. Además de este espacio se han explorado en otros, como las IPS u organizaciones e instituciones, desarrollando procesos de capacitación a funcionarios, como los que se realizan en Buga y Caicedonia.

Mitigación

Con relación a este eje, se encuentran actividades en los municipios del departamento que buscan generar un entorno más favorable, que permita gestionar los riesgos y minimizar los daños asociados a la diversidad de patrones de consumo, priorizando la detección oportuna, punto frente al cual municipios como

Andalucía, El Cairo, Ginebra y Sevilla, realizan acciones de capacitación con familias y docentes, pero también se referencia la detección por parte de las instituciones, la canalización y seguimiento a casos asociados al consumo de SPA.

En los municipios de El Cerrito y Cali, a partir de las estrategias de los Centros de Escucha Comunitaria y las Zonas de Orientación Escolar, se evidencian experiencias que promueven el trabajo en red, la articulación y la gestión de recursos comunitarios e institucionales para la población beneficiaria de dichas estrategias, en torno a la inclusión social de los consumidores de SPA.

Superación

A continuación se identifican las principales actividades llevadas a cabo por los municipios relacionadas con este eje: acompañamiento a casos reportados realizado en Buga, grupos de autoapoyo y autoayuda en Restrepo, grupos de expresión emocional en Caicedonia y psicoterapias en Palmira y Andalucía. Se hace necesario potenciar estas actividades y replicarlas en los demás municipios del departamento, donde no se identifican actividades para este eje.

Capacidad de respuesta

Como aporte a este eje, se identifican las actividades de fortalecimiento de redes, que se pueden considerar transversales para el desarrollo de la política en los municipios; como actividades de este tipo se pueden señalar los Comités de prevención de consumo de SPA que, en los casos de Cali, El Cerrito, Obando, Toro, Tuluá, Ginebra, Roldanillo, Restrepo, Buga, Dagua y La Cumbre se encuentran conformados, aunque se debe fortalecer en algunos de estos municipios. En Palmira se tiene conformada la Red Municipal de Prevención, Guacarí referencia redes creadas en prevención y en El Cairo se identifican alianzas estratégicas para la respuesta al consumo de SPA.

También se identifica como aspecto importante para fortalecer la capacidad de respuesta institucional, el fomento de la investigación en los municipios, en Ginebra y Yumbo se aplicaron encuestas de consumo de sustancia psicoactivas, en el municipio de Sevilla se realizó línea de base de consumo de SPA en menores de 10 a 18 años, en Pradera se hizo diagnóstico sobre consumo de SPA, en Andalucía se realizó análisis sobre el abordaje de los docentes frente a la problemática del consumo de SPA.

Comités municipales de prevención

Al hacer la indagación con los actores institucionales del departamento, revisión de documentos suministrados

por la Secretaría de Salud departamental y la revisión por internet de la conformación de los comités de prevención, se encuentra información de 11 municipios, de los cuales hacemos referencia a continuación:

Cali: el Comité municipal de prevención del consumo de sustancias psicoactivas –SPA– fue creado mediante el Decreto municipal 0377 de 1999; este comité se reúne mensualmente y en este participan aproximadamente 35 instituciones de los sectores público y privado con injerencia en el tema; en este comité se han desarrollado acciones como gestión intersectorial para la construcción e implementación del Plan Municipal de Prevención de Consumo de SPA, consolidación de espacio de diálogo público y de posicionamiento en la agenda pública de las necesidades y las estrategias de prevención y atención, gestión política para el desarrollo de programas orientados a la reducción del consumo de SPA en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Plan de Desarrollo por Comunas y movilización del tema de salud mental con grupos comunitarios de los territorios priorizados y en eventos de ciudad.

El Cerrito: el Comité fue creado mediante el Decreto 131 del 11 de septiembre del 2008. En la presidencia del Comité está el alcalde municipal, o su delegado, y en la coordinación general la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana.

Obando: la reactivación del Comité fue realizada mediante el Decreto 000020 del 2 de abril de 2013, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Gobierno del municipio.

Toro: el Comité fue creado mediante el Acuerdo 020 del 30 de agosto de 2010, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Salud municipal.

Tuluá: el Comité fue creado mediante el Acuerdo 15 del 21 de mayo de 1999, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Salud municipal.

Ginebra: el Comité fue creado mediante el Acto administrativo 18 del 7 de junio de 2013, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario.

Roldanillo: la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Salud municipal.

Restrepo: el Comité fue creado mediante el Acuerdo municipal 0012 del 23 de agosto de 2013, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Salud.

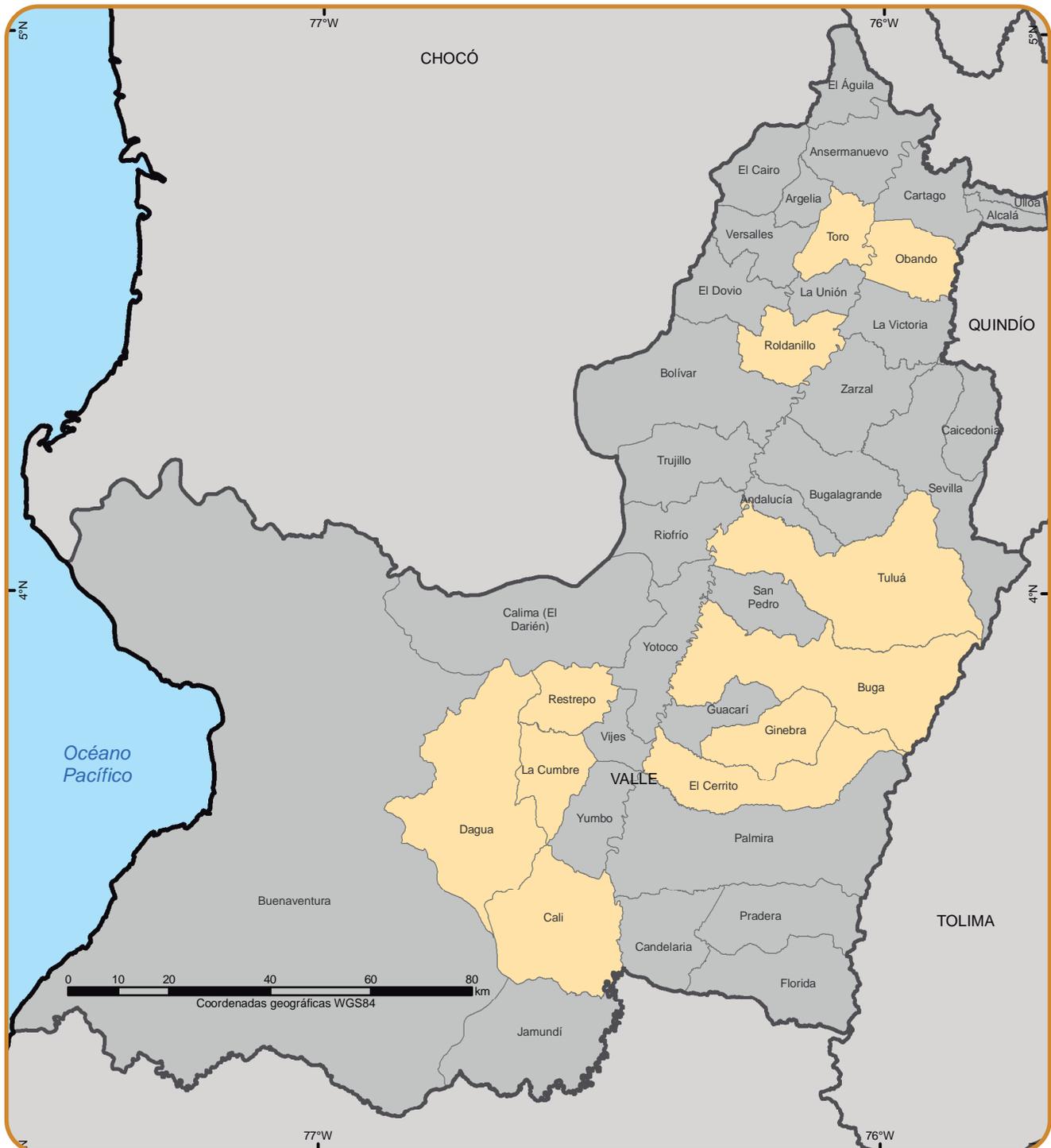
Buga: el Comité fue creado mediante el Acto administrativo DAM 100-38 del 10 de febrero de 2012,

la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Salud.

Dagua: el Comité fue creado mediante el Acto administrativo 11254 de agosto de 2012, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario.

La Cumbre: El Comité fue creado mediante el Acto administrativo 18 del 19 de abril de 2013, la coordinación general del Comité está a cargo de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario.

De acuerdo con el documento sobre organización y funcionamiento de los Comités municipales de sustancias psicoactivas de la Secretaría de Salud departamental, se hace referencia a cinco municipios (Cali, Ginebra, Roldanillo, Tuluá y Restrepo) que cuentan con comités conformados; no obstante, al hacer revisión de la matriz estado del arte del Comité de sustancias psicoactivas de los municipios del departamento y la revisión por internet se identifican 11 municipios con estos comités.



- Comites municipales de prevención y control de SPA
- Ausencia de comites municipales de prevención y control de SPA
- Límite departamental
- Límite internacional

Mapa 16. Presencia o ausencia de Comités municipales de prevención y control de sustancias psicoactivas en los municipios del departamento de Valle del Cauca

Fuente: Secretaría de Salud departamento de Valle del Cauca, trabajo de campo y revisión internet. Cobertura y continuidad de los programas de PMS

Ámbito departamental

Secretaría de Salud departamental

La competencia central en la respuesta al consumo de SPA en el Valle del Cauca es la Subsecretaría de Salud Pública, y específicamente en la coordinación de salud mental. Este equipo está conformado por una coordinadora y cuatro psicólogos; cuentan, además, con el acompañamiento de un epidemiólogo del área de Vigilancia Epidemiológica que apoya el procesamiento y análisis de datos.

