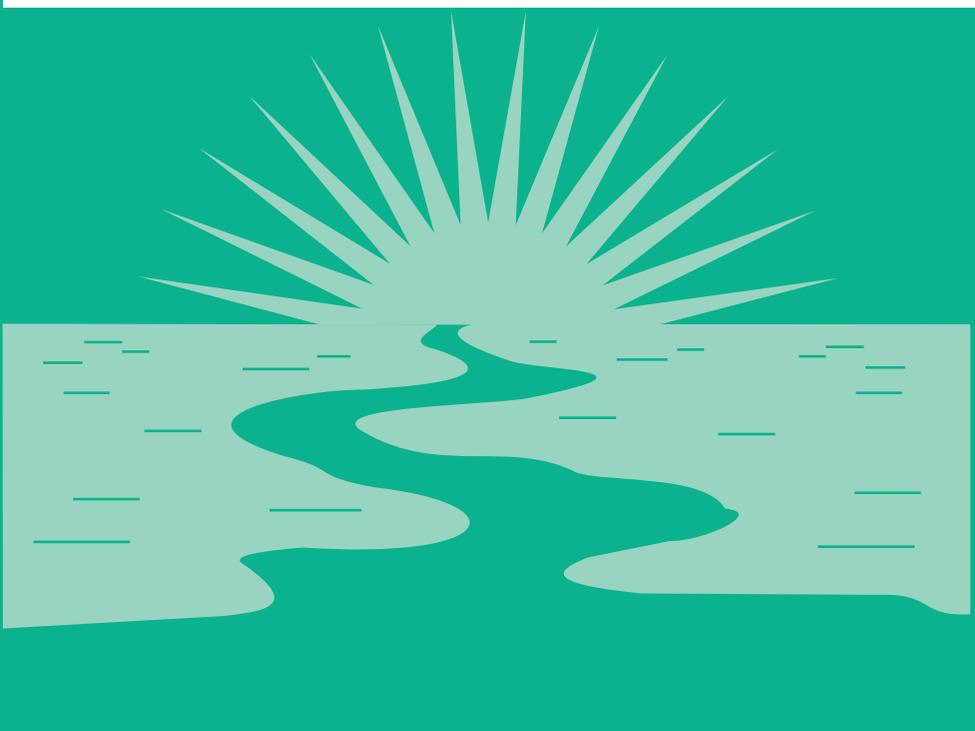


Caracterización Regional

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

META





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 del

META

EQUIPO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Marisol Palacio Cepeda
Directora de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas

Martha Paredes Rosero
Subdirectora Estratégica y de Análisis

Gloria Crispin Amorocho
Subdirectora de Control y fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes

Apoyo técnico y temático

Carlos Andrés Mora González
Miguel Antonio Tunjano Villarraga
Erika Yadira Padilla Rodríguez
Jéssica Cruz Alonso
Jenny Constanza Fagua Duarte
Isaac Urrutia
Marye Sáenz Suazo
Viviana Gómez Forero

UNODC

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

Elaborado Por:

Miguel Serrano López, Especialista en investigación territorial, Líder de la investigación
María Ximena Gualdrón, Ingeniera de Campo
Ángela María Zamora, Investigadora de apoyo, con énfasis en política pública
Germán Gabriel Abaunza, Investigador de apoyo, con énfasis en medición socio económica
Alejandro Enrique Triana, Asistente de investigación
Gonzalo Barreto, Asesor en Estudios de Drogas, área de reducción del consumo
Germán Andrés Clavijo, Líder de área SIG
Laura Angélica Castro, Investigadora de Apoyo
Lina Paola Arévalo, Analista e investigadora de apoyo
Nelson Rafael Palacios, Ingeniero de soporte SIG
Daniel Oswaldo León, Ingeniero de Soporte Procesamiento Digital
Martha Liliana Martínez Velásquez, Diseñadora Gráfica
Jorge Alfonso Fonseca, Líder tecnologías de información
Héctor Hernando Bernal, Investigador Proyecto PRELAC

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 Velandía, Experta en Procesamiento Digital.
Mauricio González Caro, Ingeniero Soporte PDI
Sandra Rodríguez, Experta en Procesamiento Digital.
Katerine Robayo, Auxiliar del proyecto SIMCI
Juliana Álvarez Villanueva, Desarrolladora Web

El diseño y desarrollo de la presente investigación hace parte del Convenio 589 de 2015 suscrito entre UNODC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

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

AGRADECIMIENTOS

El equipo investigador agradece la colaboración de las siguientes entidades, que aportaron información clave para la realización de este estudio.

Gobernación del Meta:

- Secretaría de Desarrollo Agroeconómico
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Minero Energéticos
- Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz
- Agencia para la Infraestructura del Meta
- Secretaría de Salud departamental del Meta

Policía Nacional de Colombia:

- Dirección Antinarcóticos (DIRAN)
- Programa educar para resistir el uso y abuso de las drogas y la violencia (DARE)
- Policía de Infancia y Adolescencia

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Comité de Ganaderos del Meta

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)-Oficina de Planeación y Prospectiva-Grupo de Información

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	6
SIGLAS Y ABREVIATURAS	15
RESUMEN EJECUTIVO	17
INTRODUCCIÓN	23
ANTECEDENTES	25
1.1. ANTECEDENTES POLÍTICO - INSTITUCIONALES SOBRE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA	25
JUSTIFICACIÓN	32
METODOLOGÍA	33
3.1. ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DE LA CARACTERIZACIÓN	33
3.1.1. Enfoque regional	33
3.2. ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO: REDUCCIÓN DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES DEL TERRITORIO	34
3.2.1. Enfoque de geografía	36
3.2.2. Enfoque de política pública	36
3.3. METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES	36
3.3.1. Alcances y limitaciones del método aplicado para la revisión y redefinición de variables.	39
CARACTERIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DE ORIGEN NATURAL EN EL META	40
4.1. LOCALIZACIÓN	40
4.2. RASGOS SOBRESALIENTES DEL DEPARTAMENTO FRENTE A LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS	42
4.3. PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DEL META	44
4.3.1. Análisis de la serie histórica de cultivos de coca	44
4.3.2. Análisis de Permanencia del cultivo de Coca 2006 – 2015	49
4.3.3. Tasa de abandono	50
4.3.4. Distribución del cultivo de coca en el Meta	51
4.3.5. Análisis de la serie histórica de cultivos de amapola y marihuana	53
4.4. PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA DEL DEPARTAMENTO DEL META	53
4.5. ACCIONES DE CONTROL DE LA PRODUCCION EN EL DEPARTAMENTO DEL META	56
4.5.1. Aspersión aérea y erradicación manual forzosa	56
4.5.2. Análisis de cronicidad en el Meta	57
4.5.3. Programas de Desarrollo Alternativo	59
PROBLEMÁTICA DE TRÁFICO Y ACCIONES DE CONTROL DE DROGAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS PRECURSORAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META	62
5.1. RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS EN EL META	62
5.2. INCAUTACIONES Y DESMANTELAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN	63
5.2.1. Incautaciones de pasta básica de cocaína /base de cocaína	64
5.2.2. Infraestructura de Producción desmantelada	66
5.2.3. Incautaciones de clorhidrato de cocaína	70
5.3. INCAUTACIONES DE MARIHUANA	71
5.4. INCAUTACIONES DE HEROÍNA	73
5.5. DINÁMICA DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS EN META	73
DIMENSIÓN AMBIENTAL	75
6.1. ANÁLISIS DE LA PÉRDIDA DE COBERTURA VEGETAL	76
6.2. PÉRDIDA DE COBERTURAS VEGETALES ASOCIADA DIRECTAMENTE AL CULTIVO DE COCA	77
6.3. VOCACIÓN DE USO DEL SUELO Y CULTIVOS DE COCA	77
6.4. PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA	79

DIMENSIÓN TERRITORIAL	82
7.1. CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO.....	82
7.2. PRESENCIA Y ACCIÓN DE ACTORES ARMADOS ILEGALES EN EL DEPARTAMENTO	86
7.2.1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc - EP).....	88
7.2.2. Grupos paramilitares que operaron en el departamento.....	89
7.2.3. Grupos post desmovilización	90
7.2.4. Efectos de la disputa territorial sobre la población	90
7.2.5. Efectos de la disputa territorial sobre la población	91
7.2.6. Posibles escenarios de reorganización de los grupos armados ilegales en el departamento tras un posible acuerdo de terminación definitiva del conflicto armado con la guerrilla de las Farc-EP	92
7.3. EVENTOS REGISTRADOS POR MINAS ANTIPERSONAL (MAP) EN META	92
DIMENSIÓN ECONÓMICA.....	95
8.1. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL.....	96
8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA, USO Y VALOR DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO	100
8.3. DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DEL NBI.....	104
8.4. CONTRASTE ENTRE LA PRODUCCIÓN DE COCA Y LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS LEGALES	106
8.5. DINÁMICA DE LOS PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS	109
8.5.1. Precios de los derivados de la coca	109
8.5.2. Precios de los derivados opiáceos.....	111
8.6. OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL	111
8.7. OPORTUNIDADES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO.....	112
8.8. PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL LÍCITA EN LAS ZONAS DE PRODUCCIÓN ILÍCITA	113
DIMENSIÓN SOCIAL	116
9.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL DEPARTAMENTO.....	116
9.2. FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO	117
9.3. DINÁMICA DE LA CRIMINALIDAD EN EL TERRITORIO	122
DIMENSIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL.....	128
10.1. PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO.....	129
10.1.1. Ejército Nacional de Colombia	129
10.1.2. Policía Nacional de Colombia	129
10.2. ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS: PLAN DEPARTAMENTAL DE DROGAS DE META.....	129
10.3. ANÁLISIS INSTITUCIONAL FRENTE A LA PRESENCIA DE CULTIVOS ILÍCITOS EN META	130
10.4. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	130
10.4.1. Problemáticas asociadas a la corrupción	132
CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE META.....	133
11.1. DINÁMICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS.....	134
11.1.1. Consumo de sustancias psicoactivas en población general	134
11.1.2. Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar	144
11.1.3. Registros individuales de prestación de servicios de salud	146
11.1.4. Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA).....	151
11.1.5. Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas.....	151
11.1.6. Percepción sobre consumo de spa en el departamento.....	153
11.2. POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA.....	154
11.2.1. Estudios locales de la dinámica del consumo de Sustancias Psicoactivas	154
11.2.2. Marco de la política	155
11.2.3. Articulación interinstitucional.....	155
11.2.4. Respuesta institucional al consumo de psicoactivas en el departamento	155
11.3. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE CONSUMO DE DROGAS Y SU	

AFRONTAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO	158
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL DEPARTAMENTO DE META.....	161
12.1 REGIONALIZACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS A ESCALA DEPARTAMENTAL.....	161
12.2 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS.....	161
12.3 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DEL CONSUMO DE SPA	162
BIBLIOGRAFÍA	163
ANEXO: PRINCIPALES ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE SPA	166
14.1 PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE SPA DE ORIGEN NATURAL.....	166
14.1.1 Descripción de las variables consideradas.....	166
14.1.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta	168
14.2 CONSUMO DE SPA LÍCITAS E ILÍCITAS.....	169
14.2.1 Descripción de las variables consideradas.....	169
14.2.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta	172

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con la producción ilícita de SPA.....	35
Tabla 2.	Trabajo utilizado para el proceso de caracterización en relación con el consumo de SPA.....	36
Tabla 3.	Variables.....	38
Tabla 4.	Edad de los cultivos de coca, 2005, 2008 y 2013, Meta - Guaviare.....	54
Tabla 5.	Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores, 2005, 2008 y 2013, Meta-Guaviare.....	54
Tabla 6.	Promedio regional de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005, 2008 y 2013, Meta-Guaviare.....	54
Tabla 7.	Resumen de las principales variables que inciden en la cadena productiva de clorhidrato de cocaína en Meta, región Meta-Guaviare y a nivel nacional.....	55
Tabla 8.	Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos 2006 - 2014, Meta.....	58
Tabla 9.	Grillas que contienen proyectos de programas de Desarrollo Alternativo en los municipios 2012 - 2015, Meta.....	61
Tabla 10.	Incautación de pasta/base de cocaína en kilogramos 2011 - 2015, Meta.....	64
Tabla 11.	Potencial de producción estimado de hoja de coca y de alcaloides 2011 - 2015, Meta.....	66
Tabla 12.	Laboratorios de pasta/base de cocaína desmantelados en Meta 2011 - 2015.....	67
Tabla 13.	Laboratorios e incautaciones de clorhidrato de cocaína, 2011 - 2015, Meta.....	68
Tabla 14.	Laboratorios de clorhidrato de cocaína desmantelados 2011 - 2015, Meta.....	68
Tabla 15.	Potencial de producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína (PBC), base de cocaína (BC) e incautaciones 2011 - 2015, Meta.....	70
Tabla 16.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína 2011 - 2015, Meta.....	71
Tabla 17.	Incautaciones de marihuana 2011 - 2015, Meta.....	72
Tabla 18.	Estimativo cantidad de sustancias necesarias para procesar la hoja coca que se produce, 2011- 2015, Meta.....	74
Tabla 19.	Porcentaje del área departamental con acceso a vías carretables, Meta, 2016.....	85
Tabla 20.	Porcentaje del área departamental con acceso a ríos, 2016, Meta.....	86
Tabla 21.	Acciones armadas en el marco del conflicto armado interno 2011 - 2014, Meta.....	87
Tabla 22.	Autores de las acciones violentas en el marco del conflicto armado interno en Meta, 2011 - 2014.....	87
Tabla 23.	Índice de Riesgo de Victimización (IRV) 2014, Meta.....	91
Tabla 24.	Hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno 2011 - 2014, Meta.....	91
Tabla 25.	Desplazamiento (personas expulsadas) 2006 - 2015, Meta.....	91
Tabla 26.	Coeficiente Gini por superficie sus subregiones, 2000-2012, Meta.....	101
Tabla 27.	Distribución de la tierra por tipo de exploración de hidrocarburos y porcentaje del territorio 2015, Meta.....	102
Tabla 28.	Coeficiente Gini de propietarios 2000 - 2009, Meta.....	104
Tabla 29.	Total de hectáreas sembradas por producto 2010-2014, Meta.....	108
Tabla 30.	Proporciones entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y transitorios sobre la cantidad de coca observada 2010-2014, Meta.....	108
Tabla 31.	Precios nominales obtenidos de los derivados de la coca 2005 - 2015, Meta.....	110
Tabla 32.	Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos según año de referencia 2005 - 2015, Meta.....	111
Tabla 33.	Resguardos Indígenas 2015, Meta.....	118
Tabla 34.	Hechos victimizantes que afectan a la población indígena en el Meta.....	121
Tabla 35.	Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes según departamento / municipio del hecho y sexo de la víctima 2014, Meta.....	123
Tabla 36.	Juzgados Municipales 2016, Meta.....	131
Tabla 37.	Comparativo incidencias tabaco, según sexo.....	136
Tabla 38.	Edad de inicio de tabaco, según sexo.....	136
Tabla 39.	Comparativo incidencias alcohol, según sexo.....	137
Tabla 40.	Edad de inicio de alcohol, según sexo.....	138
Tabla 41.	Comparativo incidencias cualquier sustancia ilícita, según sexo.....	140
Tabla 42.	Comparativo incidencias marihuana, según sexo.....	141
Tabla 43.	Edad de inicio de consumo de marihuana, según sexo.....	141
Tabla 44.	Edad de inicio de consumo de cocaína, según sexo.....	142
Tabla 45.	Trastornos mentales y del comportamiento asociados al uso de sustancias psicoactivas según municipio, 2009 - 2015.....	147
Tabla 46.	Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento, 2009 - 2015.....	148
Tabla 47.	Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de múltiples drogas 2009 - 2014.....	149
Tabla 48.	Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de alcohol 2009 - 2015.....	149
Tabla 49.	Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas por municipios 2010 - 2014.....	151
Tabla 50.	Comparativo registros según CAD, 2013 -2015.....	152
Tabla 51.	Registros Suicad por municipio de procedencia 2015.....	152
Tabla 52.	Registros Suicad por departamento de procedencia 2013 - 2015.....	153
Tabla 53.	Comparativo registros según ocupación 2013 - 2015.....	153
Tabla 54.	Comparativo registros según SGSSS 2013 -2015.....	153

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Caracterización de las variables	37
Gráfica 2.	Modelo de plan de influencia / dependencia directa y gráfica de influencia directa.....	38
Gráfica 3.	Modelo plan de influencia / dependencia indirecta y gráfica de influencia indirecta.....	39
Gráfica 4.	Cultivos de coca departamental vs territorio nacional 2001 -2015, Meta	46
Gráfica 5.	Relación aspersión aérea y erradicación manual, área afectada y área sembrada 2001 – 2015, Meta ...	48
Gráfica 6.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006 - 2015, Meta.....	49
Gráfica 7.	Porcentaje de grillas intervenidas con programas de desarrollo alternativo según densidad de cultivos de coca 2012 - 2015, Meta	59
Gráfica 8.	Relación entre incautaciones de pasta/base de cocaína y cultivos ilícitos 2011 - 2015, Meta.....	66
Gráfica 9.	Relación entre el área total de los cultivos de coca, el potencial de producción y las incautaciones de clorhidrato de cocaína 2011 - 2015, Meta	69
Gráfica 10.	Relación entre el potencial de producción de pasta/base de cocaína y las incautaciones 2011- 2015, Meta	70
Gráfica 11.	Incautaciones de marihuana 2011 – 2015, Meta	72
Gráfica 12.	Autorización del uso de Sustancias Químicas, CCITE vigentes 2015, Meta	73
Gráfica 13.	Autorización del Sustancias Químicas Controladas, Control Nacional 2015, Meta	73
Gráfica 14.	Autorización del Sustancias Químicas Controladas, Control Especial 2015, Meta	74
Gráfica 15.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas a la problemática ambiental y la producción ilícita	75
Gráfica 16.	Pérdida acumulada de coberturas vegetales por siembra directa de coca.....	77
Gráfica 17.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita	82
Gráfica 18.	Desplazamiento (expulsión de personas), 2015, Meta.....	91
Gráfica 19.	Hectáreas con coca vs. Eventos MAP 2015, Meta	93
Gráfica 20.	Dinámica de Eventos de MAP 2001 - 2015, Meta	94
Gráfica 21.	Víctimas fatales por MAP por sexo 2000-2015, Meta.....	94
Gráfica 22.	Heridos por MAP por sexo 2000-2015, Meta	94
Gráfica 23.	Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y la producción ilícita	95
Gráfica 24.	Tasas de crecimiento del PIB del Meta y Colombia, 2001 - 2014.....	97
Gráfica 25.	Valor Agregado del Meta por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (Precios constantes de 2005), Meta	97
Gráfica 26.	Comparativo de la participación sectorial sobre el PIB 2010-2014, Meta	97
Gráfica 27.	Comparativo de la participación porcentual promedio del Valor Agregado de Meta y Colombia por grandes ramas de actividad económica, 2014	98
Gráfica 28.	Tasas de crecimiento del valor agregado del Meta por grandes ramas seleccionadas de actividad económica 2010-2014, Meta.....	98
Gráfica 29.	Producción Industrial y personal agrupada de la industria manufacturera 2013, Meta	100
Gráfica 30.	Índice de Gini de tierras en municipios seleccionados 2000-2009, Meta	101
Gráfica 31.	Distribución de la tierra rural de Meta por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de predios y propietarios.....	101
Gráfica 32.	Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia y Meta 2008-2014	104
Gráfica 33.	Comparativo de la proporción de personas en NBI de los municipios con mayor área sembrada con coca vs. el resto de municipios de Meta y Total Colombia 2011	105
Gráfica 34.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y frutales la cantidad de coca, 2010 - 2014, Meta	107
Gráfica 35.	Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada 2010-2014, Meta.....	107
Gráfica 36.	Tendencias de los precios de los derivados de la cocaína, reportados en el departamento de Meta a valores constantes 2005, Meta	110
Gráfica 37.	Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados a valores constantes de 2005, Meta ..	111
Gráfica 38.	Total crédito agropecuario municipal 2015, Meta	112
Gráfica 39.	Distribución del crédito agropecuario municipal del Banco Agrario a pequeños productores 2015, Meta	112
Gráfica 40.	Dinámica de los principales productos agrícolas en los municipios afectados por cultivos de coca 2010 – 2014, Meta.....	113
Gráfica 41.	Dinámica de los principales productos pecuarios en los municipios afectados por cultivos de coca 2010 – 2014, Meta.....	114
Gráfica 42.	Proyección de producción de ganado mayor y porcicultura en los municipios principalmente afectados por cultivos ilícitos, 2015 - 2016, Meta	114
Gráfica 43.	Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilícita.....	116
Gráfica 44.	Delitos registrados por homicidio 2011-2014, Meta	122
Gráfica 45.	Cantidad de delitos por homicidio registrados según rango de edad 2011-2014, Meta	122
Gráfica 46.	Porcentaje de homicidios según zona, 2014, Meta.....	123
Gráfica 47.	Delitos registrados por conservación o financiación de Plantacione 2011-2014, Meta.....	124
Gráfica 48.	Porcentaje de delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según zona 2014, Meta	124
Gráfica 49.	Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2011-2014, Meta	124
Gráfica 50.	Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según rango de edad en 2011-2014, Meta	125
Gráfica 51.	Porcentaje de delitos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según zona 2014, Meta	125
Gráfica 52.	Delitos registrados por Tráfico de Sustancias para procesamiento de Narcóticos 2011-2014, Meta	125