Este equipo tiene entre sus funciones la de diseñar e implementar planes, programas y proyectos para el direccionamiento de las políticas frente al consumo de SPA. Entre las acciones que se destacan en este sentido, están: el impulso de acciones y la gestión de articulación interinstitucional encaminadas a materializar la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA. En este sentido, sobresalen la estrategia de acompañamiento y asistencia técnica a los municipios del departamento, la búsqueda, sistematización y análisis de información cualitativa –insumo para la toma de decisiones– y la asesoría a los Centros de Atención para la Drogadicción.

La asistencia técnica en los municipios está a cargo de psicólogos del equipo y se concentra en las Secretarías de Salud municipales, o en quien haga sus veces¹⁴⁹, aunque puede incluir otros actores clave, dependiendo del contexto. Estas visitas se desarrollan en dos modalidades: por un lado, las reuniones con los referentes de salud mental en un punto de concentración (un municipio seleccionado, dependiendo de la facilidad de acceso a los municipios cercanos) o a través de visitas individuales a cada municipio.

Si bien esta estrategia ha posibilitado el acercamiento entre la institucionalidad departamental y municipal, se ve limitada en dos sentidos: por un lado, las reuniones de concentración no permiten abordar la problemática específica de cada uno de los municipios, y las convierte en un escenario informativo. De otra parte, la restricción en la duración de las visitas *in situ* a los municipios¹⁵⁰ limita la interlocución con otros actores clave en el municipio –institucionales y comunitarios– y el desarrollo de espacios de reflexión y diálogo. El equipo de salud mental considera que este tipo de visitas deberían durar varios días, con el fin de desarrollar una agenda amplia con las entidades competentes y concernidas, así como con actores comunitarios, con el fin de brindarles herramientas para la focalización de acciones, el manejo de la información, el seguimiento a los planes y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional.

¹⁴⁹ Existen municipios en los que algunas Secretarías integran varios ámbitos, por ejemplo, una sola Secretaría atiende Salud y Educación.

¹⁵⁰ Existen restricciones respecto a la duración de las visitas a los municipios.

Con el fin de fortalecer el acompañamiento y contar con un panorama sobre las respuestas al consumo de SPA en los municipios, la Secretaría de Salud departamental construyó una Línea de Base sobre las acciones desarrolladas por los entes locales en la prevención y reducción del consumo, así como un inventario del estado de los Comités municipales de Reducción del Consumo.

Respecto al análisis de información, contar con datos cuantitativos organizados ha sido de vital importancia en la focalización de acciones en el ámbito de salud mental y políticas conexas, como salud sexual y víctimas. Pese a los avances, es necesario fortalecer los mecanismos de registro de datos y su intercambio, ya que algunos municipios no reportan o lo hacen directamente al Ministerio de Salud¹⁵¹, desconociendo el papel de la Secretaría de Salud departamental. Lo anterior genera vacíos en la información y subregistro, dado que legalmente solo la red pública tiene la obligación de reportar los datos al ente departamental, pero la mayor parte de la oferta en salud mental se contrata con la red privada, lo que invisibiliza a la autoridad sanitaria del departamento.

Entre los resultados de este ejercicio se cuenta con la priorización del municipio de Roldanillo, debido al alto número de reportes en Sivigila y la alerta sobre Buenaventura ante la evidencia de la falta de datos y la deficiencia en la articulación.

Otra de las funciones que cumple la Coordinación de Salud Mental es la de posicionar y gestionar el tema de consumo de SPA con otras Secretarías y entidades e instancias competentes. Dentro de la Gobernación, la mayor interlocución se presenta con: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Equidad de Género y Secretaría de Educación. Con esta última la articulación presenta dificultades, tanto por la limitada injerencia de esta Secretaría¹⁵², como por su ausencia en muchas de las actividades de coordinación que se realizan.

Predem

Es el Proyecto de Apoyo de la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina (Predem)¹⁵³, que apoya iniciativas orientadas a la prevención y

¹⁵¹ Como en el caso de Buenaventura, que cuenta con autonomía por ser Distrito Especial.

¹⁵² De los 42 municipios del departamento, la Secretaría de Educación departamental solo tiene injerencia en 32, que corresponden al 30 % de la población escolar, los demás –debido a que tanto los municipios del Área Metropolitana como el Distrito de Buenaventura tienen un régimen especial al respecto –mantienen una relación directa con el Ministerio de Educación Nacional.

¹⁵³ El proyecto de Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina (Predem), cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea y es implementado por UNODC-Perú y la Comunidad Andina como socio estratégico para el apoyo político a nivel andino; tienen como objetivo contribuir al esfuerzo para la reducción de la demanda de drogas ilícitas, de los países que conforman la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

reducción de la demanda; de las cinco estrategias implementadas en Colombia, tres se desarrollan en el Valle¹⁵⁴:

Fundación Yolima: es un Centro de Atención a Mujeres consumidoras de SPA, ubicado en el barrio Laureano Torres en el municipio de Aguablanca. Algunos miembros de la fundación han sido amenazados por bandas de microtráfico que operan en el sector.

Fundación Fundar: Centro de Tratamiento de Bajo Umbral – Reducción de daño para usuarios de SPA. Esta institución viene trabajando en una estrategia de tratamiento con heroína con el uso de metadona en población habitante de calle.

Corporación Viviendo: es el operador de algunos de los Centros de Escucha de la ciudad de Cali, en los que implementan el enfoque de epidemiología comunitaria.

Universidades

Algunas de las universidades del departamento que cuentan con programas de Ciencias de la Salud vienen abordando, dentro de su pensum y en general en su práctica pedagógica, problemáticas sociales entre las que se incluye el consumo de SPA. La Universidad Libre, el ICESI y la Universidad Santiago de Cali brindan una formación en psiquiatría desde una perspectiva social y comunitaria; las universidades Javeriana y Central del Valle (con sede en Tuluá) cuentan con un enfoque de atención a víctimas, y la Universidad del Valle cuenta con una Zona de Orientación Universitaria (ZOU) orientada a la promoción y prevención en salud mental.

DARE

Generalmente se conoce como DARE el programa que enmarca las acciones de prevención al consumo de SPA que adelanta la Policía Nacional. Sin embargo, el DARE es solo una de las líneas de trabajo que atiende población escolarizada. El Área de Prevención del Consumo de la Dirección Antinarcóticos de la Policía trabaja en tres líneas de acción, como se muestra a continuación:

- Programa escolarizado DARE
- Estrategia psicosocial frente al tráfico, consumo y comercialización
- Estrategia empresas

En la sede Tuluá opera la Compañía Antinarcóticos Regional No. 4 que cubre los departamentos de Valle, Cauca y Nariño y que cuenta con un Grupo de Prevención conformado por 7 policías entre las estrategias que desarrollan se encuentran:

¹⁵⁴ <http://www.fundardecolombia.org/noticias/53-nuevo-proyecto.html#.VL6yW0eG9qU>

Formación a instructores

Formación del personal que implementa el programa escolarizado y otras estrategias de prevención, en 6 unidades policiales: 3 Comandos de Policía departamentales y 3 Comandos de Policía Metropolitana en las ciudades capitales. En el 2014 se realizaron tres eventos de capacitación en los municipios de Pasto, Tuluá y Buenaventura al que asistieron un total de 80 policías procedentes de los tres departamentos.

Uno de los mayores retos ha sido la selección de los convocados a los cursos de formación, ya que los policías que se forman con instructores requieren contar con determinadas competencias profesionales y personales que faciliten su trabajo con niños, niñas y adolescentes, y los motiven a ser parte del programa. Por lo anterior, el proceso de convocatoria se ha cualificado y se realiza con la debida antelación –de 2 a 3 meses– a la fecha de la capacitación con el fin de garantizar que se seleccione a los mejores perfiles; no obsta aclarar que quien delega a los participantes en el proceso de formación es el comandante de cada Unidad.

Una vez se imparte la capacitación se presentan casos en los que los nuevos instructores DARE son delegados dentro de sus unidades a cumplir funciones en las que no se aprovecha su formación; a lo que se suma la alta rotación del personal con la que se pierde el espacio ganado ante las instituciones y la comunidad. Por lo anterior, es necesario posicionar ante los comandantes de Unidad el ámbito preventivo y las acciones que están en capacidad de desarrollar los instructores.

Programa Escolarizado (DARE)¹⁵⁵

El objetivo de este programa es el de prevenir el consumo de SPA en niños, niñas y adolescentes escolarizados. En el caso de los más pequeños –grados 1 y 2– se hace a través de la dinámica de “Aprender jugando”, que tiene una duración de 45 minutos por sesión. En grados 2 y 3¹⁵⁶ el proceso se realiza a través de cartillas en las que los menores escriben y colorean; generalmente se realiza una vez por semana con una duración de una hora. Sin embargo, en el caso del Valle del Cauca se implementa durante dos semanas seguidas con una hora diaria (con el fin de que los niños no pierdan el hilo). En la secundaria se trabaja en los grados 7 y 8 con las cartillas, mientras 9, 10 y 11 lo hacen a través de charlas.

¹⁵⁵ El programa DARE nació en Los Ángeles, California, en el año 1983, por iniciativa del Departamento de Policía y las escuelas de esa ciudad. Para hoy se está desarrollando con éxito en 57 países; en Colombia se inicia en el año 1997. El Decreto 3788 del 30 de diciembre de 1986, por el cual se reglamenta el Estatuto Nacional de Estupefacientes, en su capítulo 4 de los programas educativos, el artículo 37 expresa: “las Secretarías de Educación de cada unidad territorial serán responsables del desarrollo de los programas de prevención de drogadicción en cumplimiento de las políticas trazadas por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Estupefacientes.