Gráfica 53.	Delitos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos estupefacientes según rango de edad 2011-2014, Meta.....	126
Gráfica 54.	Porcentaje de delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según zona 2011-2014, Meta.....	126
Gráfica 55.	Porcentaje de capturas según delito 2014, Meta.....	127
Gráfica 56.	Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal	128
Gráfica 57.	Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al consumo de sustancias psicoactivas ...	133
Gráfica 58.	Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva	135
Gráfica 59.	Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia	135
Gráfica 60.	Prevalencias de consumo de tabaco según sexo	136
Gráfica 61.	Prevalencias de consumo de tabaco según grupos de edad	136
Gráfica 62.	Prevalencias de consumo de alcohol según sexo.....	137
Gráfica 63.	Prevalencias de alcohol según grupos de edad.....	137
Gráfica 64.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo.....	138
Gráfica 65.	Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad.....	138
Gráfica 66.	Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes	139
Gráfica 67.	Número de tragos de personas con consumo habitual.....	139
Gráfica 68.	Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días.....	139
Gráfica 69.	Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita, según sexo.....	140
Gráfica 70.	Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad	140
Gráfica 71.	Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo	141
Gráfica 72.	Prevalencias consumo de marihuana según grupos de edad.....	141
Gráfica 73.	Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo.....	142
Gráfica 74.	Prevalencias de consumo de cocaína según grupo de edad.....	142
Gráfica 75.	Comparativo prevalencia consumo de tabaco Meta, 2008 y 2013.....	143
Gráfica 76.	Comparativo prevalencia consumo de alcohol Meta, 2008 y 2013.....	143
Gráfica 77.	Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita Meta, 2008 y 2013.....	143
Gráfica 78.	Comparativo prevalencia consumo de marihuana Meta, 2008 y 2013	144
Gráfica 79.	Comparativo prevalencia consumo de cocaína Meta, 2008 y 2013.....	144
Gráfica 80.	Prevalencias de consumo de tabaco en escolares	145
Gráfica 81.	Prevalencias de consumo de alcohol en escolares	145
Gráfica 82.	Prevalencias de consumo de marihuana en escolares.....	145
Gráfica 83.	Prevalencias de consumo de cocaína en escolares	146
Gráfica 84.	Comparativo registros asociados al uso de sustancias psicoactivas, 2009 - 2014.....	146
Gráfica 85.	Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados al consumo de sustancias psicoactivas, 2009 - 2014	147
Gráfica 86.	Principales diagnósticos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, 2014.....	148
Gráfica 87.	Valor del gasto relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas 2014	150
Gráfica 88.	Comparativo del Valor total registros asociados al consumo de sustancia psicoactiva 2013 y 2014	150
Gráfica 89.	Distribución municipal del valor total de la intervención asociado al consumo de SPA 2014.....	150
Gráfica 90.	Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas 2010-2014, Meta.....	151
Gráfica 91.	Comparativo registros, según sexo, en Meta, 2013 - 2015	153

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.	Localización departamento del Meta.....	41
Mapa 2.	Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006-2015, Meta.....	50
Mapa 3.	Densidad de cultivos de coca 2001, 2004, 2015, Meta	52
Mapa 4.	Aspersión aérea y cultivos de coca 2015, Meta.....	57
Mapa 5.	Índice de Cronicidad 2005 - 2014, Meta.....	58
Mapa 6.	Programas de desarrollo alternativo, densidad de cultivos de coca 2015, localización de eventos MAP 1990 - 2014 y áreas de reglamentación especial, Meta	60
Mapa 7.	Corredores de tráfico de drogas ilícitas y precursores químicos 2015, Meta	63
Mapa 8.	Incautaciones de pasta básica de cocaína / base de cocaína 2015 y cultivos de coca 2011 -2015, Meta	65
Mapa 9.	Laboratorios desmantelados de pasta básica de cocaína / base de cocaína y cultivos de coca 2011 – 2015, Meta	67
Mapa 10.	Incautaciones de clorhidrato de cocaína y desmantelamiento de laboratorios para su producción y cultivos de coca. 2011 -2015, Meta	69
Mapa 11.	Vocación de uso del suelo, 2012 y cultivos de coca 2011 - 2015, Meta	78
Mapa 12.	Reservas naturales y cultivos de coca, 2011 - 2015, Meta	80
Mapa 13.	Posibilidades de acceso al departamento	83
Mapa 14.	Relación entre cultivos de coca y vías terrestres, Meta	84
Mapa 15.	Relación entre cultivos de coca y vías fluviales, Meta.....	85
Mapa 16.	Presencia de grupos armados ilegales 2016 y cultivos de coca, 2011 - 2015, Meta	87
Mapa 17.	Cultivos de coca 2001 - 2015 y eventos de minas antipersonal 1990 - 2014, Meta	93
Mapa 18.	Necesidades Básicas Insatisfechas 2011 - 2015, Meta	106
Mapa 19.	Presencia de cultivos de coca 2011 - 2015 y Áreas de Reglamentación Especial Meta	119

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
AMEN	Área de Manejo Especial La Macarena
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AUDIT	Alcohol Use Disorders Identification Test
CAD	Centro de Atención a la Drogadicción
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCITE	Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes
CD	Cuentas Departamentales
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Peso Colombiano
CSE	Consejo Seccional de Estupefacientes
DA	Desarrollo Alternativo
Daicma	Dirección de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dare	Programa Educar para resistir el uso y abuso de las drogas y la violencia
Dicod	Dirección Contra las Drogas de la Armada Nacional
Diran	Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPS	Entidad Promotora de Salud
EVA	Evaluaciones Agropecuarias - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Farc – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIP	Fundación Ideas para la Paz
GAI	Grupo Armado Ilegal
GME	Grupos Móviles de Erradicación
ha	Hectárea
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icer	Informe de Coyuntura Económica Regional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDS	Instituto Departamental de Salud
Igac	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos

IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPS	Instituto Promotor de Salud
ITD	Índice Transparencia Departamental
Kg	Kilogramo
LGTBI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales
Lt	Litro
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
mmdp	miles de millones de pesos
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAC	Productores Agropecuarios de Coca
PBC	Pasta Básica de Cocaína
PCIM	Plan de Consolidación Integral de La Macarena
PIB	Producto Interno Bruto
PMS	Prevención, Mitigación y Superación
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
Polfa	Policía Fiscal y Aduanera de Colombia
Ponal	Policía Nacional de Colombia
PP	Puntos Porcentuales
PPP	Programa Proyectos Productivos
Rips	Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
Sidco	Sistema de Información de Drogas de Colombia
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
Sivigila	Sistema de Vigilancia en Salud Pública
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SPA	Sustancias Psicoactivas
Suicad	Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas
Suispa	Sistema Único de Indicadores del Consumo de Sustancias Psicoactivas
tm	Tonelada Métrica
TRM	Tasa de cambio representativa del mercado
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USD	Dólar Estadounidense
WTI	West Texas Intermediate
ZOU	Zonas de Orientación Universitaria
ZRC	Zona de Reserva Campesina

RESUMEN EJECUTIVO

El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), promueven el análisis integral del fenómeno de las drogas, mediante la elaboración de caracterizaciones regionales de las problemáticas asociadas a las drogas ilícitas en diferentes departamentos de Colombia. El propósito fundamental de este documento es brindar información confiable para la toma de decisiones informadas en relación con el abordaje y afrontamiento de la problemática de drogas en el nivel departamental, de modo que se facilite la articulación necesaria entre los niveles nacional y territorial para realizar acciones conjuntas y coordinadas orientadas a este propósito común.

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

1. Sobre la producción de cultivos ilícitos: en 2015, en Meta se registraron 5.002 ha con coca que frente a 2014 representaron -1% de reducción, es decir una relativa estabilidad del área con coca, que lo llevo a posicionarse en el séptimo lugar de afectación departamental. El máximo valor reportado en Meta se presentó en 2004 con 18.740 ha, a partir de esta fecha se registra una tendencia a la reducción del área con coca que se rompe en 2013, asociado a factores como acciones de interdicción, acciones de fortalecimiento institucional y apoyo a programas de sustitución de cultivos.

Los núcleos con mayor afectación por coca se han localizado en: 1) los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico por el borde interior del PNN Sierra de La Macarena tomando como ejes de dispersión los ríos Güejar y Cafre en el norte y al sur el río Guayabero y hacia el interior del parque por los caños La Cabra y Yarumales; 2) el municipio de La Macarena, comprende un amplio sector entre el río Lozada, corregimientos de San Juan Lozada y Villa del Río hasta uno de los brazos del río Guayabero que se desprende desde el PNN Sierra de La Macarena y con una concentración al sur en límites con Caquetá en rondas del río Tunía desplazándose hacia las Sabanas del Yará; 3) el oriente

del departamento en Mapiripán concentraciones sobre el río Guaviare y 4) en el límite de los municipios de Uribe y Mesetas con vector de desplazamiento por los ríos Duda y la Reserva y el caño La Cuncia alcanzado el límite del PNN Tinigua.

Un 13,3% del territorio afectado por coca en Meta está en la categoría permanentemente afectado, indica que a pesar de los esfuerzos de interdicción y programas de sustitución, realizados en la región las condiciones de vulnerabilidad del territorio permanecen; esto se aprecia en un pequeño sector de Mapiripán sobre el río Guaviare al oriente de Puerto Alvira y en Vistahermosa, Puerto Rico y un sector de La Macarena, zonas relacionadas con el PNN Sierra de La Macarena; este último hallazgo indica que se debe fortalecer la construcción de alternativas de sustitución e intervención al territorio que estén acordes a los determinantes ambientales del área protegida y que a su vez favorezcan la población ya asentada.

Los programas de DA en el departamento del Meta iniciaron su implementación en el 2006 con la modalidad de Familias Guardabosques (FGB), la cual se mantuvo en operación hasta el 2009; en 2010 se incorporaron proyectos productivos en la estrategia, pero fue en 2014 y 2015 cuando se aumentó la presencia y acción de los programas de DA, alcanzando una cobertura de 91 veredas en el último año.

En este marco, la localización de los programas de DA en el departamento del Meta durante el período 2012 – 2015 presenta tres núcleos principales, siendo el más grande el localizado en Mesetas, junto con algunas intervenciones en Uribe, Vistahermosa y San Juan de Arama. El segundo núcleo se ubica en Puerto Rico y Puerto Concordia, y el último en la zona oriental de La Macarena. Los programas de DA implementados se han localizado en un 34% en grillas de 1km² que presentan cultivos de coca; de estas, la mayor parte (72%) se localizan en zonas con baja densidad de cultivos, y en segundo lugar (14%) en zonas de densidad media; sólo el 2% del total de grillas intervenidas presenta alta densidad de cultivos de coca.

2. Sobre la problemática de tráfico y las acciones de control: la presencia de los grupos armados ilegales en el territorio ha conllevado al establecimiento de una serie de rutas de narcotráfico y de comercialización ilegal de sustancias químicas esenciales para la fabricación de la cocaína. Con base en la información proporcionada por la Policía Departamental y la Policía Antinarcóticos del Meta, Granada es un punto estratégico para los grupos ilegales en el desarrollo de las actividades delictivas en el departamento. En relación con la marihuana, la producción sale por vías carretables hacia Bogotá y Villavicencio y para la producción de clorhidrato de cocaína las principales rutas de salida son: Desde Puerto Gaitán hacia el Vichada para llevar la cocaína hacia Venezuela, desde Puerto López hacia el Casanare para comercializar la cocaína en Venezuela, en La Macarena, haciendo uso del río Guayabero y el río Guaviare, para llevar la cocaína hacia Vichada y Guaviare con destino final hacia Venezuela; en cuanto a insumos químicos precursores la vía de acceso es Villavicencio – Bogotá.

De los 29 municipios que componen el departamento, en 25 de ellos se han llevado a cabo incautaciones de pasta/base de cocaína entre 2011 y 2015. Los municipios en los cuales se presentaron las mayores incautaciones entre 2011 y 2015, son Puerto Rico con 2.278 kg de pasta/base de cocaína, Puerto Concordia con aproximadamente 1.321 kg y Mapiripán con 1.210 kg, representando cerca del 84% del total de incautaciones del departamento. En 2015, el volumen total de incautación de clorhidrato de cocaína en Meta presentó un incremento de alrededor del 67%, al pasar de 1.916,23 kg en 2014 a 3.203,27 kg en 2015.

La Fuerza Pública ha enfocado sus esfuerzos para lograr el desmantelamiento de un considerable número de infraestructuras de producción de pasta/base de cocaína en el departamento. Este esfuerzo se ve reflejado en los resultados obtenidos en 2015, al pasar de 89 infraestructuras de producción primaria en 2014 a 285 desmantelamientos en 2015. Para este año, los municipios de La Macarena y Puerto Rico concentraron el 53% de la infraestructura desmantelada.

En el caso de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína, se observa que en el último año, en ocho de los 29 municipios del departamento se han realizado desmantelamientos, en total 19 laboratorios. En 2015, para los municipios de Puerto Lleras y Puerto Rico, se registraron desmantelamientos de infraestructura, lo que no se registraba en años anteriores.

En relación con las incautaciones de marihuana, en Meta para el periodo 2011-2015, ascendieron a un total 58.505,39 kilogramos; en el último año las incautaciones en el departamento representaron 2,8% del total nacional. El año de mayor incautación fue 2012, con 17.349,36 kg, incautados principalmente en el municipio de Lejanías. En Meta no se reporta la presencia de cultivos de amapola, así como tampoco infraestructuras para la extracción de morfina y posterior conversión a heroína. Solamente se han registrado dos incautaciones de heroína en el departamento: la primera en 2008, en Puerto Gaitán con 0,03 kg y la segunda en 2015, en Villavicencio con 0,02 kg.

3. Sobre la problemática ambiental asociada a la producción de cultivos ilícitos: la pérdida de coberturas vegetales asociada directamente por la siembra de coca en Meta entre 2001 – 2014, representó una pérdida de bosque primario de 16.618 ha que representaron un 10% del total nacional y posicionaron al departamento en el cuarto lugar de afectación nacional. En cuanto a bosques secundarios, es decir bosques degradados por acción antrópica o natural, se acumuló para el mismo período una pérdida de 8.505 ha, que representaron un 9,3% del total nacional y le dieron un cuarto lugar de afectación departamental. En el periodo más reciente, 2013 – 2014 en Meta se identificó una pérdida de 276 ha de bosque primario asociadas directamente a la siembra de coca, y 97 ha de bosque secundario.

La presencia del cultivo de coca en Meta en relación con la vocación del suelo que presenta el departamento muestra un comportamiento similar a lo observado en el resto del país, un mayor peso (63%) en áreas que deben estar destinadas a una vocación forestal, seguido de un 20% en áreas para uso agrícola; si bien, existe un conflicto significativo frente a la presencia de coca en áreas de vocación forestal en donde se debe buscar una reducción del área y enfocarse en procesos de regeneración de coberturas boscosas por medio de familias guardabosques y venta de servicios ecosistémicos; la presencia en áreas agrícolas puede ser aprovechada para implementar proyectos de desarrollo alternativo enfocados a una sustitución por productos agrícolas que puedan aprovechar las cadenas de competitividad y comercialización que se estén priorizando en el plan de desarrollo departamental.

4. Sobre la situación del territorio en torno a conectividad vial, presencia de actores armados ilegales y afectación por minas antipersonales: el 55% del área departamental (4.720.508 ha), donde se sitúan 104 centros poblados, tiene acceso a vías carretables a una distancia menor a 5 km. Las zonas donde se observa una carencia de vías son las mismas en donde se localizan áreas protegidas de carácter nacional. La gran mayoría de los centros poblados del departamento tienen acceso a vías carretables, lo cual permite aseverar que el aislamiento vial no es un indicador de vulnerabilidad del territorio frente a las áreas de siembra de cultivos de coca.

En el departamento hace presencia la guerrilla de las Farc – EP con el Bloque Oriental o Comandante Jorge Briceño, la columna móvil Luis Pardo y los frentes 40 y 7; asimismo, se localizan grupos post desmovilización denominados Los Puntilleros (que hacían parte del Bloque Meta) y el Clan Úsuga.

La presencia de minas antipersonal en Meta registro su punto más alto en 2015 con 583 eventos MAP en el periodo 2000-2015. Se evidencia que la cantidad de eventos MAP empezaron a aumentar desde el 2002, posteriormente presenta un crecimiento significativo en 2009. En el departamento la dinámica de eventos MAP para el periodo 2000-2015 registro un promedio de 258.

5. Sobre la dinámica económica departamental: la participación de la economía del Meta sobre el total

nacional es baja (5,086% para 2014), si se compara con la del resto de departamentos (por ejemplo, Antioquia 13,4% y Valle del Cauca 9,3%). En relación al Índice Departamental de Competitividad (IDC) de 2015, el Meta obtuvo un puntaje total de 4,72 (sobre 10), con una variación positiva de 0,14 puntos con respecto al 2014, ocupando el puesto 10 entre 25 departamentos.

En cuanto a la participación de las grandes ramas de actividad económica en el Valor Agregado del departamento en 2014, se tiene que el principal renglón económico es el de Explotación de minas y canteras con una participación del 67,6%, seguido del sector de la construcción que tuvo una participación del 6,9%, las actividades de servicios comunales y personales (6,7%) y el sector de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (5,4%).

En particular, el Meta se caracteriza, según el IGAC, como el departamento más desigual en relación a la distribución de la tierra. El coeficiente Gini del departamento es de 0,861, el más alto a nivel nacional. Asimismo, si se mira la extensión promedio para cada propietario esta alcanza 110 hectáreas, la tercera más alta del país, teniendo cada uno de ellos aproximadamente 1,39 predios. Lo anterior da cuenta del proceso de colonización y ocupación en la tierra, habida cuenta de las condiciones geográficas e institucionales de la zona.

A pesar de contar con un importante flujo de recursos de la actividad petrolera, y en especial después del año 2000 con el auge de los precios del petróleo, la incidencia de la pobreza no ha tenido una caída constante, como si lo ha mostrado a nivel nacional. Mientras la incidencia de la pobreza a nivel nacional entre el 2000 y el 2014 desciende desde 49,7% a 28,5%, para el caso de Meta se presentan periodos donde el avance logrado se ve afectado por incremento en la cifra (por ejemplo, entre el 2004 y 2005, pasa de 36,7% a 38,3%). Para el periodo que va desde 2008 hasta 2014, se observa un aumento de la incidencia de la pobreza en el departamento entre el 2008 y 2009 desde 32,2% a 36,0%, aunque desde esa fecha se presenta una caída sostenida (desde 36% a 23,3% entre 2009 y 2014), ubicada por debajo del nivel nacional.

6. Sobre los precios de los subproductos de la coca: los precios de hoja de coca fresca en el departamento han tenido un componente irregular, aunque en la mayoría de los casos se han mantenido inferiores al promedio nacional, pues en el departamento tuvieron un promedio de \$2.236/kg entre 2006 y 2015, en tanto que a nivel nacional se registró un precio promedio de \$2.435/kg en este mismo periodo. No obstante, existe una tendencia decreciente, puesto que el valor máximo departamental fue de \$4.150/kg en 2006 y en 2015 se registró un precio de \$3.050/kg.

En cuanto a la evolución nominal de los precios de base de cocaína entre el año 2006 a 2015, se registra un rango entre un precio máximo de \$3.114.300/kg en 2011 y un precio mínimo de \$2.375.000/kg en 2008, y un precio promedio de \$2.635.400/kg, muy cercano al promedio nacional de \$2.662.200/kg.

El Sistema de Precios de Drogas no contó con una cantidad de observaciones suficientes para contar con una idea aproximada de la evolución de los precios de los derivados opiáceos en el departamento. Se encontró que en el departamento el kilogramo de morfina se transó en promedio a \$17.000.000/kg, entre 2005 y 2006, mientras que a nivel nacional este mismo producto se transaba en promedio a \$17.647.650/kg. La heroína se transó en promedio de \$25.000.000/kg en el periodo comprendido entre 2005 y 2006, frente a un promedio nacional de \$22.832.600/kg.

7. Sobre el consumo de sustancias psicoactivas: el estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para Meta una muestra de 671 personas, realizadas en tres municipios, en Villavicencio con el mayor número de encuestas, seguido por Acacías y Granada.

En el departamento de acuerdo a la información del estudio, el 87,2% han consumido alcohol alguna vez en la vida y 42,5% cigarrillo. El 12% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita, en cualquier momento de su vida, de las cuales el mayor consumo fue de marihuana con el 10,9%, seguido por el de cocaína 3,8%, inhalables 1,8% y hongos 1,1%. Las sustancias tranquilizantes, opioides, estimulantes, basuco, éxtasis, GHB, dick, LSD, ketamina y metanfetaminas presentaron porcentajes inferiores al 1%. El consumo de alguna vez en la vida en el departamento es superior a los valores nacionales para las sustancias: alcohol, cigarrillo, estimulantes, cocaína, inhalables, hongos, éxtasis, GHB ketamina y 2CB.

De acuerdo a los datos, se evidencia que la edad de inicio más temprana de las sustancias analizadas es alcohol, cigarrillo y marihuana con 17 años, mientras la más tardía es de 20 años para cocaína.

8. Sobre el arreglo institucional para el afrontamiento del problema de las drogas: el Meta cuenta con un Plan Departamental de Drogas 2014 – 2016 que incluye entre sus objetivos la reducción de la presencia de cultivos ilícitos, la reducción del microtráfico, la reducción del tráfico de insumos para la producción y el cultivo y un eje de prevención del consumo.

Las principales instancias de articulación interinstitucional en la que se aborda la problemática del consumo de sustancias psicoactivas a nivel departamental son el Consejo Seccional de Estupefacientes de carácter político y el Comité Departamental de Prevención del Consumo eminentemente técnico. La existencia de estos escenarios facilita la coordinación de acciones entre las entidades competentes y otros actores relevantes como la cooperación internacional, los centros de atención a la drogadicción y los actores sociales y comunitarios presentes en el territorio.

REGIONALIZACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL ÁMBITO DEPARTAMENTAL

La dinámica de producción de cultivos ilícitos en el Meta exige diferenciar varias zonas:

1. El núcleo principal, localizado en los municipios de Puerto Rico y Vista Hermosa donde se presenta una producción sostenida de coca durante un período de 10 años o más, y donde se registran las mayores densidades de producción. La zona puede delimitarse partiendo de la unión de los ríos Ariari y Guayabero al oriente, ascendiendo hacia el norte por el caño Yarumales, al oriente del municipio de La Macarena.
2. La segunda zona de interés la conforman los municipios de La Macarena, Uribe y Mesetas, donde se ha registrado el mayor nivel de expansión geográfica reciente de la producción cocalera. Incluye la región de entre ríos del Duda y el Guayabero en la zona cordillerana, y con especial fuerza la región suroeste de La Macarena.
3. La zona sur de Puerto Concordia y Mapiripán, junto con las expansiones realizadas a lo largo de las cuencas de las quebradas El Águila, Jabón, Yamus y Mitare, que constituyen escenarios de mayor intensidad de colonización cocalera.
4. Al noreste de Puerto Gaitán, en la zona de entre ríos del Planas y El Guarrojo, y con tendencia hacia la frontera con Vichada, se ubica el último núcleo de producción cocalera, el cual se encuentra actualmente en disminución.

LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS

- Delimitar zonas de intervención para el afrontamiento de la problemática de acuerdo con la intensidad de la afectación.
- Dar prioridad a la acción integral contra minas en el departamento para viabilizar la recuperación del territorio y activar iniciativas de desarrollo alternativo y regional.
- Fortalecer la acción del Estado en la región, y particularmente reducir o eliminar la incidencia de actores criminales organizados que aspiren a tomar el control del narcotráfico tras la desmovilización de las Farc – EP.
- Fortalecer la intervención del gremio ganadero para el impulso a la producción vacuna y la transformación agroindustrial de lácteos, por medio de estrategias de asociación productiva o cooperativas que faciliten la capitalización progresiva de la producción agropecuaria tradicional.

- Reforzar el componente de interdicción, y el de erradicación voluntaria de cultivos de coca, en estrecha articulación con las acciones y programas definidos para la implementación del acuerdo de paz en la región, principalmente en el núcleo principal de producción y en la zona de expansión de La Macarena.
- Intensificar los operativos de interdicción al tráfico para bloquear el acceso de la producción ilícita a Granada. Igualmente, intensificar los operativos de control de tráfico en las rutas fluviales de oriente, y principalmente por los ríos Meta y Guayabero.
- Impulsar de manera intensiva las iniciativas de concertación para erradicación voluntaria en las extensas zonas de abandono de la producción cocalera para consolidar procesos productivos y agroindustriales que hagan no reversible el esfuerzo de reducción de la oferta.

LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DEL CONSUMO DE SPA

- Fortalecer las instancias de coordinación en el ámbito departamental, a través de la definición de acciones coordinadas que incluyan el desarrollo de programas y estrategias conjuntas.
- Impulsar la inclusión de estrategias de Base Comunitaria en los POS, con el fin de fortalecer las acciones de respuesta, especialmente en lo referido a prevención; esto con el fin de garantizar recursos.
- Impulsar la generación de oferta de formación a nivel de posgrado en temas asociados al consumo, con el fin de brindar herramientas de abordaje a los profesionales responsables de atender la problemática.
- Fortalecer los mecanismos de articulación con las EPS con el fin de cualificar las acciones de respuesta, así como establecer mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de atención en el marco de la Ley.
- Gestionar procesos de participación comunitaria que impulsen la conformación de asociaciones de usuarios de las IPS en Salud Mental.
- Establecer perfiles mínimos para el desarrollo de acciones en Salud Mental, esto con el fin de garantizar la vinculación de profesionales idóneos, que cuentan además con reglas claras de contratación.
- Definir estrategias de respuesta que trasciendan el ámbito individual, con el fin de garantizar un abordaje integral sobre el fenómeno e involucrar el entorno del consumidor.
- Fortalecer la articulación entre las Secretarías de Salud y Gobierno, con el fin de tener una mirada integral sobre el fenómeno y garantizar

que se definan acciones coordinadas en aquellos escenarios en los que haya confluencia de oferta y demanda de drogas. Además, esto le da mayor relevancia a la problemática, en tanto políticamente están más posicionados los temas de seguridad que los de salud.

- Definir estrategias con una mirada de proceso, que trasciendan las acciones puntuales y desarticuladas. En este sentido, las acciones deben considerar rutas de trabajo, en las que se posible medir los avances y el impacto de las mismas.
- Fortalecer las acciones de respuesta orientadas a los menores y hacer especial énfasis en la primera infancia con el fin de disminuir la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas.
- Definir mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de las responsabilidades y competencias de las entidades y entes concernidos, con el fin contrarrestar la negación permanente del servicio por parte de los prestadores.
- Avanzar en la definición de criterios comunes en el marco de las instancias de coordinación, con el fin de unificar el lenguaje en lo posible o en su defecto tener claridad sobre el punto de referencia sobre el cual cada una de las partes involucradas actúa.
- Garantizar que la contratación se haga por el tiempo suficiente para el desarrollo de los proyectos, con

el fin de garantizar la continuidad y calidad de los procesos.

- Insertar el tema de consumo de sustancias psicoactivas en otras dependencias de la administración departamental, con el fin de identificar puntos de coincidencia y posibles escenarios de articulación. Lo anterior, permite la optimización de recursos a la vez que garantiza una respuesta integral al fenómeno y los factores desencadenantes. En este sentido, el abordaje desde un enfoque diferencial que incluya los elementos etareos, étnicos y de género.
- Construir un protocolo en el que se defina con claridad la ruta de atención en el tema y que recoja las apuestas concertadas por las autoridades competentes.
- Elaborar un diagnóstico a nivel departamental e impulsar la construcción de líneas base para los municipios, que sirvan de insumo para la formulación de estrategias.
- Fortalecer las experiencias de Zonas de Orientación Escolar y Zona de Orientación Universitaria, con el fin de prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de manera tangencial el expendio al interior y alrededores de las instituciones.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), promueven el análisis integral del fenómeno de las drogas, mediante la elaboración de caracterizaciones regionales de la problemática asociadas a las drogas ilícitas en diferentes departamentos de Colombia. Estas dos instituciones han unido esfuerzos para adelantar estas caracterizaciones, con el objeto de ofrecer a las entidades territoriales nuevas herramientas de apoyo para la formulación de las políticas públicas frente a las drogas ilícitas; en este sentido, el propósito fundamental de este documento es brindar información confiable para la toma de decisiones informadas en relación con el abordaje y afrontamiento de la problemática de drogas en el nivel departamental, de modo que se facilite la articulación necesaria entre los niveles nacional y territorial para realizar acciones conjuntas y coordinadas orientadas a este propósito común.

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

Las caracterizaciones se abordan desde tres enfoques. En primer lugar, un enfoque regional, para plantear que el narcotráfico no es un fenómeno homogéneo y continuo en todo el país, sino que presenta diferencias regionales que deben ser tenidas en cuenta tanto para su estudio como para la formulación de recomendaciones de las políticas públicas que buscan enfrentarlo. En segundo lugar, la problemática se aborda desde el enfoque de gestión del riesgo, entendido como el producto de la interacción de factores sociales, económicos y políticos que están en la base de la configuración de las regiones estudiadas. Y en tercer lugar, un enfoque geográfico, que busca integrar y ubicar geo-espacialmente los factores de vulnerabilidad del territorio, la presencia de amenazas y las respuestas institucionales al problema de las drogas ilícitas.

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

La primera parte del documento se ocupa de producción ilícita de sustancias psicoactivas (SPA) de origen natural orientadas al narcotráfico, y en particular en el escenario rural; lo anterior no significa que no se considere con preocupación el proceso de producción de SPA de síntesis química, que viene creciendo en magnitud y causando fuertes efectos en la sociedad colombiana, sino que, por las particularidades de este proceso, no es posible analizarlo de manera conjunta con la producción de clorhidrato de cocaína, heroína o marihuana, puesto que tiene otros escenarios de producción, otros agentes involucrados y diferentes redes de distribución.

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

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

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

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

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

- Consumo de sustancias psicoactivas en la población en general, incluyendo las sustancias lícitas y las ilícitas.
- Comparativo de los estudios de consumo realizados en 2008 y 2013.
- Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar.
- Análisis de la información del sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas (Suicad).
- Registros individuales de prestación de servicios de salud

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

- Estudios locales de la dinámica del consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA).
- Caracterización de las políticas públicas frente al consumo de SPA.

- Cobertura y continuidad de los programas de Prevención, Mitigación y Superación (PMS).
- Articulación interinstitucional en torno al control, prevención, mitigación y superación del consumo de SPA.

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

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

1 ANTECEDENTES

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

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

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

En respuesta a estos esfuerzos, estas instituciones se han unido con el objeto de ofrecer a las entidades territoriales nuevas herramientas de apoyo para la

formulación de las políticas públicas frente a las drogas ilícitas. En una primera fase se adelantaron estudios en 16 departamentos del país, y actualmente se está realizando la actualización de la caracterización regional en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Meta, Nariño y Quindío.

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

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

En el ámbito mundial, la problemática de las drogas ilícitas comprende los aspectos relativos al cultivo, la producción, la fabricación la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, y la desviación de precursores y actividades delictivas conexas¹. Las drogas ilícitas se podrían considerar como un factor crítico que ha frenado el desarrollo del país con mayor énfasis en las áreas rurales, especialmente por el impacto en las tasas de criminalidad, en la situación de derechos humanos, en las amenazas que significa para la gobernabilidad, la democracia y el medio ambiente, así como en el impacto sobre la salud y como principal obstáculo al desarrollo económico y social².

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

1. Ministerio de Justicia y del Derecho. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional. Subdirección Estratégica y de Análisis. Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas. Bogotá, 2013

2. Ministerio de Justicia y del Derecho. Op cit.

busca enunciar los antecedentes de los aspectos político institucionales de las drogas ilícitas en Colombia que permitan entender la arquitectura de la política, los procesos de toma de decisiones y los desafíos que afronta el Estado Colombiano sobre este tema. Además, esta caracterización busca evitar las generalizaciones que homogenizan los territorios donde el problema de las drogas ilícitas tiene lugar, y por ello el análisis político institucional estará presente en cada una de las caracterizaciones regionales.

Política contra las Drogas

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, Todos por un nuevo país, incluye como cuarta la estrategia de seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz³, y ubica dentro de ésta el mandato de enfrentar el problema de las drogas con un presupuesto de 396.000 millones de pesos para el cuatrienio. En este marco, se han definido seis frentes para el Plan Integral de sustitución de cultivos ilícitos, el cual operará con la Agencia para el Desarrollo Alternativo en zonas de Cultivos Ilícitos, en proceso de constitución⁴.

Los objetivos de la estrategia son los siguientes:

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

Los seis frentes del Plan serán:

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

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

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

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

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

Institucionalidad de la Política Anti Drogas en Colombia

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

INSTANCIAS DE ORDEN NACIONAL

Consejo Nacional de Estupefacientes

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

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

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

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

Ministerio de Justicia y del Derecho

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

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

Dirección de Política Contra las Drogas y Actividades Relacionadas

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

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

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

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

Subdirección Estratégica y de Análisis

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

Se encarga también de coordinar las sesiones de los

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

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

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

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

Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes

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

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

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

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

Fiscalía General de la Nación

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

Ministerio de Defensa Nacional

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

Ejército Nacional de Colombia

El Ejército Nacional tiene el Plan Resplandor emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares enfocado en la lucha contra el Narcotráfico, principalmente en erradicación manual forzada. Este Plan hace parte del Plan Espada de Honor III en el componente N.1, Finanzas como centro de gravedad de los grupos armados ilegales.⁶ El Ejército cuenta con la Brigada Especial contra el Narcotráfico perteneciente a la División de Asalto Aéreo creada "a partir del 1 de enero del 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014, en todo el territorio nacional que conduce Operaciones de Combate Irregular y Operaciones Especiales Contra el Narcotráfico (aspersión, interdicción), Objetivos Militares de Interés Nacional, y las estructuras armadas ilegales dedicadas al narcotráfico con el fin de acelerar la derrota militar de las organizaciones narcoterroristas y contribuir a la consolidación del orden interno dentro del marco de la constitución, la ley, el respeto y protección de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario"⁷ Adicionalmente a estos temas hacen interdicción, incautación, destrucción y control de sustancias químicas.

Armada Nacional de Colombia

En el 2014 la Armada Nacional lanzó la nueva estrategia Red Naval Contra las Drogas que es la "Sumatoria de Esfuerzos, Capacidades e Información que incluye la creación de la Dirección Contra las Drogas de la Armada Nacional (DICOD), bajo la Jefatura de Operaciones Navales, en coordinación directa con las Fuerzas Navales, Comando de Flotilla y Guardacostas, Brigadas de Infantería de Marina y Aviación Naval"⁸.

La Armada Nacional cuenta con la Fuerza de Tarea Poseidón y busca crear la Fuerza de Tarea Neptuno como Fuerza de Tarea contra el narcotráfico en el Caribe.⁹ Bajo las dos fuerzas está prevista la

creación de unidades tácticas contra el narcotráfico. Adicionalmente, se busca fortalecer la relación entre la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y sus equivalentes en las Fuerzas Militares.

Policía Nacional de Colombia

La Policía Nacional, por medio de la Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural, da los lineamientos en materia de drogas ilícitas relacionados con la prestación del servicio en corredores de movilidad de grupos armados, con el objeto de "cortar las líneas usadas por los narcotraficantes, para recibir los insumos necesarios en la producción de drogas ilícitas o para su exportación en los diferentes mercados".¹⁰ Por otro lado, en el documento Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana, se plantea la estrategia para enfrentar el fenómeno del narcotráfico en Colombia por medio de la erradicación de cultivos Ilícitos, la interdicción y la prevención.¹¹

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

Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia, Diran

Establecida en abril de 1981, depende de la Dirección General a través de la Rama de Servicios de Policía, y su jurisdicción abarca todo el territorio nacional; su comando se encuentra ubicado en Bogotá, y cuenta con comandos de Zona ubicados estratégicamente en diferentes zonas del país. Desarrolla su misión por medio de cinco áreas operativas: 1) área de investigaciones y operaciones, que tiene a su cargo las compañías antinarcóticos Jungla al nivel nacional, el grupo de inteligencia y el grupo de investigación criminal; 2) área de erradicación de cultivos ilícitos, que realiza acciones de detección y monitoreo, aspersión, erradicación manual forzosa, atención a quejas por aspersión, y verificación y gestión ambiental; 3) área de prevención, que agrupa al grupo de reducción de la demanda de drogas, al grupo de investigación y análisis sobre drogas, y el grupo de operaciones psicosociales; 4) área de control portuario y aeroportuario, que realiza acciones de control en los puntos de entrada y salida de mercancías; 5) área de aviación policial, encargado de las operaciones aéreas relacionadas con la acción sobre drogas.

Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia, DIJIN

La DIJIN es una unidad operativa del nivel estratégico de la Policía Nacional de Colombia, que contribuye a la prevención y control de la criminalidad, ejerciendo

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

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

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

9. Ibidem

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

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

12. Ibidem. p. 59

funciones de policía judicial y apoyando la investigación criminal en las áreas técnicas, científicas y operativas. Dentro de la DIJIN opera el área de información y análisis criminal, que constituye una de las fuentes claves de información sobre la dinámica del delito en el país, y en el nivel operativo cuenta con el Grupo investigativo sobre estupefacientes dentro del área de delitos especiales; la DIJIN también cuenta con grupos investigativos especializados sobre bandas criminales, actores armados ilegales, estructuras terroristas, y extinción de dominio y lavado de activos, todos estos de particular importancia en lo relativo al combate al narcotráfico en el país.

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

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

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

En este marco, la Directiva Presidencial 06 de 2011 ordenó la revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Como resultado se establecieron acuerdos interinstitucionales sobre el concepto, estrategias y planes de acción sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), así como su incorporación en los temas prioritarios de la agenda gubernamental y la creación de una entidad para su coordinación.

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

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

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

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

- **Agencia Nacional de Tierras, ANT**, cuyo objeto será "ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación"¹³.
- **Agencia de Desarrollo Rural, ADR**, cuyo objeto será "ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con énfasis territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país"¹⁴.
- **Agencia de Renovación del Territorio, ART**, cuyo objeto será "coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país"¹⁵.

Ministerio de Salud y Protección Social

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

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

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

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

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

Dirección de Promoción y Prevención

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

Grupo de Convivencia Social y Ciudadanía

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

- Promover la salud mental y la convivencia
- Prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y a diferentes formas de violencia¹⁹.

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

El Plan consta de cinco componentes:

- Fortalecimiento institucional: entendido como el conjunto de políticas públicas, estrategias y acciones institucionales tendientes al fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para la reducción del consumo de SPA.

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

17. Ministerio de Salud y Protección Social. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Promoci%C3%B3nyPrevenci%C3%B3n.aspx>
Organización Panamericana de la Salud. Consultado en: www.paho.org/col/index.php?option=com_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1813%26Itemid%3D+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

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

19. Ibidem

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

El Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Epidemiología y Demografía, ha priorizado los observatorios, registros, sistemas de seguimiento y sistemas de información, para que cumplan con roles estratégicos en función de la gestión del conocimiento en salud. Se ha fortalecido la oportunidad y calidad de información en Salud a partir del desarrollo del Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), donde se encuentran los Registros Individuales de Prestación de Servicios salud (Rips), que brindan un panorama sobre los principales motivos de consulta al sistema de salud por tipo de atención, y permite desagregación por variables como sexo, etnia, departamento y municipio.

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

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

INSTANCIAS DEL ORDEN REGIONAL

*El Consejo Seccional de Estupefacientes*²⁰

Es la máxima instancia del orden regional que vela por el cumplimiento de las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Una de las funciones más importantes es la adopción de los Planes Departamentales de Drogas en donde se señalan la finalidad, los objetivos estratégicos y resultados esperados de cada departamento. Por cada uno de estos resultados, se definen las actividades, las entidades, los responsables, la estrategia de implementación, la población objetivo, los indicadores, la duración y el presupuesto asignado.²¹ En ese sentido, se puede afirmar que los planes departamentales son la hoja de ruta de la política antidrogas en las regiones y éstos se vuelven vinculantes para las entidades del orden departamental al ser adoptados en el marco del Consejo Seccional Estupefacientes por la máxima autoridad regional, el Gobernador.²²

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

El Comité de Drogas

Es un grupo interinstitucional y multidisciplinario de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales destinado a organizar la acción de 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 gerenciar los planes, programas y proyectos para la atención integral del problema de las drogas y llegar a acuerdos intersectoriales para definir prioridades de intervención.²³

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

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

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

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

23. Decreto 3788 de 1986. MinJusticia Op cit.

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

Retos institucionales

Desde que el Estado ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU (1961) en 1974 (Ley 14 de 1974) se crea un marco legal que se materializa en la instancia del Consejo Nacional de Estupefacientes adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho²⁴. Con la Ley 30 de 1986, 12 años después, se sanciona el Estatuto Nacional de Estupefacientes pero no se estructura una entidad responsable que emita lineamientos sobre el tema, sino una instancia de alto nivel que por la misma naturaleza de sus integrantes resulta muy difícil convocar. Como resultado, la toma de decisiones de nivel estratégico toma tiempos muy largos y la responsabilidad en el cumplimiento se diluye entre todas las entidades.

Sumado a esto, uno de los mayores retos que enfrenta la política contra las drogas en Colombia es la falta de articulación de esta diversidad de entidades que desempeñan roles tanto a nivel nacional como regional y en consecuencia, el reto será tener una estructura única de articulación con liderazgo y capacidad de vinculación para que las entidades cumplan con los compromisos asumidos. Actualmente, se evidencia que la asignación de recursos y el interés hacia el tema de drogas ilícitas en los departamentos dependen exclusivamente de la voluntad de los mandatarios locales. Siguiendo a Thoumi²⁵, es necesario el fortalecimiento para la coordinación de las políticas contra las drogas en la medida en que el resultado ha sido "un sistema en el que la transmisión de información frecuentemente es débil e incierta y en el que la competencia entre diversas burocracias atenta contra la efectividad de las políticas."

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

24. Ley 30/86 Capítulo IX.

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

2 JUSTIFICACIÓN

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

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

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

3 METODOLOGÍA

El presente estudio constituye una actualización de la línea de base sobre la problemática de las drogas en el departamento de Meta, con base en el trabajo realizado en 2013. El enfoque de integralidad, la inclusión de los agentes de Gobierno departamental y local como corresponsables del cambio, y la concepción regionalizada de la intervención sobre la base de un análisis de las amenazas y vulnerabilidades en el territorio, constituyen algunos de los avances conceptuales más sobresalientes, que no sólo reflejan una concepción más clara del problema, sino que también orientan el proceso de análisis para buscar alternativas más precisas de solución.

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

En este sentido, para esta segunda fase se aplicó, en primer lugar, un enfoque regional, para plantear que el narcotráfico no es un fenómeno homogéneo y continuo en todo el país, sino que presenta diferencias regionales que deben ser tenidas en cuenta tanto para su estudio como para la formulación de recomendaciones de las políticas públicas que buscan enfrentarlo. En segundo lugar, la problemática se abordó desde el enfoque de amenazas y vulnerabilidades, lo que permitió comprender el riesgo como un producto de factores sociales, económicos y políticos que están a la base de la configuración de los departamentos estudiados. En tercer lugar, un enfoque geográfico que permitió integrar y ubicar geo-espacialmente los factores de vulnerabilidad, la presencia de amenazas

y las respuestas institucionales al problema de las drogas ilícitas. Y en cuarto lugar, el enfoque de política pública orientó los análisis departamentales hacia la identificación de variables claves para la elaboración de recomendaciones de política focalizadas.

3.1. ENFOQUES DE APROXIMACIÓN PARA EL ABORDAJE DE LA CARACTERIZACIÓN

3.1.1. Enfoque regional

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

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

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

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

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

El reconocimiento de las diferencias regionales y de organización y operatividad del narcotráfico, sin duda alguna, facilita la elaboración de análisis que permitan establecer escalas y niveles de afectación diferenciados, que deben ser evidenciados, entendidos y tenidos en cuenta a la hora de presentar recomendaciones de las políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de las drogas.

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

Como se planteó en un trabajo anterior orientado hacia la identificación de criterios para la valoración de zonas libres de cultivos ilícitos²⁹, el enfoque de reducción de amenazas y vulnerabilidades es una derivación del enfoque de la gestión integral del riesgo, entendido como "la probabilidad y la magnitud de las consecuencias [adversas] después de un evento de peligro".³⁰ La definición clásica de riesgo lo propone como una función compuesta por la Amenaza (probabilidad de sufrir una perturbación) en su interacción con la Vulnerabilidad (susceptibilidad, exposición a la amenaza y capacidad de recuperación de la afectación o daño causado por la amenaza); la Amenaza configura entonces el evento que puede tener efectos sobre el sistema considerado, mientras que la Vulnerabilidad se enfoca en las condiciones internas, determinadas por el nivel de exposición a la Amenaza, por la susceptibilidad del territorio a ser afectado, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente³¹.

27. PORTER, Michael. 1998. Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review, November - December 1998 (Reprint number) Pág. 78. Propone el autor: "Clusters encompass an array of linked industries and other entities important to competition. They include, for example, suppliers of specialized inputs such as components, machinery, and services, and providers of specialized infrastructure. Clusters also often extend downstream to channels and customers and laterally to manufacturers of complementary products and to companies in industries related by skills, technologies, or common inputs".

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

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

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

31. LAVELL, A. Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Scripta Nova-Revista. 2001. Se recomienda también la lectura del trabajo de Perles Roselló, M. J. (2004). Evolución histórica de los estudios sobre riesgos. Propuestas temáticas y metodológicas para la mejora del análisis y gestión del riesgo desde una perspectiva geográfica. Baética, No. 26.

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

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

En el caso de la problemática de producción y consumo de SPA el análisis debe incorporar tanto la dimensión del riesgo, como la dimensión del daño que produce sobre el sistema social de referencia. Cuando se habla de escenarios en los que ya habido un nivel de daño particular no es pertinente utilizar la categoría "riesgo" -entendida como una proyección probabilística de ocurrencia del daño-, sino que es preferible utilizar directamente la categoría "afectación", en tanto ya se pueden verificar algunas de las consecuencias derivadas de la ocurrencia de la situación negativa esperada.