¹⁵⁶ En algunos municipios se realiza en 3 y 4, debido a que el nivel académico de estos planteles puede ser inferior.

Edad	Programa	No. lecciones	Objetivo	Duración
5 - 6	DARE Kits	5	Enseñar al estudiante que existen reglas importantes de seguridad y convivencia	5 semanas
7 - 8	Aprende a valorarte	5	Crear bases de convivencia	5 semanas
9 - 11	Educación y prevenir	10	Fomentar en el estudiante habilidades para la correcta toma de decisiones en su diario vivir, especialmente frente al consumo de drogas	1 trimestre
12 - 14	Toma el control de tu vida	10	Sensibilizar a los jóvenes de las responsabilidades sociales y legales	1 trimestre

Tabla 24. Descripción de la estrategia DARE por edad

Fuente: Grupo de Prevención Región No. 4 Antinarcóticos.

Entre las ventajas del programa están la continuidad al efectuarse en paralelo con el proceso educativo y la cercanía con una figura de autoridad entre los menores y el cuerpo policial que puede ser positiva y fortalecer la prevención¹⁵⁷. Respecto a las dificultades para su implementación están la falta de materiales – especialmente las cartillas– que aunque son de bajo costo, no siempre está garantizada su financiación. En algunos casos, como el de Cali, el costo de las cartillas asumido por las Secretarías, generalmente de Gobierno, Salud y Educación; pero en otros casos la Policía tiene que recurrir a la buena voluntad de la empresa privada o tomar medidas, como la reducción del tamaño del material para bajar los costos de impresión.



Figura 4. Actividades Programa DARE Valle del Cauca

Fuente: Policía DARE Valle del Cauca, 2014.

En el 2014 el total de niños y jóvenes capacitados en el Programa DARE en el departamento de Valle del Cauca fue de 9.768, distribuidos así:

Departamento	Municipio	Personas beneficiadas
Valle 9.768	Tuluá	4.089
	Buenaventura	1.497
	Cali	153
	Obando	670
	Palmira (Rozo)	1.031
	Riofrío	226
	Roldanillo	116
	San Pedro	170
Yumbo	1.816	

Tabla 25. Número de personas capacitadas en la estrategia DARE en el departamento de Valle del Cauca, 2014

Fuente: Grupo de Prevención Región No. 4 Antinarcóticos.

Bus interactivo

Otro de los medios utilizados por la Policía para el trabajo de prevención con los menores es el bus interactivo, en el que se trabajan herramientas para la toma de decisiones; esta actividad se vería fortalecida de contar con un **software** para trabajar diferenciadamente con niños y adolescentes, con el fin de brindar una atención acorde con las necesidades y expectativas.

Entre las dificultades para el uso del bus aula se cuentan: 1) Insuficientes unidades para cubrir el territorio nacional, 2) falta de recursos que garanticen su sostenibilidad –reparaciones, mantenimiento y combustible–, 3) peso excesivo –18 toneladas–, que genera un desgaste permanente de algunas de sus partes, 4) limitación del desplazamiento debido a la topografía de los departamentos que cubre, por lo que solo puede desplazarse a municipios cercanos (en el Cauca solo puede llegar hasta Santander de Quilichao).

¹⁵⁷ Entrevista.

El bus con el que cuenta el Valle del Cauca debió ser enviado a Bogotá para su reparación desde abril de 2014, y a la fecha no ha sido devuelto.



Foto 1. Jornada en el bus interactivo.
Fuente: Grupo de Prevención Región No. 4 Antinarcóticos.

Ciudadela de la prevención



Foto 2. Ciudadela de la prevención.
Fuente: Grupo de Prevención Región No. 4 Antinarcóticos.

La ciudadela está compuesta por ocho módulos inflables, en los que se explica a los participantes los daños que ocasiona el consumo de SPA. Esta tiene capacidad para atender a más de 500 personas en una jornada.

Otras estrategias

Entre otras actividades de acercamiento a la comunidad, como charlas con población general, instituciones educativas y empresas (para dar a conocer las consecuencias del consumo de SPA), visita las instalaciones de la Base de Antinarcóticos, campeonato de microfútbol "cuerpo sano, mente sana", concurso de hip-hop, cine en familia y el concurso "Dibuja por un país libre de drogas".

Entre las dificultades del Grupo de Prevención se cuentan la limitación de recursos para el desarrollo de las acciones; las necesidades más sentidas son: material didáctico, medios de transporte, recurso humano y equipo técnico. Sobre el último punto, consideran que contar con equipos de sonido, computadores, **video beam** y telón potenciarían las acciones que realizan, especialmente las de participación masiva. Así mismo, teniendo en cuenta la amplia cobertura de este grupo (tres departamentos) sería muy útil contar con un bus interactivo y una ciudadela inflable adicional (con sus tulas correspondientes); la dotación de este tipo de elementos debe incluir contratos de mantenimiento de los mismos.

El trabajo que desarrolla la Policía Nacional en temas de prevención en el departamento de Valle del Cauca, le ha valido el reconocimiento y apoyo, tanto en el ámbito institucional como comunitario. Entre los aliados de estas acciones en el territorio se cuentan en el ámbito institucional: Secretaría de Salud departamental, Alcaldía de Yumbo, Coordinación de Salud Mental de Buenaventura, Comisaría de Familia de Bugalagrande, Alcaldía de Versalles (Secretaría de Gobierno), Secretaría de Gobierno de La Unión. En la empresa privada: el Teatro Jorge Isaac de Cali, Studio F y empresa Frutales Las Lajas Zarzal, entre otras; su aporte ha sido en especie o al facilitar espacios para el desarrollo de las actividades).

Llama la atención la falta de interés de algunas Secretarías de Educación municipales, cuyo acompañamiento al programa escolarizado se ve reducido al ceder las horas de clase de las charlas –una hora semanal–; solo unas pocas aportan el material requerido –especialmente las cartillas.

Centros de Atención a la Drogadicción (CAD)

En el departamento de Valle del Cauca se tiene información de la existencia de cerca de 68 Centros de Atención a la Drogadicción, de los cuales 18 están habilitados¹⁵⁸; la mayoría se concentra en Cali y su área metropolitana. Si bien los CAD habilitados corresponden a menos de la mitad de los existentes, es indudable que la oferta del Valle es muy superior a la de otros departamentos que, sin ser suficiente para la demanda, evidencia un paso adelante en los programas de repuesta de superación.

A este respecto la mirada de la Secretaría de Salud departamental es propositiva y plantea la necesidad de acompañar a los CAD existentes para que cumplan los requisitos y puedan habilitarse; este apoyo debe incluir la construcción de planes de mejoramiento a través

¹⁵⁸ De acuerdo con lo estipulado por la Ley 1566 y el Decreto 1616.

de una asistencia diferencial. Lo anterior con el fin de no cerrarlos sino, por el contrario, ampliar la oferta de servicios, tan necesaria en el departamento.

Al esfuerzo en el proceso de habilitación debe sumarse una caracterización más detallada de los servicios de los CAD, así como de los que prestan algunas IPS que están habilitadas para la atención en salud mental y no lo están en el tema de consumo.

Entre los CAD del departamento llama la atención el Hospital Psiquiátrico del Valle del Cauca por pertenecer a la red pública y tener una “amplia cobertura”. Sin embargo, este solo tiene capacidad para atender episodios psicóticos, urgencias y desintoxicación; es decir, atención de coyuntura, no brinda un proceso de desintoxicación o tratamiento a largo plazo que permita superar el problema.

Sistema de Responsabilidad Penal

Uno de los grupos poblacionales más afectados por el consumo de SPA son los niños, niñas y adolescentes, que en algunos casos se combina con la comisión de delitos por parte de los menores. El segundo escenario plantea dos problemáticas, desde la respuesta al problema de drogas, teniendo en cuenta que entre los menores que ingresan al sistema aproximadamente el 95 % es consumidor, e igualmente un porcentaje importante lo hace por comisión de delitos asociados al porte de drogas¹⁵⁹.

La atención al consumo de los jóvenes que ingresan al SRP no se está garantizando; en tanto, no se trata de un proceso voluntario, los centros no prestan atención especializada, los cupos son muy pocos y el consumo se sigue presentando dentro de los centros –se han identificado casos en los que la familia ingresa las drogas los días de visita–. En general los menores son procesados como delincuentes, el tratamiento es más sancionatorio que preventivo y los controles que se les hace del ingreso de drogas a los centros resultan insuficientes.

Este panorama es el resultado de la falta de recursos, la débil articulación interinstitucional, la multiplicidad de escenarios –desgastan a los responsables de la intervención– y la carencia de capacidad técnica para atender una problemática tan compleja como el consumo, sumada a procesos de internación de los menores. Si bien el ICBF viene adelantando esfuerzos para atender la problemática, esta los desborda.

¹⁵⁹ De acuerdo con lo manifestado por un funcionario del ICBF - Sistema de Responsabilidad Penal, los tres delitos de mayor comisión por parte de menores son hurto, porte de sustancias y porte de armas.

Secretaría de Salud Cali

Por su régimen administrativo, la ciudad de Cali tiene autonomía en el manejo de la salud; esto no obsta para que existan canales de diálogo con el ente departamental y puedan adelantarse acciones conjuntas.

La ciudad viene realizando varias acciones de respuesta frente al consumo de SPA, en ámbitos como la gestión de información, la articulación de actividades para un abordaje integral, el impulso a las Zonas de Orientación Escolar y la consolidación de Centros de Escucha.