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

De manera similar, aunque guardando las debidas proporciones y considerando las diferencias en naturaleza, en el caso de la producción y el consumo de sustancias psicoactivas existen varios elementos que configuran la amenaza, otros que constituyen la vulnerabilidad, y otros que conforman el marco de análisis del daño o afectación. La razón es que, además de que existen elementos de amenaza y vulnerabilidad, en varias regiones se registra ya la presencia de los dos fenómenos, y no es suficiente con atender a la prevención (desde el enfoque de gestión integral del riesgo) sino también a la atención o mitigación del daño provocado, de manera que los escenarios territoriales y las comunidades afectadas puedan recuperarse del daño causado.

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

Producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientadas al narcotráfico

En primer lugar, debe señalarse que, dadas las restricciones de tiempo y recursos, se optó por enfocar el esfuerzo en las sustancias psicoactivas de origen

natural orientadas al narcotráfico, y en particular en el escenario rural; lo anterior no significa que no se considere con preocupación el proceso de producción de SPA de síntesis química que viene creciendo en magnitud y efectos en la sociedad colombiana, sino que, por las particularidades de este proceso, no es posible analizarlo de manera conjunta con la producción de

clorhidrato de cocaína, heroína o marihuana, puesto que tiene otros escenarios de producción, otros agentes involucrados y otras redes de distribución.

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

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

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

1. Reducción de la amenaza: acciones orientadas a disminuir la oferta de sustancias psicoactivas de origen natural por la medio de la reducción de los cultivos, el desmantelamiento de laboratorios, y la incautación en las rutas de tráfico.
2. Reducción de la vulnerabilidad: mejoramiento de aquellas condiciones de la población y del territorio que operan como factores de resistencia frente al establecimiento de zonas y núcleos de producción de sustancias psicoactivas de origen natural, o que pueden mejorar la capacidad de las comunidades para reponerse de los efectos de dicha presencia e insertarse de una manera más apropiada a la dinámica económica y social del país y su región.
3. Gestión integral del riesgo: acción coordinada para la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad frente a la problemática asociada a la producción de sustancias psicoactivas de origen natural. Tiene particular relevancia en aquellos escenarios territoriales donde no se ha registrado todavía la presencia de producción ilícita, pero también donde es probable que este fenómeno se acentúe o se repita.
4. Mitigación del daño y recuperación integral: acciones dirigidas a reducir los efectos sobre la vida y las oportunidades actuales y futuras de

desarrollo de las comunidades, en los territorios que ya han sido afectados por la producción ilícita de sustancias psicoactivas de origen natural orientada al narcotráfico en el medio rural.

Consumo de sustancias psicoactivas

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

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

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

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

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

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

1. Reducción de la amenaza: atiende a la reducción de la disponibilidad y del acceso a SPA ilícitas en las ciudades, y a la regulación efectiva de la disponibilidad y del acceso a las SPA lícitas.
2. Reducción de la vulnerabilidad: atiende a la modificación del estado actual de los determinantes sociales de la salud asociados al consumo de SPA lícitas e ilícitas.
3. Gestión integral del riesgo: consiste en la acción coordinada para la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad frente a la problemática asociada al consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas.
4. Mitigación del daño y recuperación integral: consiste en la realización de acciones de tratamiento orientadas a la superación del consumo de SPA lícitas e ilícitas.

3.2.1. Enfoque de geografía

La diversidad biofísica y cultural es un rasgo substancial en la conformación del territorio colombiano. Esta realidad demanda la necesidad de entender a Colombia como un país de regiones y así enfrentar la problemática de los cultivos ilícitos y los diferentes eslabones en la cadena del narcotráfico, que pasa entre otros por la siembra del cultivo de coca, el desvío de sustancias químicas e insumos para el procesamiento de pasta y base de coca y clorhidrato de cocaína, la conformación de laboratorios clandestinos para la transformación de las drogas, el tráfico de drogas dentro del país y hacia el exterior, el aumento del consumo de drogas y el desarrollo de actividades ilegales relacionadas; actividades que se ubican en ciertas regiones y donde las características de ubicación (espaciales) y de vulnerabilidad favorecen su presencia y desarrollo. Este enfoque permite relacionar cada una de estas dinámicas sobre el territorio³² y permiten conocer si existen o no relaciones entre cada una, con el fin de desarrollar estrategias integrales que permitan un mejor control, monitoreo y desarrollo de políticas acordes con la realidad del territorio.

Uno de los resultados de dicho enfoque es la conformación de una base de datos espacial que permite caracterizar las manifestaciones territoriales del fenómeno de interés (el problema de las drogas).

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

Estas bases permiten el manejo de los datos mediante el uso de herramientas de sistemas de información geográfica y el desarrollo de servicios geográficos; además contiene los atributos administrativos de cada unidad geográfica de estudio.

La unidad geográfica predominante es el municipio; sin embargo, éste se analiza inmerso dentro de una escala mayor (dinámica regional) con el objetivo de no desatender la conformación de regiones tanto para cultivos ilícitos como para otras actividades³³. Cada municipio cuenta con la información necesaria para el cálculo de los índices sintéticos que caracterizan el fenómeno de las drogas ilícitas en el departamento; adicionalmente los datos de cultivos de coca, aspersión y erradicación manual se utilizan en unidades geográficas detalladas a nivel de grillas de 1 kilómetro cuadrado.

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

3.2.2. Enfoque de política pública

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

3.3. METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE VARIABLES

Para este proceso de actualización se tomaron como base los avances en la metodología para la revisión y redefinición del conjunto de indicadores que se definieron en la fase anterior, de manera que fuera posible abordar el problema con un mayor nivel de profundidad y con una mirada que facilitara la construcción de recomendaciones de política al

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

nivel departamental y regional. Esto significa que el proceso se reorientó hacia la construcción de análisis cuidadosos en los que se hizo un seguimiento de las variables y de sus interrelaciones, teniendo como punto de partida las hipótesis más fuertes en relación con cada una de las dimensiones del estudio (producción y consumo).

El proceso de revisión y ajuste de indicadores se realizó por medio de una Matriz de Impactos Cruzados y

Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC). Este método, desarrollado a mediados de la década del 70, tiene como propósito facilitar los procesos de análisis estructural de sistemas complejos, con base en el conocimiento de personas expertas que describen y analizan las relaciones entre variables para el estudio de un problema específico. En el esquema siguiente se presentan los principales momentos del proceso, junto con el resultado esperado.

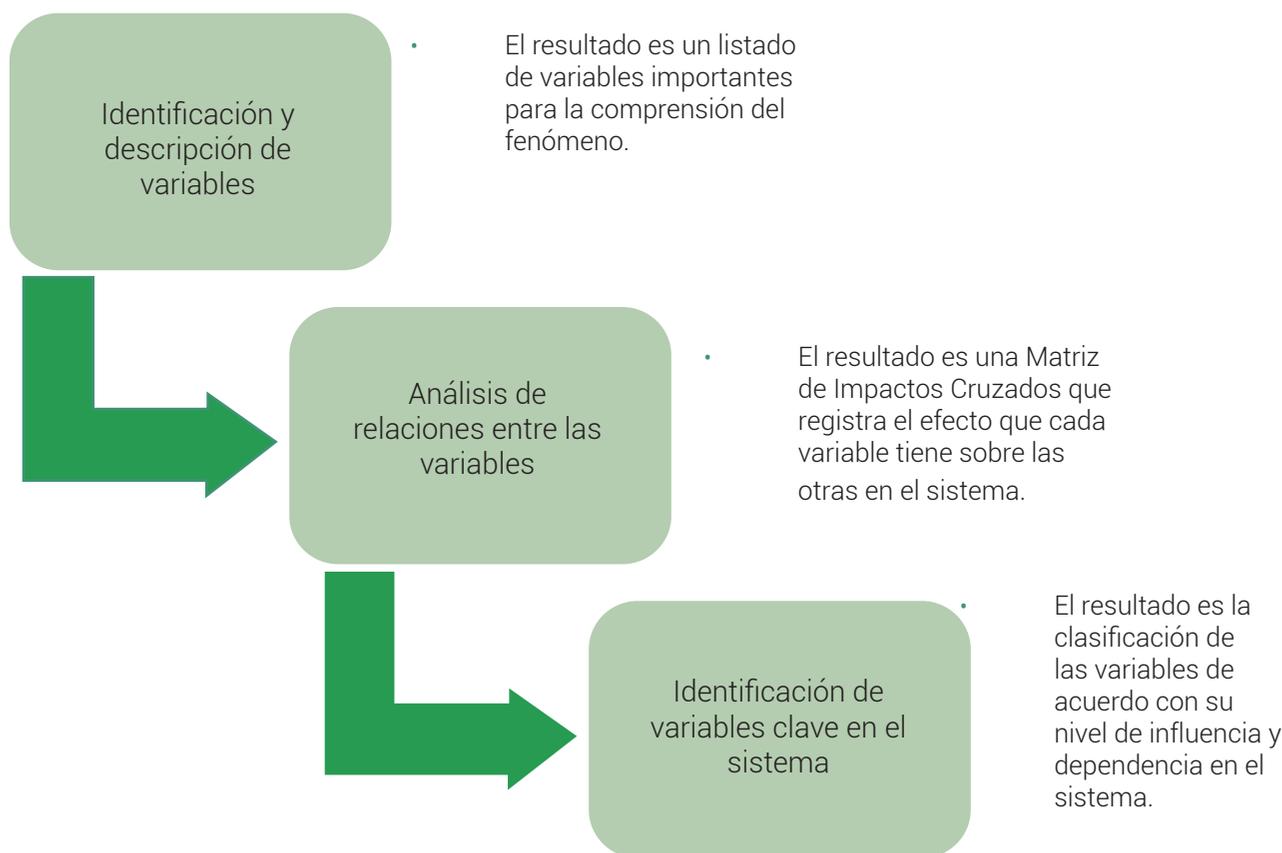
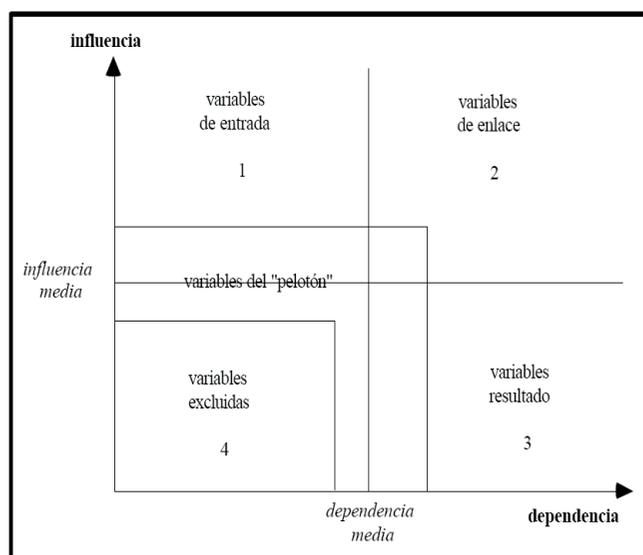


Figura 1. Matriz de Impactos Cruzados y Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC)

El proceso concluye con la identificación de las variables que tienen mayor poder para explicar el funcionamiento del sistema. Inicialmente se identifican los impactos cruzados de las variables, y se construyen los gráficos en los que se ilustran las relaciones. Posteriormente se realizan algunos procedimientos matemáticos (iteración de la matriz – elevación a un número determinado de potencias) que permite considerar el efecto de acción indirecta de las variables; el número de iteraciones es variable, y depende del momento en el que la matriz se estabiliza; este paso se conoce como multiplicación aplicada a una clasificación. El resultado final es la caracterización de las variables según su comportamiento dentro del sistema, como se ilustra en el gráfico siguiente.

El análisis se estructura a lo largo de dos ejes, Influencia y Dependencia, que son las categorías resultantes de la evaluación de los efectos de cada variable sobre el conjunto de variables considerado. En el cuadrante superior izquierdo se encuentran las "variables de entrada", llamadas también "variables activas", puesto que tienen el mayor nivel de influencia y el menor nivel de dependencia; en el segundo cuadrante están las "variables de enlace", que presentan altos niveles de influencia y dependencia; estas son llamadas también "nodos críticos" por su alta condición activa unida a un

alto nivel de dependencia. El cuadrante tres presenta las "variables resultado", puesto que presentan altos niveles de dependencia pero no afectan sensiblemente el sistema, y normalmente permiten identificar la respuesta del sistema. Finalmente, en el cuadrante cuatro se encuentran las "variables excluidas", puesto que no tienen mayor relevancia dentro del sistema.



Gráfica 1. Caracterización de las variables

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 nueve variables. Con estas variables

se construye una matriz de impactos cruzados, en la que se califica el efecto de cada una de las variables sobre las otras. A continuación se presenta el resultado para el ejemplo:

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

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

© LIPSOR-EPITA-MICMAC

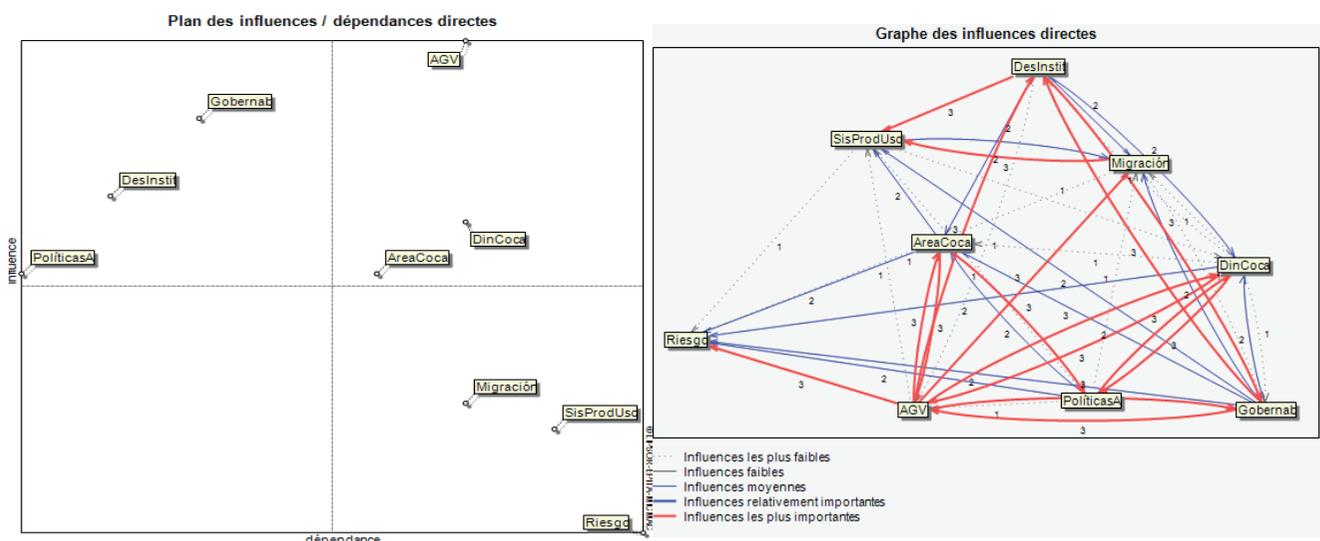
Esquema 1. Ejemplo de construcción de una matriz de impactos cruzados con nueve variables

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

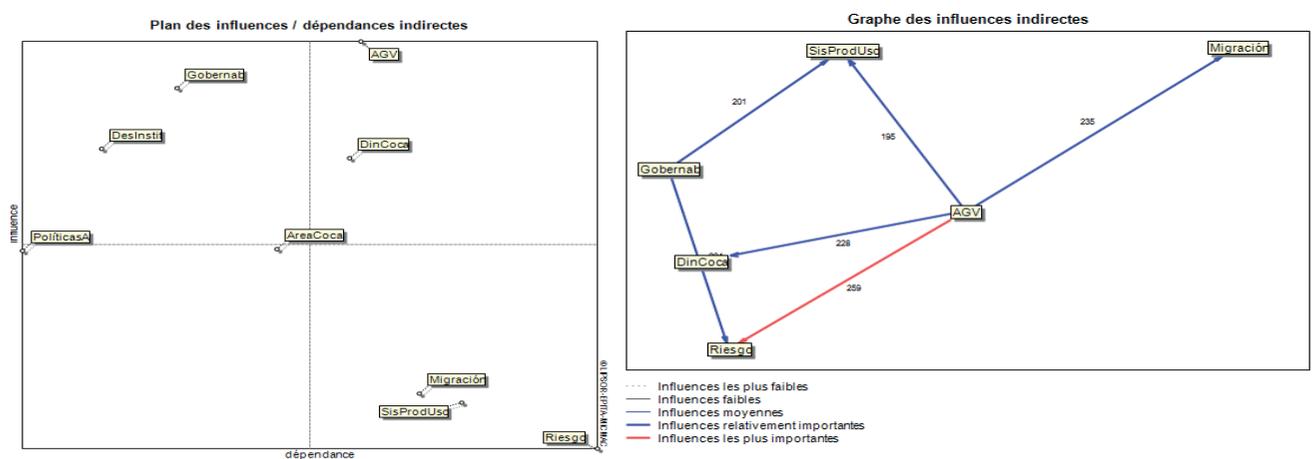
variables. Igualmente, se pueden registrar gráficamente las relaciones entre las variables por medio de un grafo en el que se ilustran dichas relaciones con flechas que varían en color e intensidad, de modo que sea posible ver los elementos más sobresalientes del sistema.

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

Tabla 3. Variables



Gráfica 2. Modelo de plan de influencia / dependencia directa y gráfica de influencia directa



Gráfica 3. Modelo plan de influencia / dependencia indirecta y gráfica de influencia indirecta

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

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

Ninguna herramienta metodológica es infalible. En este caso, se presentan los alcances y las limitaciones del método implementado para tener una mayor claridad en torno a los resultados obtenidos.

Alcances del método

1. Permite analizar sistemas complejos con gran número de variables, de manera sincrónica.
2. Permite incorporar variables de diversa naturaleza en el análisis, facilitando la participación interdisciplinaria de manera efectiva.
3. Facilita la construcción de hipótesis en torno a las interrelaciones entre las variables en sistemas complejos.
4. Permite identificar escenarios y proponer acciones con base en la identificación de aquellos elementos más activos dentro del sistema.
5. Facilita la identificación de indicadores con mayor nivel de precisión para el seguimiento de la dinámica del sistema.

Limitaciones del método

1. Se construye a partir de acuerdos intersubjetivos entre expertos. No tiene como base directa e inmediata los datos cuantificables o las evidencias empíricas; se parte del criterio de que las personas participantes conocen de la problemática y pueden, con ello, aportar criterios confiables en torno a las relaciones entre las variables.
2. No constituye en sí mismo una herramienta de evaluación; más bien, aporta los elementos para focalizar el esfuerzo de búsqueda de las interacciones entre las variables.
3. No expresa el estado del sistema, sino los factores que intervienen; por ello, requiere de un análisis

adicional sobre la direccionalidad de las influencias y un levantamiento de información que permita contrastar estos planteamientos con la dinámica real.

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

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

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

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

4 CARACTERIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DE ORIGEN NATURAL EN EL META

4.1. LOCALIZACIÓN

Meta se localiza al centro del país y es la entrada hacia la región Orinoquía o gran región del llano. Tiene una extensión de 85.700 km² aproximadamente, que lo posiciona como el cuarto en extensión nacional³⁴. Limita el norte con los departamentos de Cundinamarca y Casanare, al oriente con Vichada, al sur con Caquetá y Guaviare y al occidente con el Huila.

Meta fue declarado como departamento por sanción presidencial en 1960, antes era reconocido administrativamente como Intendencia. Administrativamente, Meta se divide en 29 municipios, donde Villavicencio es la capital departamental.

La fisiografía del departamento es variada, va desde un relieve andino con presencia de páramos hasta las extensas sabanas de los Llanos Orientales; sus mayores alturas se localizan en costado oriental de la cordillera Oriental, de donde se desprende la Sierra de La Macarena, sistema montañoso que pertenece al Escudo Guayanés, con alturas cercanas a los 1.600 msnm. Este paisaje permite la interconexión entre tres ecosistemas estratégicos el Andino, Orinocense y Amazónico.

Posee una hidrografía extensa asociada varios afluentes del río Orinoco que cruzan el departamento de occidente a oriente. Sobresalen el río Meta, arteria navegable y de conexión interdepartamental, el Guayabero, el Cafre, el Guatiquia, el Güejar, el Duda, el Ariari, el Guaviare, el Manacacías, entre otros.

Para 2014, la composición demográfica de Meta se encontraba relacionada con los procesos de urbanización e industrialización del territorio. Según las proyecciones de población realizadas por el Dane, se estima que la población está distribuida en un 76% en zona de cabeceras y el 24% en la zona resto. Se han identificado como asentamientos urbanos del departamento (destacados por su perímetro urbano) los municipios de Villavicencio, Acacías y Granada, concentrando una población urbana del 63%, 8% y 7%,

respectivamente. La población indígena del Meta se ubica en los municipios de La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto López, Puerto Gaitán (encontrándose el 61% de la población indígena del departamento), Uribe, Granada, San Martín, Villavicencio y Mesetas; la principal etnia es Sikuani.

Económicamente, el departamento ha concentrado sus actividades productivas en el sector primario, específicamente en el sector minero-energético, en el que la extracción de petróleo representa la mayor parte de la estructura del sector. No obstante, las condiciones económicas internacionales han supuesto un duro revés para la economía del departamento, particularmente en los últimos cinco años. En cuanto a las actividades agropecuarias, cabe resaltar su carácter sobresaliente en la economía del departamento, que incluye, entre otros, los cultivos de palma africana y arroz. Además, es particularmente importante la actividad ganadera, pues es uno de los departamentos que más oferta de ganado vacuno ofrece al país. En cuanto a las condiciones socioeconómicas, vale resaltar que Meta es uno de los de peor distribución de la tierra, registrando el índice de Gini más alto del país. La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, a diferencia de la tendencia nacional, no ha logrado una reducción sostenida en el departamento. Esta riqueza ha permitido adelantar actividades económicas concentradas en el sector agropecuario, la ganadería y la explotación petrolera.