Respecto al registro y análisis de la información, en Cali se viene implementando el Suispa, lo que permitirá contar con información actualizada del consumo de sustancias psicoactivas; no obstante, existe preocupación por la falta de experiencia de la ESE a la que fue asignado el proyecto. Lo anterior evidencia la falta de recurso humano con conocimiento en el tema, esta situación es de especial preocupación por parte de los funcionarios que deben adelantar los procesos de contratación, por lo que han encontrado en una elaboración minuciosa de los estudios previos una forma de garantizar la calidad del servicio requerido. De otra parte, las conclusiones del Sistema de Información Epidemiológica no son procesadas ni utilizadas para el análisis y la toma de decisiones.

Otro importante avance de la ciudad es el trabajo que desde el 2005 se viene realizando en torno a las problemáticas de violencia sexual, intrafamiliar y de género, al tomar la delantera incluso al Ministerio de Salud, que empieza a fortalecer estos temas desde el 2012. Este aprendizaje ha permitido abordar el consumo de SPA como causa y efecto de otras condiciones de vulnerabilidad, enfoque que fortalece una mirada integral y permite articular esfuerzos y focalizar acciones.

Una de las urgencias que tiene la ciudad es contar con la formación a los operadores de las IPS, CAD, EPS.

La implementación de la política debe trascender a los proyectos y la forma como son concebidos, ya que debido a razones presupuestales y de contratación la ejecución se represa al finalizar el año fiscal (diciembre 31), por lo que estos se ejecutan sin el tiempo suficiente y más como una forma de ejecutar los recursos y de entregar los productos que desde una perspectiva de efectividad.

Asimismo, se han implementado en Cali varios Centros de Escucha¹⁶⁰ a partir de 2013, cuyo número ha ido aumentando paulatinamente, a la vez que la estrategia de intervención se fortalece. Su implementación inicia en el 2013 con seis centros, en 2014 se aumentó a nueve y se espera completar los 10 en 2015. Este crecimiento en la estrategia ha sido posible, entre otras razones, por el proceso de concertación que se adelantó con los operadores de los Centros de Escucha, lo que permitió la implementación progresiva y concertada y posibilitó el intercambio de saberes de acuerdo con el perfil de cada organización y su trayectoria de trabajo. Los operadores de la estrategia son: 1) Corporación Viviendo, 2) Samaritanos de la Calle, que opera en El Calvario, la Comuna 10 Santa Helena y San Judas, y 3) Caminos responsables de los centros de Vista Hermosa, Orquídeas y Comuneros. Los equipos básicos de los centros funcionan con un profesional social, dos apoyos comunitarios y pares.

La consolidación de estos Centros ha sido un largo proceso que requirió, en primer lugar, la identificación de las zonas con mayores índices de vulnerabilidad en la ciudad en la que zonas como Comuneros o Brisas de Mayo –anteriormente un relleno sanitario– se consideraron como prioritarias debido a sus condiciones de vulnerabilidad. A partir de ahí, el reto ha sido la continuidad de los procesos y la construcción de relaciones de confianza con las comunidades. La estrategia posibilita la identificación de casos de riesgo y su gestión desde el primer nivel de atención, el empoderamiento de las comunidades frente a sus derechos en salud, cocimiento de las rutas de atención y la institucionalidad competente.

Una de las mayores dificultades es la discontinuidad de los procesos de contratación, lo que pone en riesgo las relaciones de confianza, en algunos casos, los operadores se han mantenido en el territorio, pese al retraso en la contratación, con el fin de no dejar caer los procesos.

Las Zonas de Orientación Escolar han sido una apuesta a largo plazo, y si bien se han realizado esfuerzos para la implementación de la estrategia, los tiempos de contratación de los operadores son demasiados largos, por lo que la ejecución debe ser de, en promedio, 4

160 Los Centros de Escucha son una estrategia y propuesta de trabajo comunitario para el desarrollo de capacidad de respuesta por parte de la comunidad frente a situaciones de sufrimiento social asociadas a la exclusión grave y a la marginalización. Se basa teórica y metodológicamente en el Modelo ECO2 (Epistemología de la complejidad - ética comunitaria). Opera a través de la construcción de redes sociales y la participación activa y organizada de la comunidad. Se constituyen esencialmente en una estrategia de trabajo que –a partir de la identificación, la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales y de la participación activa y organizada de la comunidad–, buscan prevenir y mitigar el impacto del consumo de SPA y de sus problemáticas asociadas. Su finalidad es, primordialmente, la transformación de las representaciones sociales sobre el consumo y la violencia asociada, y la incidencia sistemática en procesos de inclusión social. <http://corporacionviviendo.org/portfolio-view/centros-de-escucha/>

meses –tiempo que resulta insuficiente–. El objetivo inicial era que el proyecto tuviera una duración inicial de 3 años, iniciando en 2014; no obstante la demora en la llegada de los recursos y que estos finalmente llegaran en el mes de noviembre –cuando inician las vacaciones escolares– no hizo posible iniciar las actividades. De acuerdo con algunos actores territoriales, el proceso de esta estrategia de implementación debe darse en tres etapas en las que se sensibilice a docentes, padres y estudiantes.

Otra estrategia que se viene trabajando en Cali son los Territorios de Inclusión y Oportunidades –TIOS¹⁶¹–, estos focalizan su acción en contextos de extrema vulnerabilidad social; entre los temas abordados se encuentra el consumo de SPA en la perspectiva de dar respuesta a los problemas de convivencia.

En años recientes, y gracias a la llegada de recursos del Situado Fiscal a la Secretaría de Salud y en concordancia con los diagnósticos comunitarios requeridos para la ejecución de estos recursos, las problemáticas priorizadas a través del Plan de Participación Local, son: consumo de SPA, violencia (familiar, sexual, de género y escolar) y embarazos adolescentes en las comunas 1, 11, 15 y 20.

Respecto a las acciones de respuesta frente a consumo de SPA lícitas, se viene implementando la estrategia de Pactos por la Vida, a través de la que se ha capacitado a eventos de establecimientos públicos y se han realizado campañas en eventos masivos y en el marco de la Feria de Cali. Este último punto es objeto de fuertes críticas, en tanto, por un lado, se busca prevenir el consumo y, por el otro, se promueve.

Uno de los puntos más críticos en los procesos de contratación de la Secretaría de Salud Pública del municipio es el tema de contratación, por desconocimiento, falta de recurso humano y limitaciones de tiempo. Muchas veces el contexto legal de la contratación de proyectos de alto impacto social tiene un trámite perverso, en el que la gestión empieza en el segundo semestre del año, lo que no da el tiempo suficiente para la contratación. Otra dificultad es el desconocimiento de los procedimientos para la asignación y ejecución de recursos. Ejemplo de ello es el retraso en la ejecución de recursos del Situado Fiscal a salud, ante la falta de concertación con la población beneficiaria –los funcionarios no sabían de la obligatoriedad de este proceso de socialización–. A lo anterior se suma la presunción de corrupción de los funcionarios responsables de estos temas, lo que obliga al personal a trabajar bajo presión, situación que tiende a paralizar la acción pública y no permite que los procesos avancen con fluidez.

161 http://www.cali.gov.co/desepaz/publicaciones/sabes_que_son_los_tios_territorios_de_inclusin_y_oportunidades_pub

Actividades de respuesta frente al consumo de sustancias psicoactivas en los municipios del departamento

Alcalá: como actividades de respuesta al consumo de sustancia psicoactivas en el municipios se realizan capacitaciones sobre las consecuencias y riesgos del consumo, también se desarrollan campañas para disminuirlo; la población objeto de las actividades son los jóvenes.

Andalucía: en este municipio se realizó la caracterización de la respuesta a la problemática del consumo de SPA por parte de los docentes de las instituciones educativas. Se concienció a los padres de familia sobre la influencia de las relaciones intrafamiliares, las adecuadas pautas de crianza y lazos afectivos, en la prevención del consumo de SPA y la aparición de otros trastornos en el comportamiento. También se trabajó en la detección, canalización y seguimiento a usuarios con trastornos mentales y en la articulación de actividades con el DARE; la población objeto de estas actividades son los jóvenes y adultos.

Argelia: la respuesta al consumo de SPA en el municipio se ha centrado en el buen uso del tiempo libre de los jóvenes, con actividades como: escuelas de formación deportiva, torneos deportivos municipales y regionales, festival regional de teatro, sala infantil de lectura, caminatas, gimnasia dirigida y ciclorrutas.

Bolívar: en este municipio se ha trabajado en el desarrollo de capacitaciones en instituciones educativas, con el propósito de organizar los semilleros de formación "nutrición sana" para fortalecer los proyectos personales a partir de los entornos educativos, familiares y sociales.

También se han realizado actividades de recreación y deporte con niños, niñas y jóvenes para el buen uso del tiempo libre.

Buga: las actividades de respuesta se han centrado en asistencias técnicas a las instituciones prestadoras de salud, en temáticas relacionadas con salud mental.

Bugalagrande: en el municipio se ha trabajado en sensibilización a la población estudiantil acerca de las consecuencias negativas sobre el consumo de SPA a través de charlas, talleres y capacitaciones, en articulación constante con el Hospital San Bernabé, la Comisaría de Familia, Secretaría de Salud y Desarrollo Social; la población objeto de estas actividades han sido los jóvenes.

Caicedonia: se han efectuado capacitaciones institucionales sobre prevención del consumo de

cigarrillo y alcohol, además de socialización de la ley antitabaco. También se han llevado a cabo campañas en medios de comunicación sobre los efectos tóxicos del tabaco y el alcohol, y sus consecuencias en la salud.

Otra actividad realizada han sido los grupos de expresión emocional en instituciones educativas, con seguimiento y análisis de los cambios comportamentales de los estudiantes.