En la categoría de áreas de manejo especial, en Meta se localizan 11 áreas de interés nacional en las que se encuentran cinco parques nacionales naturales (Chingaza, Picachos, Sierra de La Macarena, Sumapaz y Tinigua), tres reservas forestales protectoras (Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque, Cuenca alta del Caño Vanguardia y Quebrada Vanguardia) y tres Distritos de Manejo Integrado – DMI- (Macarena Norte, Macarena Sur y Ariari – Guayabero); así mismo se reconocen 22 resguardos indígenas. En la categoría Reservas Campesinas se mencionan la ZRC Lozada – Guayabero y la ZRC Ariari – Güejar – Cafre, las cuales se encuentran en proceso de constitución.

Dada la importancia de los ecosistemas estratégicos que hacen presencia en Meta, especialmente la Sierra

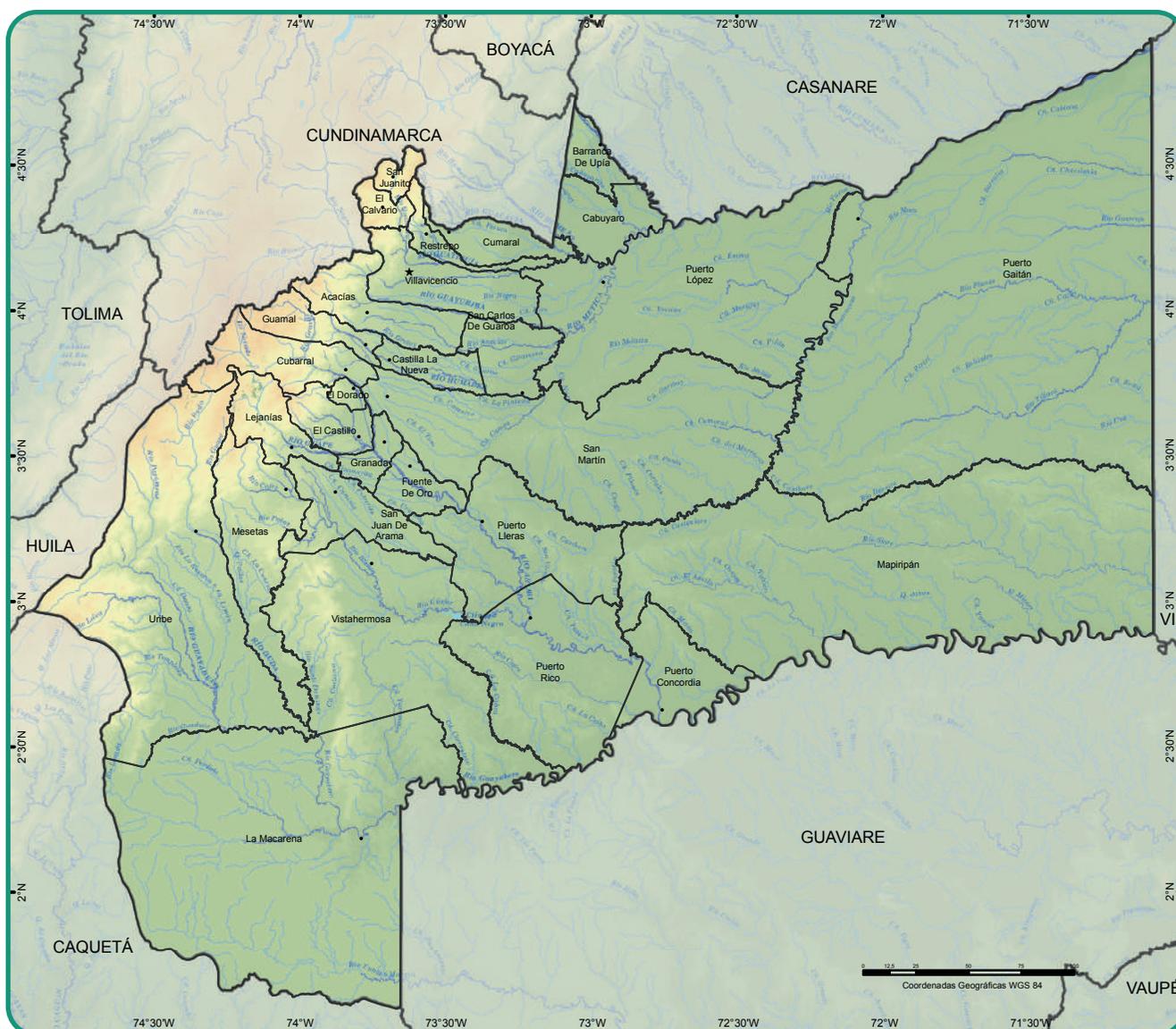
34. Gobernación del Meta, Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta 2016 -2019: EL META: Tierra de Oportunidades, inclusión – Reconciliación – Equidad. 2016

de La Macarena y para blindarlos de presiones como la ocupación humana, la ganadería extensiva, la extracción ilegal de madera, corredores viales ilegales, entre otros; en 1989 se declaró el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM), donde se establecieron áreas para la preservación y otras circundares para una producción controlada.

Las características biofísicas del departamento sumadas al posicionamiento geoestratégico del territorio en el centro del país condujo a que grupos armados ilegales se posicionaran históricamente en el territorio con el propósito de usar estas tierras como centro de operaciones, pero también, para adelantar actividades ilegales como la producción y comercialización de cocaína. Se ubican en el territorio la guerrilla de las Farc – EP con el Bloque Oriental o Comandante Jorge Briceño, la columna móvil Luis Pardo y los frentes 40 y 7; asimismo, se localizan grupos post desmovilización denominados Los Puntilleros (que hacían parte del Bloque Meta) y el Clan Úsuga.

Meta se ha caracterizado por ser un departamento receptor de varias oleadas migratorias, algunas relacionadas con bonanzas económicas como el tigrilleo, la colonización de baldíos, la coca y el petróleo, y a su vez ha sido receptor de población víctima del desplazamiento forzado; esto ha generado en el departamento una ocupación sin ordenamiento afectando ecosistemas estratégicos así como asentamientos de poblaciones vulnerables con restricciones en acceso a servicios básicos, a mercados y a presencia institucional.

En la actualidad, el petróleo, una de las actividades económicas de mayor representación en el departamento (produce más de la mitad del petróleo de Colombia) entró en crisis por la caída mundial del precio del petróleo en los últimos tres años, con consecuencias para la región como desempleo, menor ingreso de regalías, disminución en el ingreso, entre otros.



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

- Cabecera Municipal
- ★ Capital Departamental
- Drenaje Sencillo
- Cuerpos de Agua
- Ríos
- Límite Municipal
- Límite Departamental

Mapa 1. Localización departamento del Meta

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

El Meta es uno de los departamentos de mayor extensión en el país y uno de los de creación más reciente; se constituyó como departamento en 1960³⁵. En su territorio convergen tres ecosistemas estratégicos: los Andes, las sabanas orinocenses y los bosques transicionales amazónicos, cuya presencia le otorgan al departamento riquezas naturales que han definido con particularidad el poblamiento del territorio, ligado a procesos de colonización extractivos, acaparamiento de tierras baldías y una disputa constante por el control territorial que se asocia a su posición estratégica (conectividad con la capital del país y entrada a los llanos orientales) y al desarrollo de actividades económicas tanto legales (explotación petrolera, cultivos agroindustriales) e ilegales (narcotráfico).

Los pobladores de esta región, indígenas de pueblos como los Guayapues, Tiniguas, Carijonas, Sikuaní, Guahibos entre otros, se encontraban diseminados por el extenso territorio Metense; en la época de la Conquista, fueron esclavizados³⁶ para trabajar en explotaciones auríferas en el Alto Ariari y otros como los Guayapues en el siglo XVI fueron comerciados para trabajar en minas en el Alto Magdalena. Trabajos forzados, enfermedades y enfrentamientos con tropas, llevaron a la reducción significativa de la población inicial y al desplazamiento de muchos hacia la Amazonia. Actualmente, algunos grupos resisten procesos de colonización y la presión sobre sus territorios.

Con la llegada de los Conquistadores, en el territorio entre los siglos XVII y XVIII³⁷ se registró a su vez la llegada de los Encomenderos y de diferentes congregaciones que buscaban la evangelización y civilización de los pueblos indígenas, entre ellos la Compañía de los Misioneros Jesuitas y los Franciscanos, quienes no solo evangelizaron y educaron la población indígena sino también desarrollaron grandes haciendas donde se implantó un patrón de ganadería extensiva, principalmente en lo que hoy es San Martín y San Juan de Arama.

La extracción de recursos naturales como el Caucho y la Quina³⁸ (*Castilla ulei*) dieron inicio a un primer proceso de colonización en el territorio metense, que favoreció la llegada de grandes empresas explotadoras concesionadas por el Estado como la Compañía Colombia en Uribe (XIX) y otras manejadas por franceses; esta bonanza se redujo rápidamente por la proliferación de enfermedades como la fiebre amarilla y paludismo, así como por el agotamiento del recurso; cuando la Compañía dejó el territorio se manifestó una crisis económica. La Compañía Colombia³⁹ abrió uno

de los primeros caminos entre San Martín y el Huila y después de la explotación del Caucho y Quina se dedicó a la ganadería y cultivo de café y cacao en el piedemonte.

Lo anterior indica que más que procesos de colonización fueron transformaciones relacionadas con explotación/extracción; que si bien permitieron la formación de algunos centros poblados, no favorecieron el desarrollo ni consolidaron una economía sólida en el departamento.

Es a partir del siglo XX que en el Meta se identifican procesos de colonización concretos, algunos dirigidos desde el Gobierno Central, otros espontáneos y por último, aquellos asociados a economías ilegales. Algunos autores referencian tres tipos de colonización⁴⁰ identificados en el departamento: 1) colonización armada: dada en los años 50, 2) colonización institucional dirigida: se presenta en la década de los sesenta y se relaciona con la promoción del tema agrario por instituciones como la Caja Agraria y el Incora, 3) colonización intermitente y espontánea: asociada a flujos migratorios, en primer lugar resultantes de la época de violencia bipartidista librada en la zona Andina del país y posterior asociados a bonanzas cocaleras.

Los procesos de colonización que se configuraron en el territorio metense tienen matices y resultados diferentes asociados a la subregión donde se dieron, el Piedemonte, la gran región del Ariari o el Eje Puerto Gaitán – Villavicencio.

En los primeros años del siglo XX⁴¹, se presentaron procesos de colonización en la región del Ariari a manos de exempleados de la Compañía Colombia; hacia el piedemonte se comienza a dar una colonización en minifundio donde los cultivos de arroz y maíz primaban. Pero es la segunda bonanza extractiva de Caucho a cargo de la Rubber Development Company en 1939 la que impulsa el proceso de colonización en el Ariari; esta compañía para suplir la necesidad del producto en la segunda guerra mundial obtuvo una concesión para la explotación del caucho, a cambio se comprometió a dar comunicación vial de Villavicencio y Calamar (Guaviare) y construyó bodegas en varios puntos de la región que llevaron a consolidar pequeños centros poblados; esta compañía trajo trabajadores del Tolima y Huila que años después se establecieron en la zona.

Hacia la mitad del siglo XX, se desata una gran oleada de violencia bipartidista que trajo consigo un flujo migratorio importante a los Llanos Orientales así se genera un movimiento guerrillero liberal que se enfrentó a los conservadores, de este movimiento se reconoce a Guadalupe Salcedo⁴². Posterior a esta oleada de violencia, en la región no solo los excombatientes se asentaron sino que el Gobierno a través de programas de fomento agrario motivó a muchos desplazados por la violencia a poblar la región, dándoseles acceso a crédito, herramientas y otros auxilios.

35. Consultado en: <http://www.meta.gov.co/web/content/nuestro-departamento>. Diciembre de 2016.

36. ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

37. LIEVANO, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia II. Biblioteca Familiar Colombiana. 1996

38. ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

39. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar

– Guayabero.

40. PNUD, Área de paz, desarrollo y reconciliación. Meta: Análisis de Conflictividad. 2010

41. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.

42. Ibidem.

Una segunda ola de violencia se dio a partir de 1955, Rojas Pinilla⁴³ declaró al Sumapaz y oriente del Tolima como zona de operaciones militares, lo que desencadenó una lucha con los grupos guerrilleros existentes, donde Manuel Marulanda Vélez (Tirofijo) empezaba a cobrar un papel importante en la lucha armada. La presión ejercida por el Ejército Nacional hizo que los grupos guerrilleros se comenzaran a desplazar por la Cordillera hasta llegar al Pato (Caquetá) y de allí continuar hacia el Guayabero, movimiento denominado Columnas de marcha, donde años después las Farc-EP consolidarían su refugio; junto a los primeros grupos guerrilleros llegaron campesinos a colonizar áreas del Duda, Ariari y Alto Guayabero. Con el fin de ofrecer alternativas para superar las tensiones que se presentaban en la región, en 1959 se desarrolló el primer Plan de Rehabilitación Nacional⁴⁴ en el Ariari, el cual a través de la Caja Agraria titulaba y distribuía tierras y asignada créditos para fortalecer el sector agrario. En 1961, el plan fracasó asociado a gastos de los créditos en otros usos, falta de tradición agrícola en los colonos y poco desarrollo de infraestructura vial.

La finalización de este plan desencadenó en el desplazamiento de algunos colonos que no lograron arraigarse en la región del Ariari, los que permanecieron empezaron una colonización agrícola por los márgenes de los ríos, así mismo los pobladores de municipios limítrofes con el Guaviare se sumaron a la bonanza del tigrilleo⁴⁵ que consistía en el comercio de pieles; en la zona, norte permanecía la explotación ganadera y agrícola.

Después del fracaso del Plan de Rehabilitación, en el Meta se desarrollaron otros proyectos⁴⁶ que buscaban una colonización dirigida en la amplia extensión del territorio, como el Proyecto Meta I y el Proyecto Ariari - Güejar; proyectos que generaron tensiones entre los nuevos colonos y en los que habían llegado previamente y que había resultado perjudicados por el fracaso del anterior plan; el principal eje del conflicto era la asignación de tierras y posteriormente se identificó en la zona que muchos de los campesinos iniciales fueron desplazados por empresarios foráneos.

El sur del Meta, en especial La Macarena tuvo un proceso de colonización asociado al proceso económico generado en el Caquetá. Si bien, también recibió campesinos desplazados por la violencia bipartidista así como colonización asociada al desarrollo de los primeros grupos guerrilleros; en este sector se dio un desarrollo vial que buscaba unir el piedemonte Llanero con el Piedemonte Amazónico, con grandes proyectos como la Marginal de la Selva que dinamizaron el proceso de colonización, especialmente desde el interior del país y desde San Vicente del Caguán.

Esta configuración en el sur del territorio se presentó en un área de interés mundial, la Sierra de la Macarena⁴⁷, que por ser nicho de fauna y flora endémica que sirve

de corredor entre los ecosistemas andinos, amazónicos y orinocenses se encuentra amparada desde 1948 cuando se declaró Reserva Biológica y años después con su declaratoria como Parque Nacional Natural. En esta región se presentó un comercio de pieles⁴⁸, donde los extranjeros que manejaban el negocio aprovecharon una pista que había sido abandonada por la Shell cuando inició exploración petrolera en la región. Tomando la pista como eje de expansión, se fundó El Refugio donde llegaban turistas y compradores de pieles; este centro de acopio fue visto como una oportunidad de abastecimiento para la Fuerza Área Colombiana⁴⁹ que empezó a usar la pista para comprar plátano, pescado seco y marranos, quienes a su vez transportaban colonos que estaba interesados en iniciar una nueva vida en La Macarena.

Debido a la extensión de la Sierra de la Macarena, numerosas acciones de colonizar su territorio (por el Ariari, Mesetas - Uribe, Güejar y La Macarena) se han identificado desde su declaración de protección, con pequeños campesinos colonos así como por intereses de grandes empresarios, factores que han llevado a un proceso de fragmentación de los ecosistemas protegidos.

En un interés por resguardar el área protegida y a su vez dar un orden y generar espacios productivos basados en determinantes ambientales a las poblaciones previamente asentadas, en 1989⁵⁰ se crea el Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM), integrada por un porcentaje significativo de cuatro Parques Nacionales Naturales (Sierra de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos y Sumapaz), y una serie de zonas definidas para la preservación, la protección, la recuperación -producción y exclusivas para la producción definidas en tres Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI): Ariari - Guayabero, Macarena Norte y Macarena Sur. A pesar de existir un interés de protección y recuperación, la Macarena es un territorio con complejidades históricas sociales y económicas, donde una economía ilegal con más de 30 de años en el territorio ha configurado escenarios heterogéneos que dificultan el accionar de todas las instituciones que tienen acción en el área y que a su vez deben llegar a acuerdos para actuar pues sus objetivos para atender el área son diversos.

Los programas de colonización dirigidos y el poblamiento espontáneo generaron no solo algún tipo de progreso en el departamento sino que también sirvieron de motor en la creación de conflictos estructurales, sociales y económicos ente colonos, empresarios foráneos así como un desinterés en el Estado, sus instituciones y propuestas.

El fracaso de los programas y la necesidad de salir adelante consolidó al Meta desde la década de los setenta, como un departamento con un sistema de asociatividad y organizaciones comunitarias sólido que le ha permitido generar espacios de interlocución, tener representación en decisiones y afianzar el proceso de institucionalidad en la región; en este proceso se

43. PNUD, Área de paz, desarrollo y reconciliación. Meta: Análisis de Conflictividad. 2010

44. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari - Güejar - Guayabero.

45. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos, GONZÁLEZ, Gloria. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Guaviare: Población y territorio. 1999

46. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari - Güejar - Guayabero.

47. Consultado en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-amazonia-y-orinoquia/parque-nacional-natural-sierra-de-la-macarena/>. Diciembre de 2016.

48. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari - Güejar - Guayabero.

49. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. 2007

50. *Ibidem*.

reconocen asociaciones como Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)⁵¹ que desarrolló un esquema de comités veredales; las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas), el Sindicato de Pequeños Agricultores⁵² que fue decisivo en la promoción para la fundación de pueblos e inspecciones con parámetros de acceso a la tierra, tamaños asignados y definición de uso y productividad del suelo. Con acción reciente y reconocida en el territorio se identifican⁵³ asociaciones como la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero (**Ascal – G**), agrupación con carácter ambiental que propuso la creación de la Zona de Reserva Campesina Losada – Guayabero, la Corporación de Trabajadores Campesinos Agropecuarios y Ambientales de los Llanos del Yarí (**Corpoayari**), la Asociación de Trabajadores Campesinos del Guayabero (**Astracagua**), entre otras. Así mismo se reconocen asociaciones de carácter productivo como la Asociación Gremial de Ganaderos y Productores Agropecuarios de la Macarenas (**Aggapam**) que buscan potenciar la productividad de pequeños productores y romper la economía de la coca.

Los conflictos sociales y la disputa por el territorio en el Meta constituyeron un factor fundamental para la convergencia de diversos grupos armados ilegales que se apoyaron en los grupos armados ilegales que hacia la década de los cincuenta hicieron presencia; de allí a finales de los sesenta hace presencia las Farc–EP que haría de este territorio su refugio con campamentos históricos como Casa Verde. Para la misma época, se consolidaron los primeros ejércitos privados y autodefensas⁵⁴ asociados a narcotraficantes, acaparadores de tierras y esmeralderos. La disputa ha sido constante con variaciones entre grupos armados ilegales; sin embargo, el principal afectado sigue siendo la población civil sometida a secuestros, extorsiones, despojos, desplazamiento forzado, masacres, entre otros.

Procesos de poblamiento asociados a bonanzas extractivas, implantación de economías ilegales y flujos migratorios permanentes, han hecho del departamento un escenario complejo con desafíos estructurales y coyunturales que no han permitido un desarrollo económico diversificado pero equitativo para todas las subregiones que se reconocen en el Meta, así como tampoco han permitido superar condiciones de debilidad institucional, exclusión política, accesos a servicios básicos, deterioro de recursos y ecosistemas estratégicos.

Estas condiciones de vulnerabilidad han favorecido la implantación de una economía ilegal asociada a la compleja cadena del narcotráfico que va desde la siembra del cultivo de coca hasta el tráfico de clorhidrato de cocaína, que genera una constante disputa territorial por diversos grupos armados ilegales.

51. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

52. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.

53. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

54. *Ibidem*.

4.3. PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL DEPARTAMENTO DEL META

4.3.1. Análisis de la serie histórica de cultivos de coca

La relación del Meta con cultivos ilícitos nace con el cultivo de marihuana, el cual tuvo una bonanza efímera en la mitad de la década de los setenta⁵⁵, cuando el boom marimbero se concentraba en el norte del país y grupos de autodefensas relacionados con Gonzalo Rodríguez Gacha trajeron semillas para sembrar en sectores de Vistahermosa, sobre el Güejar, áreas donde los colonos lo expandieron, aprendieron a trabajar y empacar para ser traficada por vía aérea⁵⁶ hacia el exterior del país; el cultivo no tuvo sostenibilidad pero dio la entrada a un cultivo que lleva más de 30 años en el territorio, el cultivo de coca.

El cultivo de marihuana no prosperó pero permitió evidenciar la posición estratégica del departamento para el tráfico de drogas, por su conexión con el interior del país y con los países vecinos, de Venezuela y Brasil y que la rentabilidad que tenía el cultivo era superior a la que se obtenía con cultivos tradicionales como yuca, maíz y plátano. El cultivo de coca llegó al Meta finalizando la crisis de la marihuana y se formalizó como la alternativa para generar ingresos y superar el vacío de la anterior bonanza, en un escenario de conflictos sociales y baja credibilidad y presencia institucional.

Hacia 1978⁵⁷, llegaron las primeras semillas de coca al departamento vecino del Guaviare, donde el cultivo y la producción de pasta básica en un primer momento fue controlado por narcotraficantes exclusivamente; sin embargo, el cultivo se expandió rápidamente y se dio inicio a un comercio de semillas y esquejes que subieron por el Guaviare hasta Puerto Rico y La Macarena en el Meta. El cultivo de coca intensificó los procesos de colonización, atrayendo colonos ciudadanos sin arraigo en la región, que llegaron motivados directamente por el beneficio económico, dinero fácil y rápido⁵⁸. Esta nueva etapa de colonización permitió la fundación de nuevos caseríos (La Carpa, Nueva Colombia, Cahicamo, Puerto Nuevo)⁵⁹ con un alto dinamismo, activar un comercio de insumos y productos alimenticios, pues el colono no se dedicaba al cultivo de pancoger. Esta transformación del territorio dio paso a un deterioro ambiental en la Sierra de La Macarena.

Si bien el cultivo de coca empezaba a expandirse por la región oriente del país, fueron los grandes laboratorios para producción de clorhidrato de cocaína a partir de hoja de coca de Bolivia, Perú y producción colombiana los que concentraban el interés de los narcotraficantes;

55. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002

56. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.

57. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos, GONZÁLEZ, Gloria. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Guaviare: Población y territorio. 1999

58. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

59. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.

esto se reflejaba en las selvas del Yarí con grandes infraestructuras como Tranquilandia y Villa Coca⁶⁰.

Con un mayor número de colonos presentes en la región, las Farc –EP asumieron⁶¹ un rol de control social y de funciones judiciales con el fin de dirimir peleas entre los nuevos pobladores; establecieron un control sobre el uso del suelo, por cada hectárea de coca⁶² que se sembraba se debían dedicar tres hectáreas para comida y así mantener la seguridad alimentaria, factor que se había abandonado por el interés de solo obtener ingresos por coca.

Asimismo, este grupo guerrillero generó acuerdos con los grupos de narcotraficantes en el cual a cambio de una protección de los cultivos y rutas de producción, este grupo hacía un cobro⁶³ (gramaje) sobre la producción ilícita, cerca del 10% del precio. Estos acuerdos favorecieron a las Farc –EP quienes afirmaron y ampliaron su poder y control frente a esta economía permitiendo su expansión en el territorio; sin embargo, los grupos de narcotraficantes no estaban conformes con ese suceso y favorecieron el ingreso de grupos autodefensas al territorio para recobrar el control.

Para controlar el crecimiento significativo de área sembrada y la expansión de laboratorios de producción, el Gobierno emprendió una fuerte campaña de interdicción que abarcaba desde puestos de control para el bloqueo de insumos así como aspersión/ erradicación de cultivos de coca; como respuesta a esta estrategia de control en el territorio, especialmente en el Ariari, se realizaron varias manifestaciones campesinas⁶⁴ (1981, 1985, 1986), donde se exigía una mejora de las condiciones en las que vivían los productores para poder ingresar a una economía lícita.

Por otro lado, en 1984⁶⁵ se realizó el primer proceso de negociación con las Farc –EP, desarrollado en Uribe – Meta, en el cual se logró una zona de despeje y se realizaron varias reuniones entre representantes políticos y del grupo guerrillero; no obstante, en 1987⁶⁶ se rompió el cese al fuego y se identificó un crecimiento y fortalecimiento del grupo armado ilegal en el departamento. Para la misma época, en el Meta se posiciona como partido político la Unión Patriótica (UP)⁶⁷, organización que rápidamente alcanza representación política en cargos como alcaldes, concejales y otros líderes sociales.

A pesar de la rentabilidad del negocio entre los ochenta y principios de los noventa, el cultivo de coca presentó varias crisis asociadas a factores como la sobreoferta de hoja en relación con otros países productores y el control implementado por parte del Gobierno para frenar la expansión del fenómeno ilegal en el oriente del país. Las crisis favorecieron la compra y venta de

tierras a bajos precios así como los flujos migratorios constantes; algunos colonos después de la primera crisis, capitalizaron los excedentes mediante compra de ganado, siembra de pastos, agricultura comercial y mejora de la vivienda.

En un intento por acabar con el Estado Mayor de las Farc – EP, el gobierno de Cesar Gaviria en 1990⁶⁸ lleva a cabo la Operación Colombia cuyo objetivo directo era Casa Verde sobre el río Duda, sede del secretariado; a pesar del golpe dado, el grupo armado ilegal continuó con su fortalecimiento e intensificó su accionar⁶⁹ contra la Fuerza Pública, la población civil y algunos dirigentes políticos.

Los primeros reportes oficiales frente al fenómeno del narcotráfico reportan el área asperjada como mediada de contención; en 1994⁷⁰ se registraron 729 ha asperjadas en el Meta, siendo Puerto Rico y San Martín los municipios con mayor intervención; en el Guaviare, departamento vecino, para el mismo periodo se reportaron 3.142 ha asperjadas. La presión para controlar la expansión del cultivo de coca en Guaviare se puede relacionar con la intensidad de las operaciones de aspersión, que para 1995 reportaron 21.394 ha asperjadas, un aumento del 581% frente al año anterior, esto bajo la Operación Resplendor⁷¹. Este accionar influyó directamente en la migración de los cultivos de coca hacia el Meta⁷², especialmente en el Ariari y oriente del departamento en Mapiripán.

En la segunda mitad de la década de los noventa, se da la más significativa incursión paramilitar en el Meta quienes llegaron a la región⁷³ a proteger los cultivos de arroz, palma y a controlar el negocio del narcotráfico. Con cada año en el territorio, estos grupos cobraban mayor fuerza consolidando su accionar al apropiarse de rutas y cultivos de coca, tal fue el caso del Bloque Centauros⁷⁴ que se articuló otros grupos paramilitares iniciales y en el marco de grandes masacres y acciones contra la población civil y dirigentes políticos, alcanzaron rápidamente el control de una gran parte del territorio.

Entre algunos de los hechos que marcaron a la población se cuentan algunas masacres que sembraron miedo y favorecieron un fuerte desplazamiento de comunidades campesinas e indígenas⁷⁵ se registraron hacia cascos urbanos como San José, Villavicencio e incluso Bogotá. En 1997, en Mapiripán⁷⁶ se registraron cerca de 50 personas muertas y en 1998 en el mismo municipio se registraron 27 personas fallecidas en la masacre de Puerto Jabón⁷⁷. En el mismo periodo, las Farc –

60. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos, GONZÁLEZ, Gloria. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Guaviare: Población y territorio. 1999

61. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002

62. MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.

63. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002

64. *Ibidem*.

65. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

66. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002

67. PNUD, Área de paz, desarrollo y reconciliación. Meta: Análisis de Conflictividad. 2010

68. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/desde-regiones/6338-uribe-un-municipio-que-cuenta-la-historia-de-las-farc>. Diciembre de 2016.

69. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002

70. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>. Diciembre de 2016

71. FRANCO, Roberto, URIBE, Simón. Evolución de los cultivos ilícitos de coca en la cuenca del río Guayabero, Meta. Documento para Parques Nacionales Naturales. 2005

72. DIAZ, A. SANCHEZ, F. Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. Centro de Estudios de Desarrollo Económico – Universidad de los Andes. 2004

73. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/imputaciones/583-autodefensas-campesinas-de-meta-y-vichada-carranceros/3896-los-carranceros-que-se-tomaron-puerto-gaitan-y-puerto-lopez>. Diciembre de 2016.

74. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Diagnostico departamental del Meta. 2007

75. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/3737-los-jiw-pueblo-indigena-a-punto-de-desaparecer>. Diciembre de 2016.

76. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/el-secreto-de-mapiripan>. Diciembre de 2016.

77. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/526-bloque-centauros/2774-paramilitares-contaron-su-version-sobre-la-masacre-de-cano-jabon>. Diciembre de 2016.

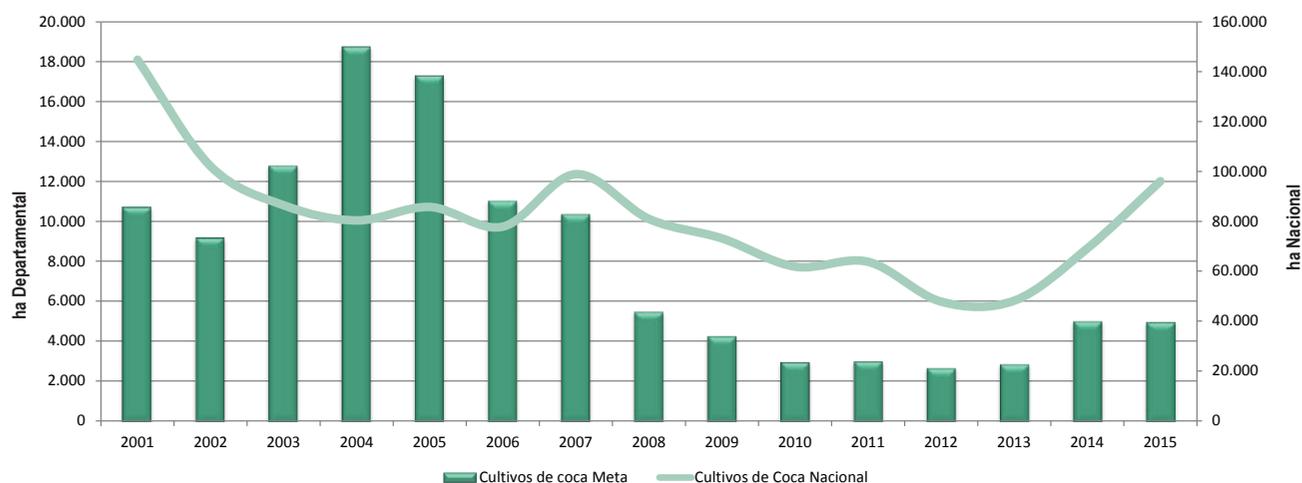
EP realizaron ataques directamente contra la Fuerza Pública como⁷⁸ el de San Juanito en 1997 y San Juan de Arama (33 uniformados fallecidos) y El Castillo⁷⁹ en 1998, acciones en las cuales sucedieron secuestros de varios uniformados. En relación con la lucha contra el narcotráfico, se intensificaron las acciones de aspersión aérea y para 1997 se reportaron 6.724 ha asperjadas⁸⁰, acciones que llevaron a que la población se movilizara⁸¹ en contra de esta estrategia en 1996.

El Gobierno de Andrés Pastrana con el fin de realizar negociaciones con las Farc – EP y lograr un acuerdo de Paz en 1998 creó la Zona de Distensión⁸², que significó el despeje de cerca 42.000 km² en los municipios de Uribe, Mesetas, La Macarena y Vistahermosa en el Meta y San Vicente del Caguán en Caquetá. Si bien se realizaron varios acercamientos y un grupo negociador avanzó en algunos aspectos; la mesa de negociación se levantó en 2002. En el tiempo que duró la zona de despeje, los paramilitares avanzaron en la apropiación de rutas y cultivos de coca expandiéndose al norte⁸³ del departamento y las Farc – EP, que si bien estaban en una mesa de negociación, continuaron con actividades ilegales como la siembra de cultivos de coca (en especial en Vistahermosa y la Sierra de la Macarena⁸⁴), la apropiación de tierras en áreas aledañas a la zona de despeje⁸⁵, actividades directas contra la

población civil como eran pescas milagrosas⁸⁶ y secuestros extorsivos y políticos como fue el caso del secuestro del ex gobernador del Meta, Alan Jara.

El primer registro oficial relacionado con hectáreas de coca sembradas en el Meta data de 1999⁸⁷ con 11.384 ha de las cuales el 60% se concentraba en La Macarena y Puerto Rico; en el 2000 el cultivo se mantenía relativamente estable con 11.123 ha concentradas en un 59% en La Macarena y Puerto Rico; sin embargo, aparecen con afectación San Juan de Arama con 20 ha, Puerto Gaitán con 22 ha y Mapiripán con 1.361 ha, estos últimos municipios asociados a la expansión paramilitar.

En el territorio se había identificado la presencia dentro de la cadena de producción y los denominados chichipatos⁸⁸ quienes actuaban de intermediarios en la compra de pasta de base. Los grupos paramilitares pretendieron acabar con estos actores mediante el uso de la fuerza; así mismo dentro del control que adquirieron en la zona eliminaron la posibilidad de variación de precios que ofrecían estos compradores y establecieron un precio fijo, para la época \$2.000.000/kilo. El precio del jornal⁸⁹ de un raspachin oscilaba en los \$30.000 para la época, mucho mayor que el precio ofrecido en actividades agrícolas licitas.



Gráfica 4. Cultivos de coca departamental vs territorio nacional 2001 -2015, Meta

Durante la serie histórica comprendida entre 2001 – 2015, el comportamiento del cultivo de coca en el Meta respecto el nacional, presenta periodos claramente diferenciables; en el primer lustro mientras en el país el cultivo de coca tendía a la reducción, en Meta se registró una tendencia significativa al incremento, en la que se consolidaron los mayores años de afectación, siendo 2004 el años máximo con 18.740 ha que representaron en su momento 23% del total nacional. Al igual que en el contexto nacional, desde 2008 inició

una tendencia sostenida a la reducción del área con coca la cual se mantuvo hasta 2013; 2014 fue el año de ruptura en la tendencia en los dos escenarios cuando se incrementaron los cultivos en un 43% en el país y un 74% en el departamento; sin embargo, para 2015 el cultivo en el Meta mostró estabilidad frente al año anterior, caso contrario del consolidado nacional que se incrementó cerca de un 90%.

El inicio de una nueva década marca el punto de partida con la implementación de nuevas estrategias y políticas que incidieron directamente en el control del territorio en el cual las dinámicas de confrontación se habían reconfigurado; para 2001 en el Meta existían 10.746 ha sembradas con coca, fuertemente concentradas en el Ariari y oriente en Mapiripán. En 2002, se realizó

78. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002
 79. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc-288-conflicto-armado-periodo-3>. Diciembre de 2016.
 80. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>. Diciembre de 2016
 81. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002
 82. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Diagnóstico departamental del Meta. 2007
 83. Ibidem.
 84. Ibidem.
 85. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/especiales-v/2015/tierras-caqueta/>. Diciembre de 2016.

86. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014
 87. Dirección Nacional de Estupefacientes – Ministerio de Justicia y del Derecho. La Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y Resultados 2001.
 88. ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007
 89. Ibidem.

la Operación Tanathos⁹⁰ que buscaba recuperar el territorio en la zona de distensión; luego con el gobierno de Álvaro Uribe se dio inicio a la Política de Seguridad Democrática⁹¹ con la cual se buscaba la retoma del control territorial por parte del Estado. Dentro de este nuevo escenario, se realizaron varias operaciones militares estratégicas enmarcadas en el Plan Patriota⁹², que en el Meta se focalizó en debilitar y reducir a un mínimo las zonas de refugio estratégico de los grupos guerrilleros, en especial en el eje Duda – Guayabero.

Continúan las operaciones militares focalizadas en las zonas de concentración de las Farc – EP, especialmente donde concentraban sus cultivos de coca, una de ellas la fue la Operación Conquista⁹³. En 2002, se identificaron 9.219 ha de coca que se concentraron en un 72% en La Macarena, Mapiripán y Puerto Rico. Los operativos realizados en la zona influyeron en el repliegue del grupo guerrillero hacia las zonas más rurales de los municipios y los grupos paramilitares adquirieron un control de las cabeceras municipales.

Por otro lado, es en el inicio de esta nueva década que cambia el perfil económico del departamento⁹⁴, en especial al norte, con la consolidación de campos petroleros como Rubiales así como grandes cultivos agroindustriales de palma y otros.

Entre 2002 y 2004, se dio un aumento del 102% en el área sembrada con coca y se alcanzaron 18.740 ha con coca en el departamento que se concentraron en un 53% en los municipios de Puerto Rico y Vistahermosa, modificando así las áreas de concentración del fenómeno y dando inicio a una etapa de consolidación dentro del parque natural Sierra de La Macarena; es en estos municipios que se identificaron los productores con lotes de tamaño muy superior al promedio nacional que oscilaba en cerca de 1 ha así mismo es donde aumentó la presencia de minas antipersonal⁹⁵. En este periodo, se populariza una variedad de siembra denominada la Millonaria o Supercoca⁹⁶, con la cual el campesino obtuvo mayor cantidad de follaje así como pudo reducir el tiempo entre cosecha y cosecha de 45 a 30 días.

En 2005, el cultivo de coca tendió a la estabilidad relativa con 17.305 ha de las cuales cerca del 20% (3.298 ha) se localizaron dentro del parque Sierra de La Macarena siendo el año de mayor afectación dentro de esta área protegida. La consolidación del fenómeno en el departamento así como el recurrente conflicto llevaron al desarrollo de la Operación Emperador⁹⁷ cuyo objetivo principal era afectar las finanzas obtenidas por el negocio del narcotráfico a partir de la intensificación de actividades de aspersión aérea, destrucción de laboratorios, aumento de las incautaciones así como promocionar la desmovilización de grandes cabecillas del Bloque Oriental principalmente. En el marco de

90. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc/288-conflicto-armado-periodo-3>. Diciembre de 2016.

91. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

92. *Ibidem*.

93. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/lideres-de-tierras/3463-treinta-anos-luchando-por-el-ariani>. Diciembre de 2016.

94. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

95. *Ibidem*.

96. ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

97. Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Diagnostico departamental del Meta. 2007

esta operación, las actividades de aspersión aérea y erradicación manual forzosa pasaron de 3.836 ha intervenidas en 2004 a 17.108 ha en 2005 que favorecieron una reducción del 36% del área con coca entre 2005 y 2006.

Varios aspectos son relevantes frente a la problemática del narcotráfico en 2006; en primer lugar, en ese año se concretó el proceso de desmovilización⁹⁸ de los grandes grupos paramilitares, principalmente del Bloque Centauros, acción que llevó a una reconfiguración del control del territorio. Por otro lado, frente a la concentración de los cultivos de coca en áreas protegidas se realizó la denominada Operación Colombia Verde⁹⁹ cuyo objetivo era a través de erradicación manual forzosa reducir significativamente los cultivos de coca dentro del parque Sierra de La Macarena. Dentro del margen de esta operación, aumentó el número de minas antipersonal instaladas para reducir la efectividad de la operación, el área con coca dentro del parque paso de 1.757 ha en 2006 a 1.218 ha en 2007.

Después del proceso de desmovilización, surgieron algunos grupos nuevos para retomar el control territorial cedido en este proceso, siendo el Ejército Revolucionario Popular Anticomunista (ERPAC)¹⁰⁰ uno de ellos, al mando de uno de los mandos desmovilizados, Pedro Oliveira “Cuchillo”.

En 2007, el Gobierno implementó una nueva estrategia para la lucha contra las drogas en el país, la Política de Consolidación de Seguridad Democrática, de la cual surgió un proyecto piloto el **Plan de Consolidación Integral de La Macarena** (PCIM)¹⁰¹ que se implementó en los municipios de Mesetas, Uribe, La Macarena, Puerto Rico, Vistahermosa y San Juan de Arama. Esta estrategia buscaba a través de seguridad territorial, participación ciudadana, desarrollo económico y social e infraestructura y conectividad, consolidar territorios donde se superó el flagelo de los cultivos ilícitos y se incorporaran a economías lícitas. Dentro de este plan se fortalecieron acuerdos de erradicación voluntaria con las comunidades, se continuó con la intervención por medio de erradicación manual forzosa, se realizó mejoramiento de infraestructura para la prestación de servicios así como un desarrollo vial y se fortaleció la presencia institucional en el territorio; en el componente de seguridad territorial para recuperar el control territorial de la zona de creó la Fuerza de Tarea Conjunta Omega¹⁰².

Este programa se puede mencionar entre los factores que incidieron en la reducción significativa del área sembrada con coca entre 2007 cuando se identificaron 10.386 ha en el departamento y 2010 con 3.008 ha, que significaron una reducción del 71% del área. En 2010, en Meta se da una nueva configuración del control territorial por parte de los grupos armados ilegales, en

98. Misiones de Observación Electoral – MOE. Corporación Nuevo Arco Iris. Monografía político electoral – Departamento del Meta 1997 – 2007. 2008

99. ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

100. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

101. MEJIA, Daniel. URIBE, María, IBÁÑEZ, Ana. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Centro de Estudios de Desarrollo Económico – Universidad de los Andes. 2011

102. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/desde-regiones/6338-uribe-un-municipio-que-cuenta-la-historia-de-las-farc>. Diciembre de 2016.

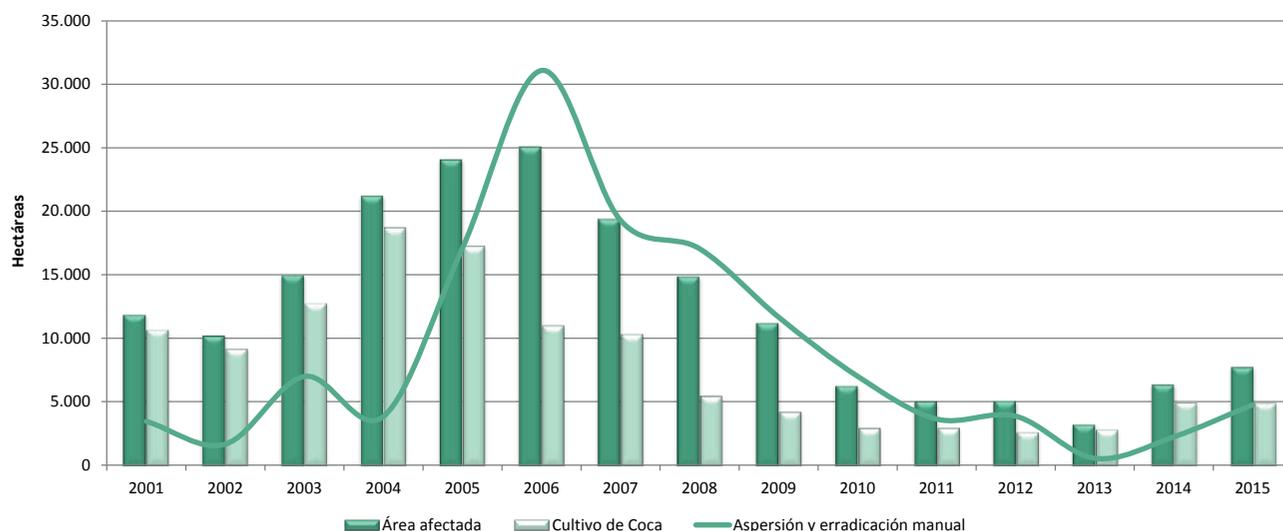
primer lugar, se produce la muerte del Mono Jojoy¹⁰³, principal comandante de las Farc – EP asumida después de la muerte natural de Tirofijo y por parte de los nuevos grupos emergentes es abatido alias Cuchillo¹⁰⁴. Este nuevo escenario, dejó vacíos dentro del territorio como la ausencia de quien compre la hoja y por otro lado, permitió el surgimiento de nuevos grupos criminales como Resistencia del Llano y Libertadores del Vichada.

En este nuevo escenario, el cultivo de coca en el territorio también es afectado y mientras se da esta nueva configuración de grupos y poderes en el departamento, el cultivo de coca alcanzó su mínimo valor reportado en 2012 con 2.699 ha, tan solo un 5% del total nacional, concentrados en Puerto Rico y Vistahermosa. En estos años, se reconoció como el establecimiento y consolidación de economías lícitas había contribuido a la reducción del área con coca en el oriente del departamento, caso Mapiripán en donde en los últimos años el cultivo de palma¹⁰⁵ le ganó terreno al cultivo de coca, así como proyectos de caucho¹⁰⁶; sin embargo,

con estos últimos las comunidades indígenas Sicuani¹⁰⁷ han sufrido desplazamiento y pérdida de territorios por adjudicaciones ilícitas.