Calima: realización de talleres para la prevención del consumo de SPA en instituciones educativas de acuerdo con el diagnóstico de salud mental llevado a cabo en el año 2012. También se evidencian campañas de hábitos de vida saludables en cuanto a la promoción de ejercicios, recreación, esparcimiento y uso del tiempo libre; la población objeto de estas actividades son los jóvenes.

Candelaria: se han efectuado actividades de sensibilización a los adolescentes en prevención del consumo de SPA, mostrándoles las consecuencias del consumo de drogas. También se evidencia articulación con el DARE, quienes han ilustrado a los jóvenes sobre las diferentes drogas, para que sepan identificarlas. Otra actividad ha sido la capacitación a padres de familia y docentes en identificación de signos y síntomas en los estudiantes.

Dagua: las actividades de respuesta se han centrado en dar a conocer los tipos de riesgos a los que están expuestos los adolescentes y jóvenes de las instituciones educativas, también se ha trabajado en los factores protectores de los estudiantes.

Se ha fortalecido el trabajo de articulación entre los diferentes actores, con un espacio clave como el Comité de prevención de consumo de SPA.

El Águila: en este municipio se ha trabajado en actividades de prevención de consumo de SPA, las actividades las ejecuta el hospital municipal. Se han llevado a cabo campañas en medios de comunicación sobre promoción de salud mental. La población objeto de las acciones son los jóvenes.

El Cairo: como parte de la respuesta al consumo de SPA en el municipio, se han establecido alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones, lo que ha permitido brindar apoyo con el fin de reducir el consumo de SPA. También se ha brindado orientación y capacitación a las familias acerca de los comportamientos que indican posible consumo de SPA, con el fin de realizar detección temprana, y actividades para el aprovechamiento del tiempo libre. La población objeto de las acciones en el municipio son los jóvenes.

El Cerrito: se trabajó en la elaboración del diagnóstico de salud mental, que puede brindar un panorama general sobre la problemática del consumo de SPA en el municipio. Es de destacar la construcción de la política pública de reducción y atención al consumo de sustancias psicoactivas, normatividad que le permitirá desarrollar una mejor planeación y reducir el impacto de estas sustancias en el campo social, sanitario y económico.

Además, se han realizado actividades para la resolución de conflictos en los centros de escucha y desarrollo de actividades para el aprovechamiento del tiempo libre.

Florida: como parte de la respuesta al consumo de SPA en el municipio, se han desarrollado foros y talleres en valores, hábitos y estilos de vida, dirigidos a docentes, padres y estudiantes.

Ginebra: se han brindado herramientas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en instituciones educativas, fortalecido el desarrollo de habilidades y fomentado estilos de vida saludables. Como parte de la respuesta se encuentra el desarrollo de actividades en torno a las habilidades, destrezas, fortalezas y debilidades personales para hacer frente al consumo de SPA.

También se ha trabajado en la detección de casos de consumo de SPA y canalización a entidades que brinden una respuesta oportuna, y en el fortalecimiento de redes intersectoriales en beneficio de la comunidad educativa. Otra actividad ha sido la socialización de rutas de atención para personas consumidoras de SPA a los directivos, docentes, padres de familia y estudiantes de las instituciones educativas del municipio.

Guacarí: se ha trabajado en la conformación de redes y en campañas para la prevención del consumo de SPA.

Jamundí: como parte de la respuesta al consumo de SPA en el municipio, se ha realizado socialización de actividades sobre prevención del consumo de SPA, a través de sesiones educativas, talleres lúdicos y talleres vivenciales.

La Cumbre: en torno al consumo de SPA en el municipio se ha trabajado en la adquisición de valores éticos y morales en el ámbito individual y social que favorezcan el cuidado de la salud física, psíquica y social, como un proceso de desarrollo continuo e integral.

La Victoria: como parte de la respuesta al consumo de SPA en el municipio, se han desarrollado charlas en valores, hábitos y estilos de vida, en instituciones educativas.

Palmira: el municipio ha trabajado en la coordinación de la red municipal de prevención del consumo de SPA, también se han realizado talleres de prevención del consumo en instituciones educativas. Como respuesta al consumo de SPA el municipio desarrolla el programa Familias Fuertes.

Pradera: se realizó la construcción de una línea de base de consumo de sustancias psicoactivas, de igual manera se realizó sensibilización en instituciones educativas sobre consumo y consecuencias de las sustancias psicoactivas.

Restrepo: como parte de la respuesta al consumo de SPA se han desarrollado talleres con temáticas como hábitos de vida saludables, manejo adecuado del tiempo libre y motivación en torno a la prevención del consumo de SPA.

También se encuentra la implementación de redes comunitarias de apoyo al consumo de SPA y la implementación y divulgación de la ruta de atención.

Roldanillo: como parte de la respuesta al consumo de SPA en el municipio, se han desarrollado charlas y talleres en torno a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en instituciones educativas.

También se han llevado a cabo acuerdos lúdicos y procesos de transformación y formación social, que favorezcan el crecimiento personal.

Riofrío: en torno al consumo de SPA se realizó la construcción del manual de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, también se han realizado capacitaciones a padres de familia y adolescentes del municipio frente a esta problemática.

San Pedro: en el municipio se ha trabajado en capacitaciones frente a la prevención en el consumo de SPA, a través de charlas, actividades dinámicas, videos y foros, dirigidas principalmente a población en el ciclo vital adultez. También se han realizado actividades de disminución de los factores de riesgo psicosociales que inciden en la salud mental

Sevilla: como parte de la respuesta frente al consumo de SPA se han realizado actividades de formación y aprendizaje en habilidades para la vida, se ha trabajado a partir de narraciones de cuentos e historias de vida relacionadas con la temática de SPA con el fin de generar reflexiones.

Se ha realizado la entrega de material con información relacionada con los riesgos frente al consumo de cigarrillo.

Toro: en el municipio se han desarrollado actividades de prevención del consumo de SPA a través de jornadas informativas con padres de familia en las instituciones educativas. También se ha trabajado en la formación de grupos de apoyo en torno al consumo de SPA.

Trujillo: se han desarrollado procesos formativos con padres de familia y jóvenes escolarizados en hábitos saludables y formación en competencias ciudadanas para el abordaje de la prevención de consumo de SPA. También se implementaron con los estudiantes estrategias comunicativas para la prevención de SPA y la promoción de hábitos saludables.

Tuluá: se desarrolló la integración e implementación del marco normativo para activar el Comité de prevención de consumo de sustancias psicoactivas.

Versalles: en el municipio se han realizado actividades de prevención de consumo de SPA a través de orientación a los jóvenes en el fortalecimiento de sus valores a través de talleres vivenciales, también se ha trabajado en el fortalecimiento de Centros de Escucha y en el desarrollo de actividades para el uso adecuado del tiempo libre.

Vijes: En relación con la respuesta frente al consumo de SPA, se ha trabajado en la detección de factores de riesgo e indicadores de vulnerabilidad hacia la adicción del consumo de SPA. Se han desarrollado actividades de concienciación en las instituciones educativas sobre los riesgos del consumo de SPA.

Se ha trabajado en promover la presencia de factores de protección que disminuyan la vulnerabilidad ante el consumo y en la integración de los jóvenes a través de actividades de sano esparcimiento con temáticas atractivas para los jóvenes.

Yotoco: se trabajó en diagnóstico sobre tipos de prevención a trabajar con cada grupo escolar y se desarrollaron actividades de prevención dirigidas a toda la comunidad.

Yumbo: como parte de las actividades desarrolladas frente al consumo de SPA en el municipio se han brindado herramientas para el desarrollo armónico de los estudiantes y la prevención del consumo de

sustancias psicoactivas, también se ha trabajado en la promoción de los valores éticos y morales en el ámbito individual y social.

Se han realizado actividades de detección de casos de consumo de sustancias psicoactivas y canalización para una respuesta oportuna. También se desarrolló la aplicación de encuestas a los estudiantes para saber el grado de consumo de SPA.

Por otra parte, se ha trabajado en la socialización de la ruta de atención para personas consumidoras de SPA a los directivos, docentes, padres de familia y estudiantes, y en el fortalecimiento de redes intersectoriales en beneficio de la comunidad educativa.

Zarzal: en este municipio se han realizado actividades de prevención de consumo de sustancias psicoactivas, a partir de talleres reflexivos y charlas educativas. También se ha realizado socialización de las rutas de atención y los mecanismos de prevención con relación al consumo de SPA.

Recursos asignados por eje de la PNRCSPA según municipios

Con relación al recurso asignado, se evidencia poca precisión y claridad, los municipios tienen información principalmente de recursos asignados en el eje de prevención, aunque existen municipios como Buga, Bugalagrande, El Cairo, La Victoria, Palmira y San Pedro de los que no se cuenta con esta información para ninguno de los ejes.

Los mayores recursos asignados se encuentran en el eje de prevención y se evidencian en los municipios de Cali, Versalles, Guacarí, Yumbo, Ginebra, Argelia, El Cerrito y Tuluá.

Los municipios de Caicedonia y Roldanillo evidencian recursos asignados en tres de los cuatro ejes de la política.

En los municipios de Argelia, Guacarí y Roldanillo se plantea como dificultad la falta de recursos económicos y de apoyo de la Gobernación, en el desarrollo de sus iniciativas.