Desde 2014, el cultivo de coca en el Meta tendió nuevamente al incremento al pasar de 2.898 ha en 2013 a 5.042 ha; este incremento se focalizó dentro de las áreas protegidas Tinigua y Sierra de La Macarena, esta última con cerca del 50% del área, 2.449 ha. En 2015, el cultivo presentó una relativa estabilidad al identificarse 5.002 ha con coca en el departamento, nuevamente concentradas en áreas protegidas.

El reciente auge de los cultivos de coca en el Meta han llevado a un déficit de mano de obra¹⁰⁸ para jornalear como raspachin en el cultivo de coca en el departamento, lo que ha llevado a reclutar trabajadores de otras regiones, como el Eje Cafetero, como se dio en la década de los noventa, quienes son atraídos con el pago de un mejor jornal cerca de \$70.000 frente a un promedio de \$23.500 en actividades lícitas.



Gráfica 5. Relación aspersión aérea y erradicación manual, área afectada y área sembrada 2001 – 2015, Meta



Foto 1. Lotes de coca en el Meta

103. PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014

104. Ibidem.

105. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16617892>. Diciembre de 2016.

106. Consultado en: <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/292412-meta-sera-el-primer-productor-de-caucho>. Diciembre de 2016

107. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/el-despojo/tierras-a-la-sombra-de-los-sicuani>. Diciembre de 2016.

108. Consultado en: <http://www.periodicodelmeta.com/index.php/actualidad/item/264-el-reverdecer-de-la-coca-en-el-meta>. Diciembre de 2016

Al analizar la relación existente entre área con cultivos de coca, área afectada e intervención del Estado, medida con erradicación manual forzosa y aspersión aérea en Meta, se observa que a partir del año de máxima área sembrada, se intensificaron los esfuerzos de estas dos estrategias alcanzando una reducción del 70% entre 2004 y 2008. Si bien la intervención tuvo un impacto en la reducción del área, es importante identificar como otros factores que favorecieron esta reducción las iniciativas de consolidación del territorio (PCIM) efectuadas en el mismo periodo, acciones que incluían un impacto directo al cultivo pero acompañado de una recuperación del control territorial, el fortalecimiento institucional para desarrollar nuevas alternativas productivas legales y el mejoramiento de infraestructura vial y de servicios.

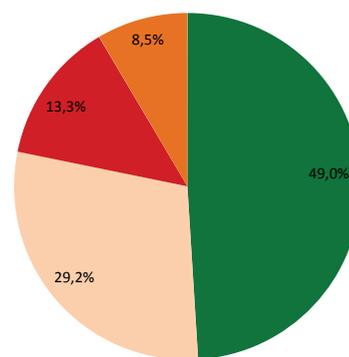
En la gráfica se observa como la intervención del Estado antes de 2004 no tiene una relación con el área sembrada con coca, pues ésta se mantenía en niveles inferiores, inclusive con tendencia a la reducción, mientras el cultivo de coca tenía tendencia constante al aumento. Frente al aumento de área con coca, las acciones de control se intensificaron y en 2006 alcanzaron su máximo valor con 31.091 ha, en este año se realizó la estrategia de erradicación manual forzosa que se focalizó de manera directa sobre el parque Sierra de La Macarena. A medida que el área con coca se redujo, la intervención medida en aspersión aérea y erradicación manual presentó la misma tendencia, alcanzando su mínimo en 2013 con 3.300 ha intervenidas. En 2014, el cultivo de coca rompió la tendencia a la reducción al pasar de 2.898 ha a 5.042 ha en 2015 lo que se tradujo en un aumento del 95% en área intervenida para el mismo periodo.

Este comportamiento indica que si bien la intervención del Estado ha sido un factor que ha favorecido la reducción del área sembrada con coca, son otros instrumentos de intervención y de acción sobre el territorio los que han permitido que el área con coca mantenga una relativa tendencia y cuando estos instrumentos no presentan sostenibilidad en el territorio existe un alto riesgo de reincidencia del fenómeno.

4.3.2. Análisis de Permanencia del cultivo de Coca 2006 – 2015

La expansión y contracción del cultivo de coca en un territorio está asociada a variables como el control territorial ejercido por parte de grupos armados ilegales, a las acciones de control ejecutadas por el Estado, a condiciones y limitantes biofísicas y condiciones de mercado, entre otras. La configuración de estas variables ha influido en que el 29,2% del territorio metense se encuentre categorizado como intermitentemente afectado entre 2006 -2015, es decir, durante este periodo en algún momento no presentó afectación por coca, acción que puede estar asociado un abandono temporal del cultivo como resultado de la interdicción, desplazamiento del campesino, entre otros. Este comportamiento se aprecia mayoritariamente en los municipios de Uribe y La Macarena y en el borde externo del área afectada permanentemente; donde por acciones relacionadas con aspersión aérea y

erradicación manual y/o cambios en las condiciones de mercado o acompañamiento en la sustitución, la presencia de cultivos de coca se ve interrumpida por un periodo pero retoma.



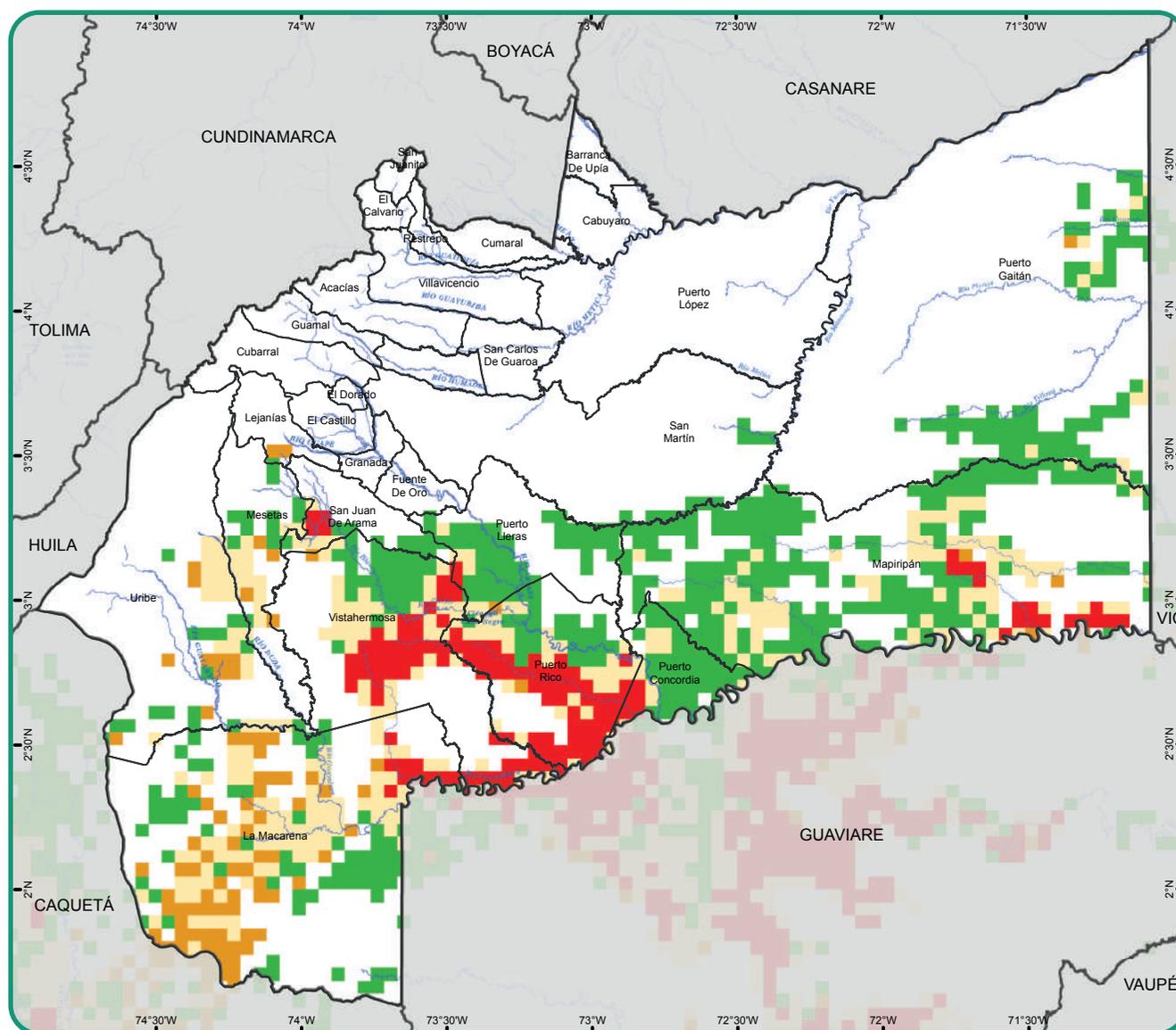
- Territorio Abandonado en los últimos 3 años
- Territorio intermitentemente afectado en los últimos 10 años
- Territorio afectado por primera vez en los últimos 3 años
- Territorio permanentemente afectado en los últimos 10 años

Gráfica 6. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006 - 2015, Meta

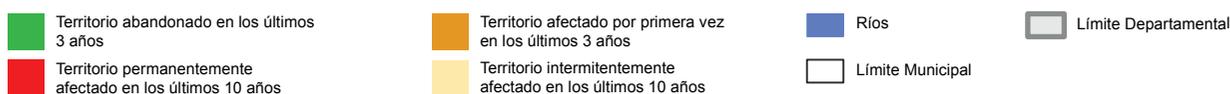
Un 13,3% del territorio afectado por coca en el Meta está en la categoría permanentemente afectado, indica que a pesar de los esfuerzos realizados en la región de interdicción y programas de sustitución, las condiciones de vulnerabilidad del territorio permanecen; esto se aprecia en un pequeño sector de Mapiripán sobre el río Guaviare al oriente de Puerto Alvira y en Vistahermosa, Puerto Rico y un sector de La Macarena, zonas relacionadas con el PNN Sierra de La Macarena; este último hallazgo indica que se debe fortalecer la construcción de alternativas de sustitución e intervención al territorio que estén acordes a los determinantes ambientales del área protegida y que a su vez favorezcan la población ya asentada.

A pesar de contar con áreas críticas históricamente, la mayor parte del territorio afectado por coca en los últimos diez años en Meta (49%) está en la categoría de abandono; esto indica que en ciertos territorios del departamento las actividades de interdicción o el mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad han logrado una reducción significativa y hasta el momento sostenida; este es el caso de Puerto Concordia, parte de Puerto Gaitán y Mapiripán, municipios donde actividades como la aspersión aérea, 11.916 ha en los últimos 6 años en Mapiripán, y el establecimiento de centros generadores de alternativas laborales y económicas (Campo Rubiales) han favorecido este cambio.

Por último, en 8,5% del territorio se identificó expansión del fenómeno en los últimos tres años, un factor de alerta en especial en áreas del municipio de La Macarena, donde la presencia del cultivo de coca genera una alta probabilidad de conectividad entre dos de los núcleos con mayor área sembrada en el país, Meta – Guaviare con Putumayo – Caquetá con departamentos donde la presencia de coca y principalmente el tráfico de droga hacen presencia como es el Vichada, estableciendo de esta manera un corredor continuo de presencia de toda la cadena productiva del narcotráfico.



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.



Mapa 2. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006-2015, Meta.

4.3.3. Tasa de abandono

Al analizar los territorios afectados en grillas 1 km², teniendo en cuenta la última detección¹⁰⁹, en el Meta se aprecia que la tasa de abandono¹¹⁰ entre 2004 y 2008 se mantuvo inferior a un 9%; sin embargo, a partir de 2009 la tasa de abandono tiende al incremento reportando en este año un 15% y logrando un máximo valor en 2012 con un 38% de abandono. En 2014, la tasa de abandono fue de 25%.

El proceso de abandono que se presenta en el departamento está relacionado con varios factores, por un lado entre 2006 y 2010 se focalizaron varias acciones relacionadas con la nueva estrategia de lucha contra las drogas, como la Operación Verde (2006 -estrategia de erradicación manual forzosa), la implementación del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) desde 2007 que estuvo acompañado de varios programas de desarrollo alternativo, establecimiento de cultivos de palma africana, entre otras acciones que

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

110. 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 los 3 mismos años.

buscaban el fortalecimiento institucional y desarrollo de infraestructura.

Puerto Concordia, la periferia de las zonas de concentración de coca en Vista Hermosa y Puerto Rico y el oeste de Mapiripán son las áreas que presentan mayor abandono del área sembrada con coca.

En 2014, iniciaron el proceso de abandono 1.196 km², que representan un 7,6% del total nacional; no obstante, se deben cumplir tres años sin la condición de afectación para ser considerados como territorios abandonados. Es necesario observar este dato con reserva pues el comportamiento del cultivo de coca en el departamento se ha reducido en los últimos años y en la actualidad está relativamente estable; sin embargo, se registra una concentración del fenómeno especialmente en las áreas protegidas.

4.3.4. Distribución del cultivo de coca en el Meta

Los cultivos de coca en Meta se han localizado históricamente en la región sur del departamento; al analizar el comportamiento municipal entre 2001 – 2015 se aprecia una afectación en 13 de los 29 municipios en los que se divide administrativamente. En el rango de tiempo analizado, en Meta se registra una afectación total de 121.782 ha de coca, de las cuales el 84% se ha concentrado en cuatro municipios; Mapiripán, La Macarena, Vistahermosa y Puerto Rico; este último el de mayor afectación histórica con un 29% del total departamental. Del total de municipios afectados, Lejanías y Puerto López presentan coca en tan solo un año y es inferior a 5 ha.

Vistahermosa y Puerto Rico se encuentran inmersos en toda la cadena de producción ilícita del departamento; al ser epicentro de las mayores concentraciones de coca, diferentes grupos armados ilegales han hecho presencia en la zona, buscando obtener control de las rutas de comercialización y en general un control territorial; este conflicto recurrente ha afectado de manera directa a las poblaciones asentadas en la zona con amenazas contra su vida, su tranquilidad y con presiones que las llevan a desplazarse de su territorio¹¹¹; por otro lado, también se evidencia que es en estos municipios donde la afectación a ecosistemas estratégicos tiene un mayor peso, de manera especial en la Sierra de La Macarena, donde el cultivo de coca ha actuado como agente dinamizador de procesos de deforestación, que concluyen en espacios de sabanización¹¹².

La dinámica de distribución del cultivo de coca se aprecia en el cambio de densidades para el año inicial y final del periodo analizado, así como un periodo intermedio donde se registre un cambio significativo en la dinámica del cultivo de coca; para Meta los años son 2001, 2004 y 2015.

En 2001, se aprecia una tendencia de concentración en los municipios suroccidentales del departamento en donde se registran núcleos con densidades superiores a 8 ha/km² el municipio de La Macarena presentaba la mayor afectación con 4.203 ha que representaban el 39% del total registrado en los 10 municipios afectados en el departamento. Espacialmente se identifican cuatro núcleos principales; el primero localizado en el límite de los municipios de Uribe y Mesetas con vector de desplazamiento por los ríos Duda y la Reserva y el caño La Cuncia alcanzando el límite del PNN Tinigua. El segundo localizado en los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico, que se extiende por el borde interior del PNN Sierra de La Macarena tomando como ejes de dispersión los ríos Güejar y Cafre en el norte y al sur el río Guayabero.

En el municipio de La Macarena, se extienden el tercer núcleo, con fuertes concentraciones con densidades superiores a 8 ha/km², comprende un amplio sector entre el río Lozada, corregimientos de San Juan Lozada y Villa del Río hasta uno de los brazos del río Guayabero que se desprende desde el PNN Sierra de La Macarena

111. Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo No. 032-07AI. Sistema de Alertas tempranas, Noviembre de 2007.

112. Consultado en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/bosques-en-colombia-victimas-de-los-cultivos-ilicitos-de-coca/35877>. Agosto 2016

y finalizando con una concentración al sur en límites con Caquetá en rondas del río Tunía desplazándose hacia las Sabanas del Yará.

La afectación en estos tres primeros núcleos llevó a consolidar a los PNN Sierra de La Macarena y Tinigua, en el segundo y tercer lugar de afectación por coca en áreas protegidas respectivamente, áreas que alcanzaron 2.669 ha entre las dos, un 45% del total nacional en este tipo de áreas de manejo especial.

Por último, sobresale en el oriente del departamento entre los municipios de Mapiripán y Puerto Gaitán un núcleo significativo que se expande por los ríos Iteviare, Siare y Tillavá.

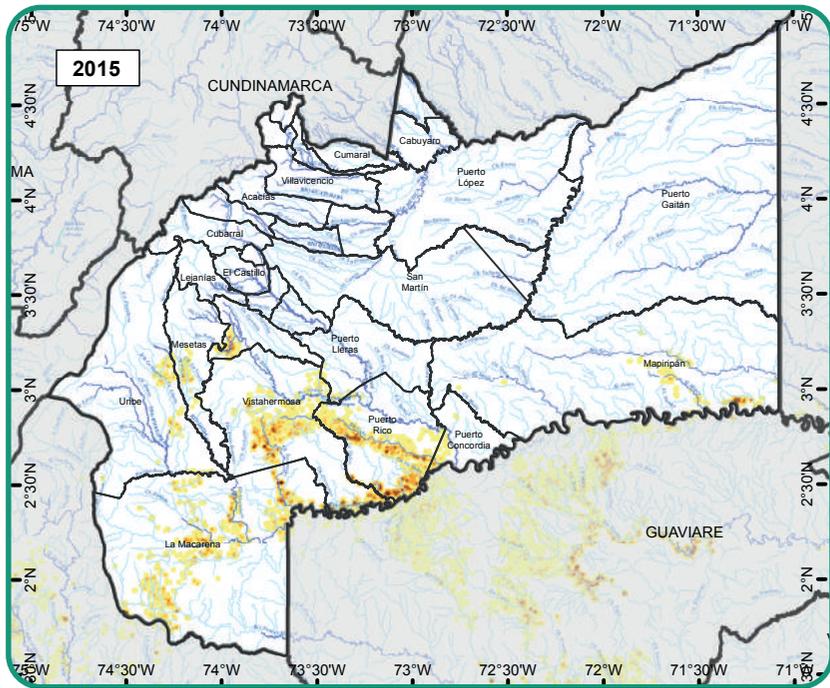
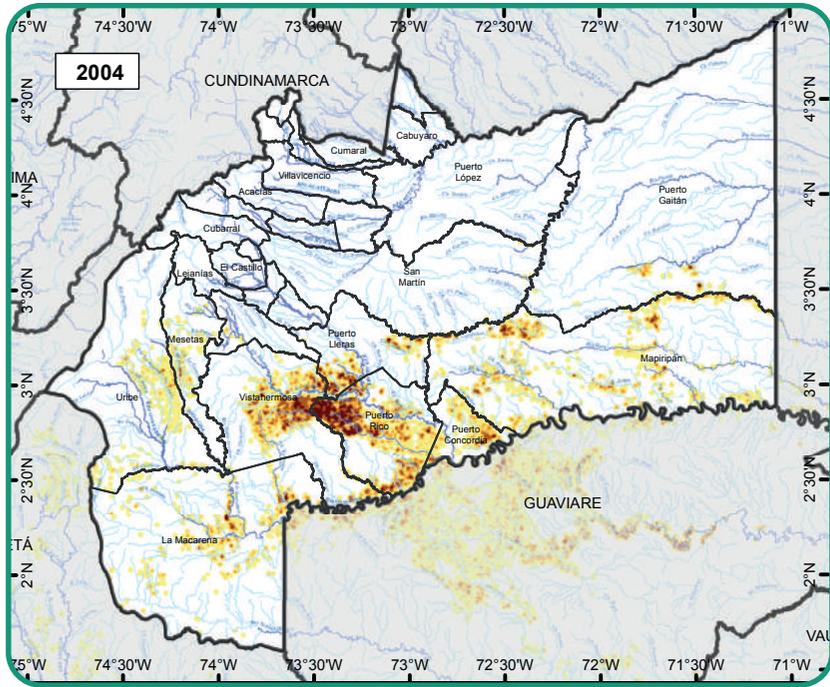
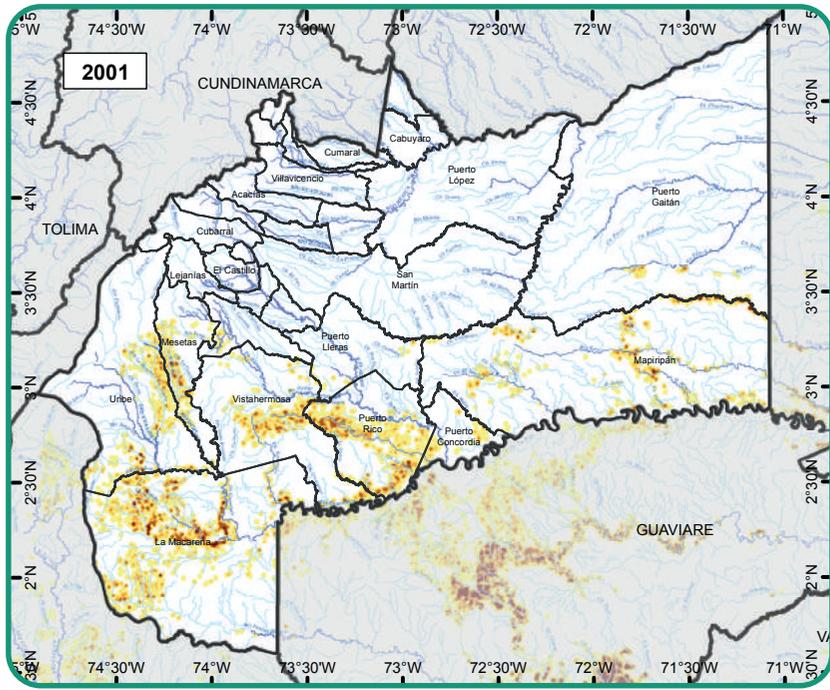
Para 2004, año con el mayor área sembrada reportada con 18.740 ha, la concentración del cultivo de coca migra de La Macarena a los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico, que concentraba el 53% del área sembrada departamental; Puerto Rico presentaba 6.393 ha de coca posicionándose como el municipio con mayor área de los 12 afectados en este periodo.