Municipio	Eje prevención	Eje mitigación	Eje superación	Capacidad de respuesta
	Valor	Valor	Valor	Valor
Alcalá	3'400.000	Sin información	Sin información	Sin información
Andalucía	10'282.218	2'000.000	Sin información	Sin información
Argelia	123'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Bolívar	10'000.000	10'000.000	Sin información	Sin información
Buga	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Bugalagrande	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Caicedonia	8'200.000	14'000.000	Sin información	5'000.000
Cali	350'020.288	Sin información	Sin información	Sin información
Calima	22'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Candelaria	9'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Dagua	9'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
El Águila	1'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
El Cairo	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
El Cerrito	130'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Florida	18'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Ginebra	154'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Guacarí	221'345.350	Sin información	Sin información	Sin información
Jamundí	62'200.000	Sin información	Sin información	Sin información
La Cumbre	10'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
La Victoria	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Palmira	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Pradera	22'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Restrepo	4'600.000	3.200.000	Sin información	Sin información
Roldanillo	15'000.000	3'000.000	28'000.000	Sin información
Riofrío	3'300.000	Sin información	Sin información	Sin información
San Pedro	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Sevilla	21'700.000	11'000.000	Sin información	Sin información
Toro	Mensual aproximado 1'500.000 (recurso humano y material)	Sin información	Sin información	Sin información
Trujillo	19'300.000	Sin información	Sin información	Sin información
Tuluá	119'158.658	Sin información	Sin información	Sin información
Versalles	280'000.000	160'000.000	Sin información	Sin información
Vijes	15'790.000	Sin información	Sin información	Sin información
Yotoco	5'000.000	Sin información	Sin información	Sin información
Yumbo	264'100.000	Sin información	Sin información	Sin información
Zarzal	17'200.000	Sin información	Sin información	Sin información

Tabla 26. Recursos asignados por eje de la PNRCSF según municipios del departamento de Valle del Cauca
Fuente: Secretaría de Salud departamental, línea de base desarrollos de los componentes de la política nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas.

11.2.3 Tratamiento de los contextos de violencia en las políticas y la gestión pública

En el departamento de Valle del Cauca, para el 2013, se registró una tasa de violencia intrafamiliar¹⁶² de 109 casos por 100.000 habitantes, presentando una tasa superior más de dos veces a la tasa nacional (46,6 por 100.000 habitantes).

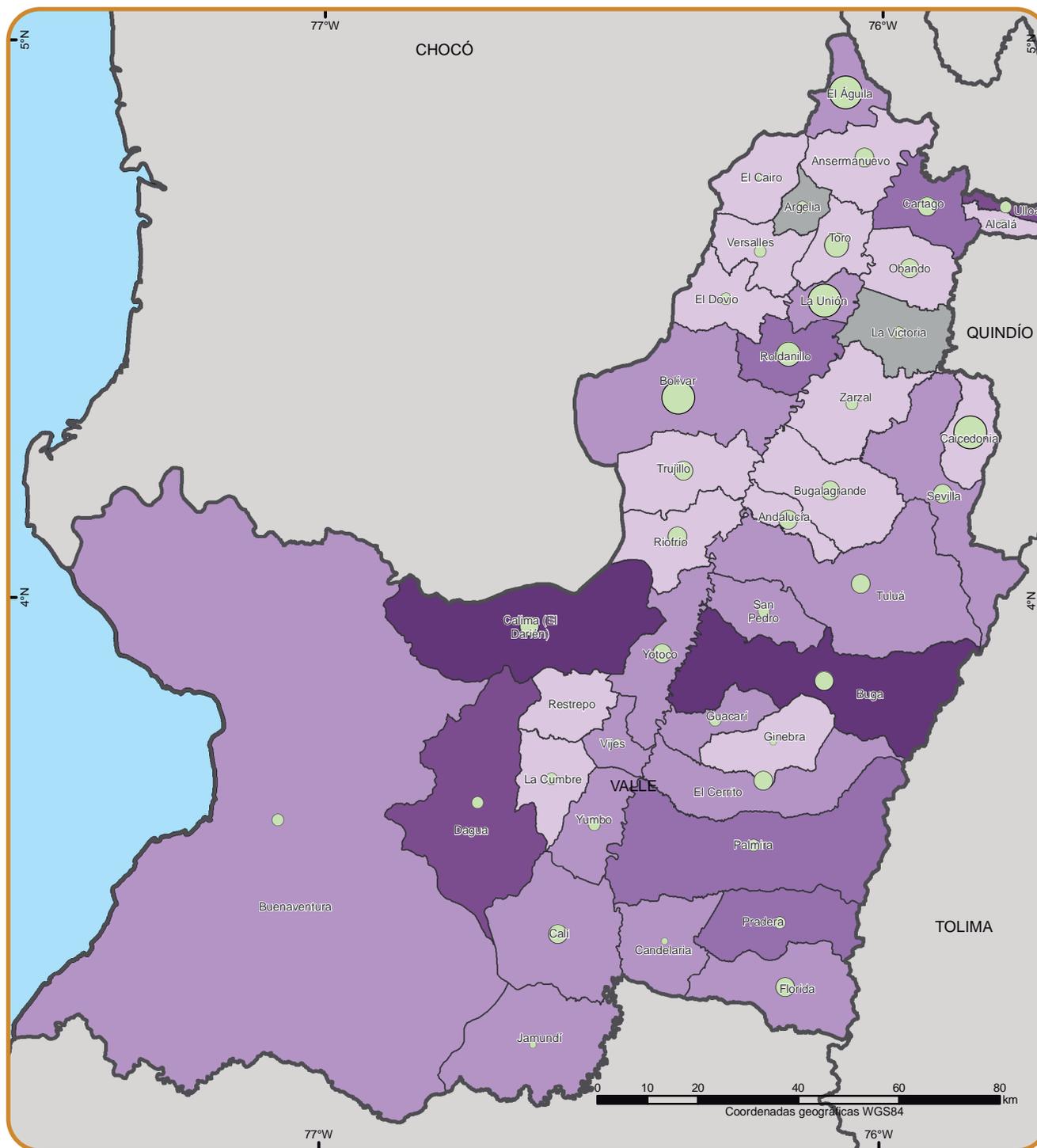
¹⁶² Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2013. Datos para la vida. Bogotá, D.C., Colombia. 2013, p. 58.

Guadalajara de Buga presenta la tasa de violencia intrafamiliar más alta del departamento, con 270,74 casos por 100.000 habitantes, seguido de Calima con 248,22 casos por 100.000 habitantes y Ulloa con 235,51.

Con relación a homicidios, para el año 2013 se registró una tasa de 39,62 por 100.000 habitantes, por encima en 9,3 puntos a la tasa nacional (30,3 por 100.000 habitantes). El municipio de Bolívar presenta la tasa más alta del departamento, con 159,11 casos por 100.000

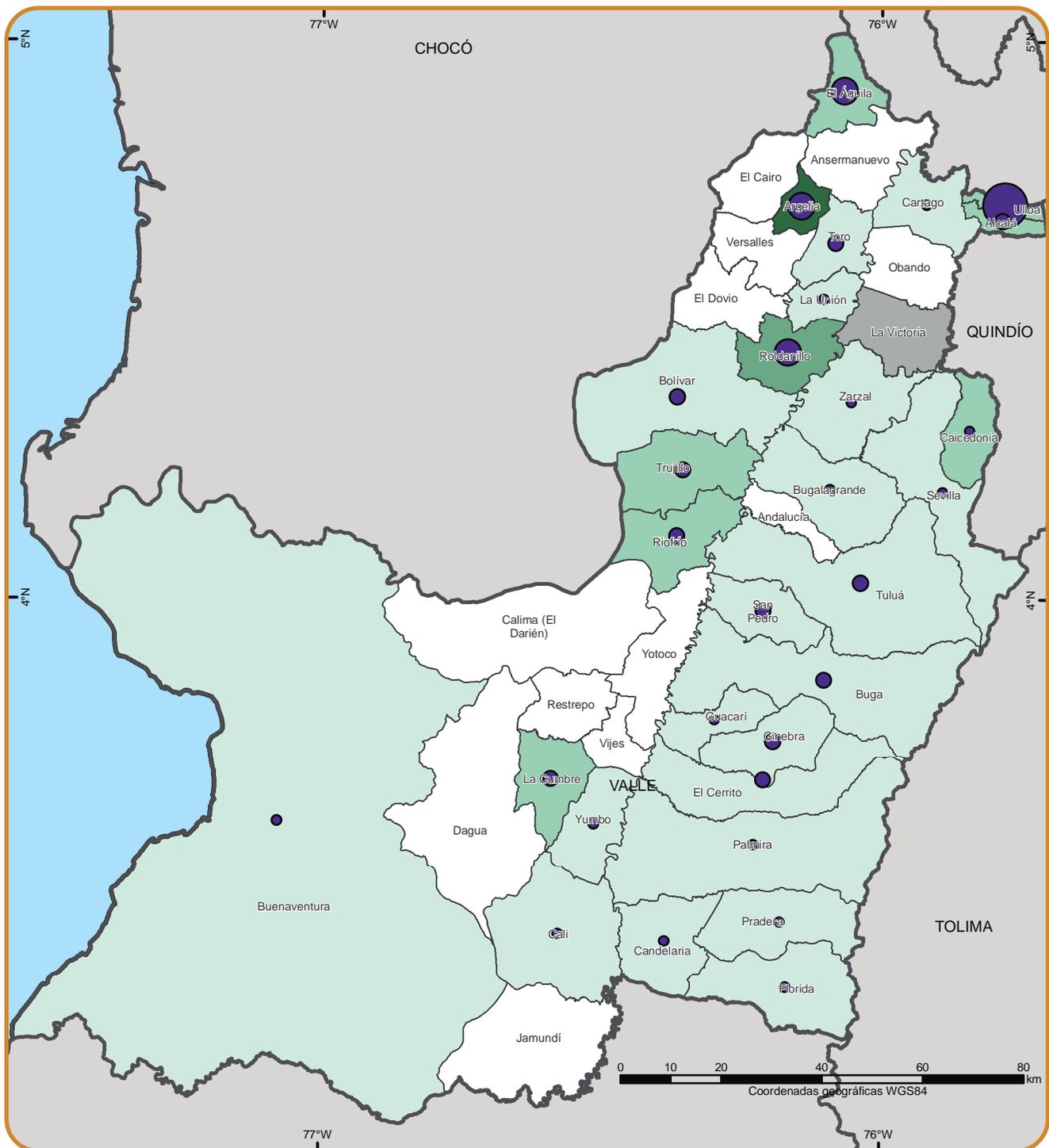
habitantes, por encima más de cinco veces de la tasa nacional; en segundo lugar se encuentra Caicedonia, con una tasa de 156,5 casos por 100.000 habitantes.

No existe homogeneidad entre los municipios con mayores tasas de violencia intrafamiliar y de homicidio.



Mapa 17. Tasas de violencia intrafamiliar y homicidios por municipios, Valle del Cauca 2013.

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



Mapa 18. Tasas de suicidio por municipios, Valle del Cauca 2013.

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Sivigila 2013.

Los trastornos por uso de sustancias¹⁶³ se han asociado con el riesgo de suicidio en la población general, de igual manera algunos estudios o manuales de atención de conductas suicidas¹⁶⁴ 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 Valle del Cauca la tasa de suicidio en el 2013 fue de 3,5 casos por 100.000 habitantes, disminuyendo con respecto al año 2012, cuya tasa fue de 3,8 casos por 100.000 habitantes. La tasa de suicidio más alta del departamento la presenta Ulloa, con 36,2 casos por 100.000 habitantes (ver mapa 20).

Al hacer la relación entre los casos de conducta suicida notificados al Sivigila y los reportados por Medicina Legal, se evidencia que el municipio de Roldanillo presenta la segunda tasa más alta para las dos fuentes mencionadas, lo que posiblemente mostraría una relación entre la conducta y el suicidio consumado.

Dentro del Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2012-2015 "Vallecaucanos, hagámoslo bien"¹⁶⁵, se identifican dos ejes con metas relacionadas con el abordaje de contextos de violencia y con la meta relacionada con la disminución de la prevalencia de violencia intrafamiliar y sexual en niños, niñas y adolescentes, de 0 a 19 años, al 2015.

Eje social Unidos por una sociedad incluyente y equitativa. ¡Hagámoslo bien!

Como parte de este eje se encuentra la meta relacionada con la asistencia técnica en promoción de convivencia pacífica y ciudadana desde la atención psicosocial y salud mental a víctimas de la violencia.

También se evidencia la implementación de una estrategia departamental de comunicaciones sobre promoción de buen trato y prevención de violencia intrafamiliar y violencia sexual en la primera infancia y la implementación de la estrategia de erradicación del trabajo infantil.

De igual manera se evidencian metas relacionadas con la elaboración de un programa preventivo a la violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes y construcción de un diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en el departamento.

163 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.

164 NSW Meath Staff. Marco para el riesgo de suicidio. Evaluación y Gestión. Sidney. 2004.

165 Secretaría de Planeación departamento de Valle del Cauca. Plan de Desarrollo Valle del Cauca 2012-2015, "Vallecaucanos, hagámoslo bien", Cali, 2012.

Eje Institucional, fortalecimiento institucional con un gobierno responsable y participativo.

Dentro de este eje se destaca el subprograma Promoción y prevención para la convivencia, que cuenta con metas dirigidas a establecer programas de prevención de la violencia y el delito en menores de edad, implementación del programa "Valle del Cauca, unidos por un territorio en Paz", capacitación a las autoridades indígenas en resolución de conflictos y actividades en establecimientos educativos a través de agentes educativos en resolución y mediación de conflictos¹⁶⁶.

Como parte del trabajo entre la Gobernación de Valle del Cauca y la Policía Nacional, se han enfocado esfuerzos en acciones centradas en el origen de los actos violentos, destacándose las siguientes actividades¹⁶⁷:

- Persecución y cierre de expendios de sustancias psicoactivas.
- Control del consumo de licor, cierre de establecimientos (hora zanahoria) y control a licor adulterado.
- Control a conductores en estado de embriaguez.
- Control de armas.
- Resolución pacífica de conflictos.
- Atención a grupos vulnerables (indigentes, jóvenes en conflicto, barras bravas, LGTBI).
- Control a la venta y distribución de productos pirotécnicos.
- Mejorar las condiciones físicas de sectores mitos de inseguridad.

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 infantil¹⁶⁸.

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,

166 Ibíd.

167 Secretaría de Gobierno departamento de Valle del Cauca. Informe de gestión de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia del departamento de Valle del Cauca. Cali, octubre 2014.

168 Op. cit. Policía Nacional de Colombia. Párr. 2.

hogares para víctimas de minas antipersona, huérfanos y amenazados de reclutamiento y unidades de apoyo y fortalecimiento a familias con niños, niñas y adolescentes con discapacidad y en situación de desplazamiento¹⁶⁹.

11.3 DIFICULTADES

- Falta de articulación en la respuesta de oferta – consumo de drogas–, si bien cada una de estas problemáticas tiene características particulares, actores diferenciados y marcos de política propia, también existen importantes coincidencias que requieren la focalización de acciones conjuntas que permitan una intervención integral en los territorios. La construcción de planes conjuntos de oferta y demanda no han sido necesariamente la solución más efectiva, debido a que este proceso no se ha constituido necesariamente en un espacio de diálogo y reflexión en torno a la interrelación de los fenómenos.
- Una de las etapas más complejas en la recuperación de una persona con consumo problemático es el proceso de inclusión social, debido a la discriminación y estigmatización. En este aspecto se ha encontrado poca disposición de la empresa privada del Valle –especialmente la que se asienta en Buga, Cali y Yumbo–, en apoyar a este tipo de personas a través de la capacitación y contratación de recurso humano. Incluso muchas veces las compañías prefieren “invertir o donar” recursos que contratar a personas que han pasado por un proceso de rehabilitación.
- La definición de algunos de los proyectos orientados a la prevención, mitigación, superación y capacidad de respuesta, que se ejecutan en el ámbito territorial, son definidos y direccionados desde el nivel central. Lo anterior no da espacio a la participación de los entes locales, ni garantizan que dichas estrategias sean pertinentes en el contexto específico, incluso muchas veces entran en contravía de los Planes de Acción definidos por los entes territoriales y departamentales.
- La dinámica de oferta y demanda de drogas en el Valle está fuertemente influenciada e interconectada con la problemática del Cauca. La mayor parte de la coca y la marihuana que transita se distribuye y comercializa en el Valle y proviene del Cauca. Sin embargo, pese al esfuerzo de las autoridades, la articulación en la respuesta y controles que se realizan en los límites de los departamentos han resultado insuficientes.
- Existen multiplicidad de planes que dan respuesta a diversas problemáticas relacionadas entre sí, pero que no se articulan en acciones concretas a partir de coincidencias temáticas, técnicas, normativas y de política. Lo anterior da como resultado planes sin recursos, abundancia de comités y acciones no focalizadas que tienden a duplicar esfuerzos y a disminuir su efectividad. No se evidenciaron acciones o proyectos de impacto que concentren y concreten la intervención, sino infinidad de actividades dispersas que responden a las metas de cada una de las entidades.
- Existe la percepción de algunos actores locales de que muchos de los proyectos que se ejecutan se utilizan para gastar recursos y no en función de dar una respuesta al consumo de SPA y sus problemáticas asociadas.
- La política pública de reducción del consumo en los ámbitos departamental y local, especialmente en el eje de prevención –pero no exclusivamente–, a través de charlas y talleres, sin lograr avanzar sustancialmente en el propósito de dejar capacidad institucional y comunitaria instalada.
- Desarrollo de acciones en temas de prevención, mitigación y superación, que se conciben sin tener en cuenta la particularidad del fenómeno del consumo y las consideraciones de tiempo científico que requieren su atención.
- El departamento de Valle presenta dinámicas particulares entre la zona de cordillera y la de costa; sin embargo, no se contemplan acciones diferenciadas que tomen en consideración factores de tipo étnico, social, cultural e institucional.
- El Distrito de Buenaventura y del Área Metropolitana de Cali (que incluye los municipios de Palmira, Yumbo, Jamundí y Candelaria) tiene un régimen descentralizado en salud, lo que ha generado una alto nivel de desarticulación entre las acciones del orden departamental y del orden municipal. Debe tenerse en cuenta que la población de Buenaventura y el Área Metropolitana corresponde a el 65 % del total de la población del departamento, por lo que esta situación debilita de manera notable el impacto de las acciones adelantadas desde la administración municipal.
- El departamento de Valle del Cauca se encuentra bajo la Ley 55 de 1999, debido a problemas financieros, por lo que el margen de maniobra de inversión y ejecución del ente departamental es limitado.

¹⁶⁹ Op. cit. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Familias con Bienestar.

- No se cuenta con un sistema o instrumento de evaluación de las acciones que permita establecer la efectividad de las medidas, en sus componentes técnico, financiero y humano y que contemple el análisis de información tanto cualitativa como cuantitativa.
- Los municipios no tienen la capacidad de respuesta a la demanda de drogas, debido al aumento de los índices de consumo y a la falta de recursos técnicos y humanos; en muchos casos un solo secretario del despacho se ocupa de diversos sectores, como educación, salud, ambiente, etc. A lo anterior se suma un limitado apoyo desde los ámbitos nacional y departamental.
- Los municipios enfrentan una dinámica perversa en los procesos de contratación, a tal punto que muchas veces el tiempo de ejecución de los proyectos se ve limitado a 2 o 3 meses, lo que impacta en los resultados. Esta situación deslegitima la autoridad sanitaria departamental, en tanto la percepción que se genera es que se les exige sin brindarles el debido acompañamiento.
- No se cuenta con datos fiables sobre la dinámica de algunos factores asociados con el consumo, entre otras razones por la falencia en el registro de información, la falta de interoperabilidad de los sistemas y autonomía de algunos municipios en el manejo de la información (Buenaventura y Zona Metropolitana). Lo anterior, pese al esfuerzo que viene adelantando la Secretaría de Salud departamental respecto a la búsqueda, sistematización y análisis de información de diversas fuentes que le brinde insumos para la toma de decisiones.
- Falta de articulación con las instituciones de educación superior que tienen programas de la salud o asociados (psicología, trabajo social), con el fin de contar con pasantes que permitan una operación de calidad y a bajo costo, sin que esto signifique que a través de esta figura se reemplace a los profesionales especializados, sino que más bien se brinde un apoyo mientras se forma.
- La contratación de los profesionales de las Secretarías de Salud municipales y departamental, y de otras dependencias relacionadas, a través de la figura de cooperativas de trabajo asociado o de contratos de prestación de servicios, sin ninguna garantía para el trabajador. A esto se suma la demora en los procesos de contratación, en donde un profesional tiene, en promedio, contrato durante seis u ocho meses al año, lo que impacta en la continuidad de los procesos.
- No existen mecanismos de evaluación de la efectividad de los tratamientos que brindan los CAD. Si bien el Suicad ofrece una caracterización de la población que recibe tratamiento, no hay datos sobre la tasa de recuperación.
- A pesar de los esfuerzos de la Secretaría de Salud departamental para brindar asistencia técnica a los municipios, esta se ve limitada por tiempo y recursos; este tipo de acciones no se pueden adelantar desde la distancia, por el contrario, debe incluir visitas en las que se posibilite un diálogo no solo con las entidades competentes en el tema de salud, sino con otras relacionadas y concernidas con las que se pueden articular acciones.
- Existe una mitificación y estigmatización sobre el consumo de SPA, lo que no permite generar espacios de reflexión y construcción de conocimiento para identificar las diferentes causas del consumo, que sirvan para cualificar la intervención.
- En el ámbito municipal, especialmente, los funcionarios y operadores responsables de las acciones de respuesta frente al consumo de SPA no cuentan con los conocimientos y la formación adecuada, a lo que se suma que no existen en estos lugares programas educativos que cubran esta necesidad.
- La corrupción que se presenta en distintos ámbitos, por un lado en las acciones de control e investigación de tráfico y expendio, por el otro en los procesos de contratación para la operación de las actividades y personal.
- Respecto a los CAD, la oferta es limitada ya que la mayoría de centros no cumplen con los estándares de habilitación, no cuentan con el personal calificado, ni la infraestructura adecuada para atender problemas de adicción. A lo que se suma la falta de estrategias posrehabilitación que posibiliten la inclusión social.

11.4 RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CONSUMO DE SPA

- Implementar programas de pos-egreso de procesos de rehabilitación, que faciliten la inserción laboral y educativa de quienes culminan su proceso terapéutico; estos deben contar con mecanismos de seguimiento para conocer la evolución del paciente.
- Implementar actividades de tipo vivencial, artístico, lúdico u otras metodologías que permitan una mayor

- interiorización de los contenidos de las campañas de prevención.
- Proponer una ley que genere incentivos tributarios para las empresas que empleen personas rehabilitadas o apoyen procesos de formación del recurso humano. Asimismo, establecer convenios de educación con entidades públicas –como el Sena– y privadas para que los jóvenes tengan acceso a formación técnica y superior.
 - Fortalecer la oferta de CAD a través del acompañamiento técnico, el impulso a la cualificación de los profesionales y el establecimiento de mecanismos que garanticen el pago de los servicios prestados a las EPS.
 - Desarrollar programas subregionales que tomen en consideración las particularidades del territorio, en los que se aborden diferentes temáticas en el ámbito de prevención.
 - Fortalecer las acciones conjuntas entre el Cauca y el Valle del Cauca en el ámbito de control e investigación del tráfico, microtráfico y narcomenudeo.
 - Establecer mecanismo de evaluación de los programas, especialmente en el ámbito de prevención, teniendo en cuenta que es el eje que mayor cantidad de actividades reporta y sobre las que no se tiene información sobre su grado de efectividad.
 - Fortalecer el acompañamiento técnico a los municipios desde los ámbitos departamental y local; este debe ser concertado y propositivo, e incluir no solo a las entidades competentes en temas de salud, sino a aquellas de sectores relacionados (jóvenes, deportes, educación, gobierno). Este proceso debe adelantarse a partir de Planes de Asistencia Técnica que tengan en cuenta la categoría del municipio, su perfil epidemiológico y sus características socioeconómicas.
 - Explorar otras formas de comunicación y retroalimentación con los municipios y otros actores competentes, con el fin de complementar las visitas de asistencia técnica, a través de medios como reuniones virtuales.
 - Definir mecanismos de articulación intersectorial entre las acciones de respuesta al consumo y el microtráfico, para focalizar zonas de intervención en la que la estrategia sea integral, por ejemplo en barrios o comunas de alta vulnerabilidad social.
 - Sistematizar los casos exitosos en prevención, mitigación y superación en los ámbitos municipal y departamental, con el fin de documentar las buenas prácticas que sirvan de insumo para el diseño de estrategias más amplias y puedan ser replicadas en otros lugares del país.
 - Dejar capacidad instalada en los municipios de estrategias por componente a bajo costo.
 - Fortalecer los procesos de capacitación en temas de elaboración de estudios previos, contratación y manejo de recursos a los profesionales de las Secretarías de Salud, con el fin de agilizar los trámites y garantizar la continuidad. En esta línea informar a los entes regionales los mecanismos para acceder a los recursos del FRISCO, u otros de cooperación para el desarrollo de proyectos, así como los mecanismos para acceder a los bienes incautados por lavado de activos.
 - Definir desde el nivel central, pero también en los ámbitos departamental y municipal, un mecanismo claro y formal de articulación entre salud y educación, con el fin de garantizar que este último asuma su competencia en lo referido a la prevención del consumo de SPA en el ámbito escolar. En este sentido gestionar una directriz que garantice el ajuste de los Planes de Convivencia Escolar, con el fin de incluir un tratamiento adecuado a los casos de consumo que se puedan presentar en los planteles.
 - El abordaje de la problemática del consumo en los planteles educativos debe ser transversal e incluir temas como matoneo y otro tipo de violencias, integrándolo al proceso formativo de los jóvenes y no como una charla o conferencia aislada.
 - Gestionar la construcción de un CAD público para el departamento, que brinde servicios de alta complejidad, y de un Centro de Atención Comunitario que ofrezca atención ambulatoria, facilite la adherencia a tratamientos y la implementación de modelos de atención eficaces; que se constituya en un espacio de encuentro entre la comunidad y los prestadores de servicios, y en el que se brinde atención primaria y funcione como filtro para atención a los CAD.
 - Implementar y fortalecer los dispositivos de tipo comunitario.
 - Gestionar ante las autoridades departamentales la financiación de los materiales de la estrategia de prevención de la Policía Nacional, especialmente de las cartillas utilizadas en el programa escolarizado (DARE).

- Implementar estrategias orientadas específicamente a padres de familia, ya que se ha identificado que una causal importante del consumo de SPA está relacionada con violencia intrafamiliar y pautas de crianza. En esta tarea la articulación con el sector de educación y el ICBF resulta fundamental.
 - Establecer un diálogo con las EPS e IPS, con el fin de conocer las estrategias de intervención y cuál es la población beneficiaria; asimismo, brindarles capacitación e información respecto a la obligación que tienen por ley de atender a los consumidores. Estas actividades con prestadores no pueden ser optativas, es obligación de las EPS y del personal conocer sus obligaciones, y de los usuarios sus derechos.
 - Es necesario descentralizar la oferta del eje de superación, con el fin de garantizar que en los municipios se presten algunos de los servicios y se focalice la atención especializada en municipios intermedios que garanticen el acceso.
 - Fortalecer los programas académicos en Ciencias de la Salud, con el fin de generar capacidades para la atención en salud mental.
 - Ajustar la metodología de elaboración de los Planes de Drogas departamentales, que garantice que los temas de salud sean incluidos de manera clara y precisa, y que las acciones en este ámbito se articulen con las de oferta. Estos planes deberían tener como punto de partida un diagnóstico de las capacidades de las entidades y actores locales y no de las problemáticas; esto con el fin de garantizar la elaboración de planes que respondan a las necesidades específicas del territorio y cuyas acciones sean realizables con los medios con que se cuenta. Asimismo, el ente territorial reclama mayor participación y autonomía en la elaboración de los planes, ya que considera que estos corresponden en gran medida al ámbito nacional, pero no se ajustan a las necesidades y capacidades del territorio. Esta situación los convierte en planes con bajas posibilidades de implementación.
 - De acuerdo con el conocimiento y experiencia del Grupo de Salud Mental de la Secretaría de Salud del Valle, el equipo ideal para atender los temas de salud mental – entre ellos el consumo de SPA– en el departamento estaría conformado por 12 personas, con los siguientes perfiles:
 - Un profesional en salud con especialidad en auditoría (médico o enfermera). Para que apoye el tema de inspección, vigilancia y control a las EPS.
 - Un epidemiólogo con perspectiva social que apoye la elaboración de análisis a partir de la correlación de datos.
 - Tres psicólogos que apoyen el tema de planeación y seguimiento.
 - Un politólogo/sociólogo que apoye la integración temática con otros fenómenos de vulnerabilidad del territorio, articulación institucional y la armonización con determinantes sociales.
 - Un abogado especialista en DD. HH., que conozca de temas de exclusión, discapacidad, adicciones, VHI, habitantes de calle y desplazados.
 - Un psiquiatra, experto en salud mental, con formación social comunitaria.
 - Tres promotoras de salud mental.
 - Un trabajador social con abordaje de familia.
 - Un experto en adicciones.
- Este equipo debe tener garantizada su contratación durante los 12 meses del año.



MINJUSTICIA



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

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

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