El principal núcleo de concentración, con densidades superiores a 8 ha/km², se localizó en Vistahermosa, Puerto Rico y el sector sur de Puerto Lleras. El eje de dispersión en este núcleo fue el río Güejar, con ejes secundarios como los Caños La Cabra y Comino; su extensión alcanzó los corregimientos de Pitalito y Villa La Paz con epicentro en Puerto Toledo; un núcleo con una afectación compleja al PNN Sierra de La Macarena donde no solo la deforestación directa y asociada fue una amenaza sino el establecimiento de nuevas poblaciones dentro del área protegida. En la movilización de los focos de concentración respecto 2001, se aprecia para este periodo una mayor concentración del área sembrada en el oriente del departamento, principalmente en Mapiripán donde a través del río Manacacías los cultivos de coca formaban varios focos significativos de siembra que seguían su eje de dispersión por río Iteviare; este desplazamiento permeo de manera importante al municipio de San Martín, que este año alcanzó su mayor afectación con 161 ha.

Al sur del departamento en límites con el Guaviare, se identificó otro núcleo con extensión por el río Guayabero desde Puerto Concordia hasta Vistahermosa, el cual afecta la zona sur del PNN Sierra de La Macarena. La afectación en Mesetas y Uribe se redujo pequeños focos.

En años más recientes, 2015, después de una fuerte reducción del área sembrada con coca que alcanzó un mínimo de 2.699 ha en 2012 asociando a un intervención integral, se registran 5.002 ha sembradas con coca con una fuerte tendencia de concentración en el PNN Sierra de La Macarena que concentraba el 48% del total departamental.

Las mayores concentraciones se registran por los ríos Guayabero y Cafre, el Caño La Cabra y Caño Yarumales que encierran a los parches de bosque del PNN que aún están preservados; sin embargo, en los últimos años se registró como a través del caño Yarumales se avanzó hacia la ruptura entre la parte de piedemonte y de la Serranía de La Macarena y la zona plana del área protegida; dando



Densidad del cultivo de coca (ha/km²)

- 0,1 - 1,0
- 1,1 - 2,0
- 2,1 - 4,0
- 4,1 - 8,0
- >8,0

Ríos

Límite Municipal

Límite Departamental

0 20 40 80 120 160 Km

Coordenadas Geográficas WGS 84

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

Mapa 3. Densidad de cultivos de coca 2001, 2004, 2015, Meta

paso así una posible pérdida de conectividad entre ecosistemas estratégicos Andinos, Amazónicos y Orinocenses.

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

El análisis de la presencia de otros cultivos ilícitos en el Meta parte de información recolectada en operaciones de erradicación manual forzosa¹¹³ y algunos reportes en los cuales se evidencia su presencia en el territorio. En relación con el cultivo de amapola, los registros de erradicación manual indican presencia en el 2010, con 3 ha en Vistahermosa.

En cuanto al cultivo de marihuana, si bien no existen datos sobre un monitoreo permanente de este fenómeno; varios autores reportan que dicho cultivo llegó al territorio Metense a partir de la década del setenta¹¹⁴ de manos de los colonos que llegaban en las oleadas migratorias; el cultivo se convirtió en una alternativa económica en la región, no obstante esta no fue más que una bonanza que fue sustituida por la llegada del cultivo de coca.

Los reportes de erradicación manual forzosa indican un primer registro de marihuana en Lejanías de 4 ha en 1999. Posterior, se cuenta con registros esporádicos en Vistahermosa, El Castillo y Mesetas; sin embargo, Lejanías es el municipio que desde 2010 presenta erradicación constante alcanzando un máximo erradicado en 2013 con 144,7 ha. Para 2014, se registraron en este municipio 8,6 ha erradicadas.

Los reportes de erradicación validan la información relacionada en otras fuentes sobre una significativa presencia del cultivo de Marihuana en los últimos años; las autoridades¹¹⁵ del departamento señalan que se han identificado tres variedades sembradas la tradicional, la creppy y punto rojo, las dos últimas variedades predominantes en el departamento del Cauca. Los cultivos se encuentran en plena exposición y en invernadero, con un tamaño entre 1 y 2 ha máximo y están localizados en Lejanías.

4.4. PRODUCCIÓN POTENCIAL DE HOJA DE COCA FRESCA, BASE Y CLORHIDRATO DE COCAÍNA DEL DEPARTAMENTO DEL META¹¹⁶

Se estima que el área productiva durante el año¹¹⁷ de la región Meta-Guaviare pasó de 31.752 ha en 2005 a 12.637 ha en 2015. Meta registró 5.953 hectáreas productivas en 2015¹¹⁸ (una participación del 9,1% del

113. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>. Diciembre de 2016

114. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Diagnóstico departamental del Meta. 2007

115. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/en-meta-cultivos-de-coca-dan-paso-a-la-marihuana/16480422>. Diciembre de 2016.

116. Los datos relacionados en esta sección corresponden a la información obtenida en el marco de los estudios de productividad de los cultivos de coca, los cuales tienen una representatividad regional. A partir de ello, se realizaron estimaciones referentes a la producción de coca y sus productos derivados en el departamento.

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

118. Entre 2005 al 2014, el área productiva del departamento del Meta ha registrado una caída de 21.306 ha en el 2005 a 5.006 ha en el 2014.

total nacional). En este último año, los municipios del departamento que registraron mayor concentración del área productiva de coca fueron: Puerto Rico (32,4%), La Macarena (26,7%) y Vistahermosa (27,1%).

Teniendo como referencia el área en cultivos de coca y bajo el supuesto que todo lo cosechado se transforma a clorhidrato de cocaína en el mismo territorio sin que se presente movilidad en los recursos productivos¹¹⁹, se estima que entre los años 2005 a 2015 la región Meta-Guaviare ha presentado una disminución en su capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína; su participación frente al total nacional también ha caído al pasar del 49% en 2005 al 10% en 2015. Esta disminución en el potencial de producción en la región se podría asociar con los cambios identificados en los estudios de productividad de la hoja de coca¹²⁰ tales como la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca, y aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento.

Esta tendencia en la producción de la región Meta-Guaviare se relaciona con los cambios identificados en los estudios de productividad de la hoja de coca¹²¹ tales como la división del trabajo en el proceso de venta y transformación de la hoja de coca y aumentos en los rendimientos en la etapa del cultivo y de procesamiento. En primer lugar, y tomando como referencia la última actualización de estos estudios (2013), en la región prevalecía la extracción del alcaloide a pasta básica de cocaína en finca por parte del productor (86%), siendo la comercialización de la hoja de coca fresca marginal en estas zonas (14%). Sólo en el 2005 se evidencio que en la Unidad Agropecuaria con coca (UPAC) se realizaba el proceso de oxidación para llegar a base de cocaína. No obstante, en las últimas dos actualizaciones regionales (2008 y 2013) se identificó que este proceso no lo realizaba el Productor Agropecuario con Coca (PAC) en finca, por lo cual la mayoría de productores llegaban hasta Pasta básica de cocaína; es de resaltar que en la región tan sólo el 14% de los cultivadores vendían la hoja de coca.

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

En la región se observa una reducción del 44,7% en la producción potencial de hoja de coca fresca al pasar de 72.280 tm en 2008 a 35.515 tm en 2013. Entre los

119. Es de resaltar que ante este supuesto, el alcance de los resultados generados proporcionan una referencia acerca de la producción que el departamento podría generar a partir de los cultivos de coca establecidos en su territorio, sin tener en consideración la recepción de productos intermedios (pasta básica de cocaína o base de cocaína) de otras regiones del país.

120. 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 Meta-Guaviare estos estudios se realizaron en el 2005, 2008 y 2013.

121. 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 Meta-Guaviare estos estudios se realizaron en el 2005, 2008 y 2013.

principales factores que inciden en la producción de hoja y sus rendimientos están la cultivariedad¹²² sembrada, la edad del cultivo, la realización de prácticas agropecuarias como uso de agroquímicos y la afectaciones a los cultivos por diversos factores (aspersión, erradicación manual, clima, plagas y enfermedades).

De acuerdo con los últimos resultados de la actualización del estudio de productividad en el 2013, la región Meta-Guaviare se caracterizó por cultivariedades sembradas bajo la modalidad de monocultivo con predominancia de una sola especie, siendo las más sembradas Dulce amarga y Amarga (representativo al 56,4% y 29,9% de los lotes) en razón a su disponibilidad y productividad; es de resaltar que en 2005 y 2008 la cultivariedad

Dulce, la cual podría corresponder a *Eryroxylum coca Var Ipadu*, era la predominante, de acuerdo con los análisis taxonómicos realizados por UNODC/SIMCI y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

La densidad del cultivo pasó de 13.803 plantas/ha en 2005 a 10.828 plantas/ha en 2013, registrando una reducción del 21,6%. En 2013 se detectó que el 57% de los lotes se encontraban en una edad productiva entre uno y tres años, con producciones de alrededor de 4,3 tm/ha/año; no obstante, en el 2008 la mayoría de los lotes eran mayores a 5 años (59%) mientras que los máximos rendimientos correspondían entre los 2 años y 4 años de edad con rendimientos cercanos a 8,7 tm/ha/año en 2005 y 5,9 tm/ha/año en 2008.

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

Tabla 4. Edad de los cultivos de coca, 2005, 2008 y 2013, Meta - Guaviare

Fuente: UNODC-SIMCI

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

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

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

Tabla 5. Lotes con pérdida de cosecha y/o disminución por diferentes causas, según entrevistas con los cultivadores, 2005, 2008 y 2013, Meta-Guaviare

Fuente: UNODC-SIMCI

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

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

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

Tabla 6. Promedio regional de pasta y base de cocaína obtenidos de una tonelada métrica de hoja de coca, 2005, 2008 y 2013, Meta-Guaviare

Fuente: UNODC-SIMCI

Teniendo como referencia la capacidad del área productiva de Meta, así como las variables de productividad de la Región Meta-Guaviare¹²³ socializadas, se estima que al 2015 el departamento podría producir potencialmente 5.953 ha de coca durante el año, de las cuales se puede obtener alrededor de 26.195 tm de hoja de coca fresca; como resultado

del proceso de extracción del alcaloide se generarían 38,4 tm de base de cocaína, las cuales finalmente se transforman en 31,1 tm de clorhidrato de cocaína pura¹²⁴. Si se tiene como referencia que Estados Unidos continúa siendo el principal destino de exportación, se estima que el departamento podría producir alrededor de 40,3 tm.

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

123. Se tiene como referencia los resultados de los estudios de productividad de la región debido a que no se cuenta con información desagregada a nivel departamental que cuente con niveles de representatividad del territorio.

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

Variable	Meta					Meta-Guaviare					Nacional (c)				
	2005	2008	2013	2015	2015	2005	2008	2013	2015	2015	2005	2008	2013	2015	
Área productiva anual estimada (a)	Unidades	21.306	8.848	3.434	5.953	31.752	17.988	9.360	12.637	90.442	83.766	57.941	65.689		
Cultivadores que procesan pasta básica (b)	Hectárea	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26%	78%	78%	86%	28%	25%	32%	29%		
Cultivadores que procesan base de cocaína (b)	Porcentaje	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	65%	0%	0%	0%	39%	30%	5%	3%		
Cultivadores que venden la hoja de coca fresca (b)	Porcentaje	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9%	22%	22%	14%	33%	45%	63%	68%		
Rendimiento de hoja de coca fresca por hectárea (b)	kg/ha/año	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9.900	5.100	5.100	4.400	6.800	4.300	4.200	4.700		
Rendimiento de pasta básica por tonelada de hoja fresca (b)	kg/tm	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,53	1,50	1,50	1,41	1,60	1,51	1,59	1,65		
Rendimiento de base de cocaína procesada por el cultivador por tonelada de hoja fresca (b)	kg/tm	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,52	1,50	1,50	-	1,54	1,51	1,65	2,05		
Rendimiento de base de cocaína procesada por otro agente a partir de la hoja de coca fresca vendida por el cultivador	kg/tm	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80		
Producción potencial de hoja de coca fresca (e)(f)	Toneladas	210.933	45.125	17.514	26.195	314.340	91.741	47.734	55.602	612.518	362.701	241.338	454.045		
Producción potencial de pasta básica procesada por cultivadores (en términos de base de cocaína) (e)(f)	Toneladas	83,4	52,7	20,4	31,7	124	107	56	67	250	144	141	261		
Producción potencial de base de cocaína procesada por cultivadores (e)(f)	Toneladas	208,4	-	-	-	311	-	-	-	479	207	16	17		
Producción potencial de base de cocaína procesada por otros (e)(f)	Toneladas	34,2	18,0	7,0	6,7	51	37	19	14	259	230	254	519		
Producción potencial de base de cocaína total (e)(f)	Toneladas	325,9	70,7	27,4	38,4	486	144	75	81	988	581	412	797		
Producción potencial de clorhidrato de cocaína pura (e)(f)	Toneladas	264,0	57,3	22,2	31,1	393	116	61	66	801	471	333	646		
Producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo de exportación (e)(f)	Toneladas	312,8	72,3	28,7	40,3	466	147	78	86	949	595	430	837		

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

Fuente: UNODC-SIMCI

n.d. Información no disponible

Notas:

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

(b) La información acerca de la distribución del trabajo en el proceso de venta y transformación de hoja de coca así como de los rendimientos obtenida en los estudios de producción y rendimiento es representativa a nivel regional y nacional. La actualización de esta información está sujeta al desarrollo de los estudios de productividad en las regiones con influencia de los cultivos de coca (Ver metodología).

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

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

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

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

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

4.5. ACCIONES DE CONTROL DE LA PRODUCCION EN EL DEPARTAMENTO DEL META

4.5.1. Aspersión aérea y erradicación manual forzosa

La estrategia de reducción de las áreas sembradas con cultivos ilícitos del Estado colombiano frente a la producción de drogas ilícitas, incluye varios programas: i) aspersión aérea, erradicación manual forzosa y voluntaria, acompañado de programas de desarrollo alternativo y del programa de consolidación territorial; ii) el desmantelamiento de la infraestructura de producción; iii) el control de las sustancias químicas y precursores de drogas de síntesis; y el control de tráfico nacional e internacional de drogas y iv) el desmantelamiento de las redes de narcotráfico. Este aparte se ocupa específicamente de las acciones aspersión aérea y erradicación manual en las diferentes modalidades; la información sobre desmantelamiento de infraestructura, el control al tráfico nacional de subproductos de la coca y la amapola, y de sustancias químicas precursoras, se analiza en un aparte distinto.

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

La aspersión aérea ha sido la estrategia de reducción del área con coca más empleada en el Meta, entre 2001 y 2015 se asperjaron 104.756 ha, concentradas en un 55% en Mapiripán (32.384 ha) y Puerto Rico (25.074 ha). Los primeros reportes de operación de aspersión aérea en el departamento datan de 1994 con 729 ha asperjadas, concentradas en un 65% en Puerto Rico.

El comportamiento entre 2001 y 2015 muestra una tendencia promedio de hectáreas asperjadas inferior a las 5.000 ha con una ruptura entre 2005 y 2009 cuando alcanza valores superiores, llegando a un máximo en 2006 con 25.915 ha concentradas en un 88% en Mapiripán, Puerto Lleras, Vistahermosa y Puerto Rico,

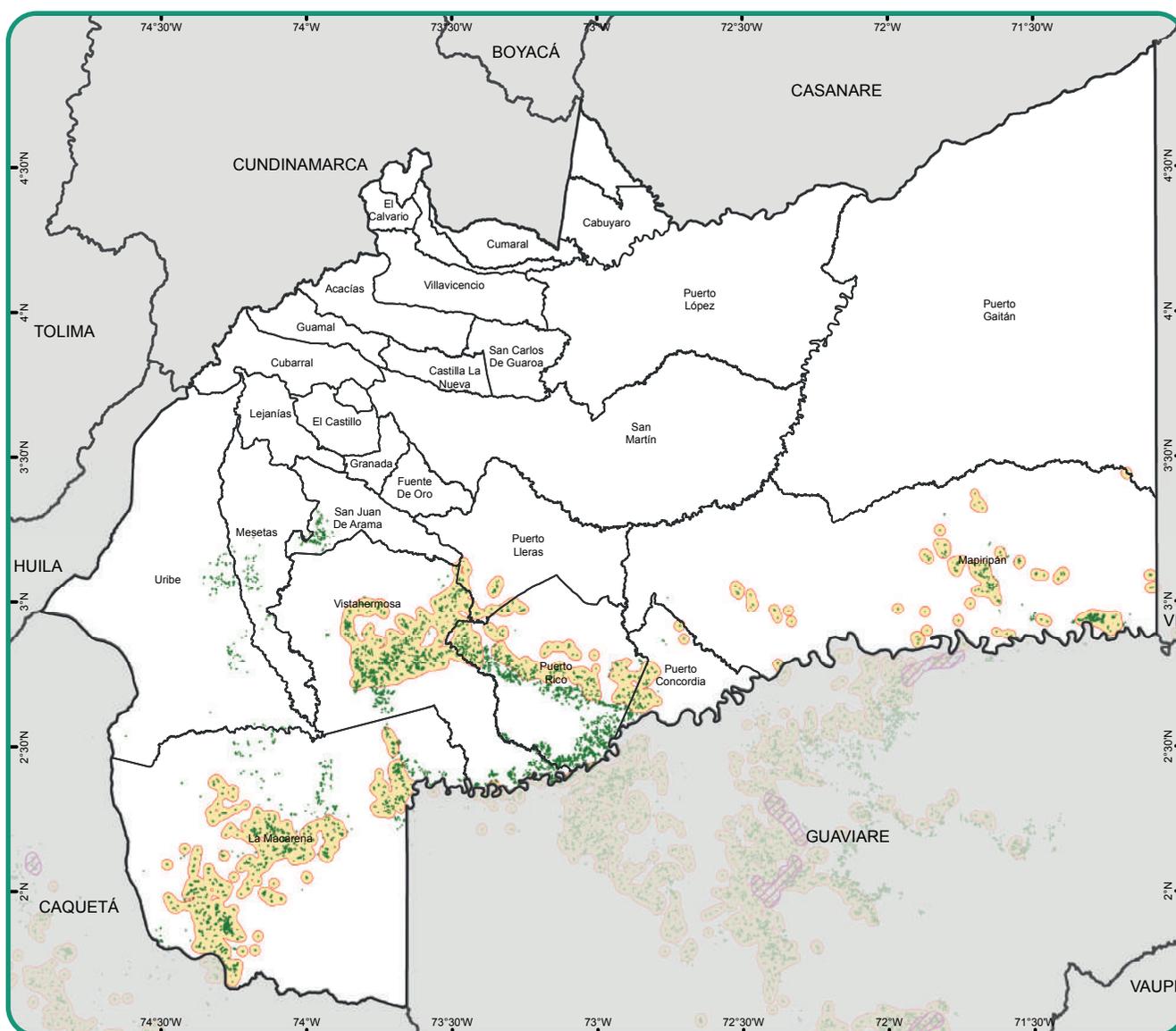
este último con 8.273 ha asperjadas. Este periodo coincide en parte con la implementación del PCIM, que en uno de sus componentes buscaba la consolidación de zonas libres de cultivos ilícitos.

El máximo valor de área sembrada con coca en el Meta se dio en 2004 con 18.740 ha, como parte de la respuesta para lograr una reducción del área en 2005 se asperjaron 14.453 ha, un 277% más que en 2004. En 2013, se registra el mínimo valor de área asperjada en el departamento con 423 ha. Para 2015, se registraron 3.735 ha asperjadas, concentradas en un 80% en Vistahermosa y La Macarena (ver mapa), este último municipio refleja la tendencia reciente de concentración de cultivos de coca nuevamente en la región sur del departamento.

A partir de octubre de 2015 por disposición del Gobierno Nacional, las actividades de aspersión aérea fueron suspendidas en todo el país.

En cuanto a la estrategia de erradicación manual forzosa, entre 2001 y 2015 se erradicaron 29.335 ha concentradas en un 65% en Vistahermosa (12.404 ha) y Puerto Rico (6.786 ha), por su naturaleza operativa esta estrategia tiende a ser más concentrada y esto se refleja en los valores alcanzados históricamente. En 2005, como respuesta al fuerte incremento del área con coca reportado en 2004, se registraron 2.656ha erradicadas de las cuales 54% se presentaron en Vistahermosa. En 2006, como estrategia para reducir los núcleos de siembra de coca consolidados dentro del PNN Sierra de La Macarena y entendiendo que dentro de las áreas protegidas no se pueden realizar operaciones de aspersión aérea, se desarrolló la Operación Verde, que consistía en focalizar la acción de todos los grupos móviles de erradicación dentro del parque; este año se erradicaron 5.176 ha concentradas en un 86% en Vistahermosa y Puerto Rico.

El máximo valor erradicado en el Meta, se registra en el marco de implementación del PCIM con 7.991 ha de las cuales 89% se presentaron en Vistahermosa y Puerto Rico. A partir de este año, se registra un descenso continuo en las operaciones de erradicación forzosa en el Meta que se rompe en 2015 cuando aumentan en un 153% al pasar de 405 ha en 2014 a 1.025 en 2015, cerca del 50% se concentraron en La Macarena y Uribe. En el mapa no se registra el área erradicada porque las operaciones se realizaron bajo tercera modalidad.



Fuente: Dirección Antinarcóticos - Policía Nacional, 2015. Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos -Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2015. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas. *El mapa no incluye la representación espacial de Erradicación Manual en tercera modalidad.

- Áreas de aspersión aérea 2015**
- Límite Municipal
- Cultivos de coca 2015
- Límite Departamental

Mapa 4. Aspersión aérea y cultivos de coca 2015, Meta

4.5.2. Análisis de cronicidad en el Meta

Las actividades que realiza el Estado como mecanismo de control y erradicación del fenómeno de cultivo de coca generan una respuesta que influye en la dinámica del cultivo sobre el territorio, la cual se analiza con el indicador de cronicidad, el cual permite evaluar si la intervención ha logrado el efecto deseado en el territorio, o si estas intervenciones han tenido un bajo efecto sobre la dinámica del cultivo.

En el Meta, la intervención por parte del Estado orientada a la reducción directa del área sembrada con coca medida en actividades de aspersión aérea y erradicación manual forzosa indica que un 60% del territorio ha alcanzado la categoría de abandono; esto se aprecia en municipios como Puerto Concordia, el oeste de Mapiripán, Puerto Lleras y el norte de Vistahermosa; este valor es alto frente a otros departamentos, por ejemplo Putumayo donde solo se alcanzó un 25%; esta respuesta indica que en el departamento en ciertas áreas

se han desarrollado acciones que han permitido superar o mejorar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba el territorio, caso el PCIM estrategia que no solo buscó reducir el área sembrada con coca sino que fortaleció la seguridad, la institucionalidad y mejoró la infraestructura vial y de servicios. La tasa de efectividad de la intervención estatal para la reducción directa de los cultivos de coca es de 77%.

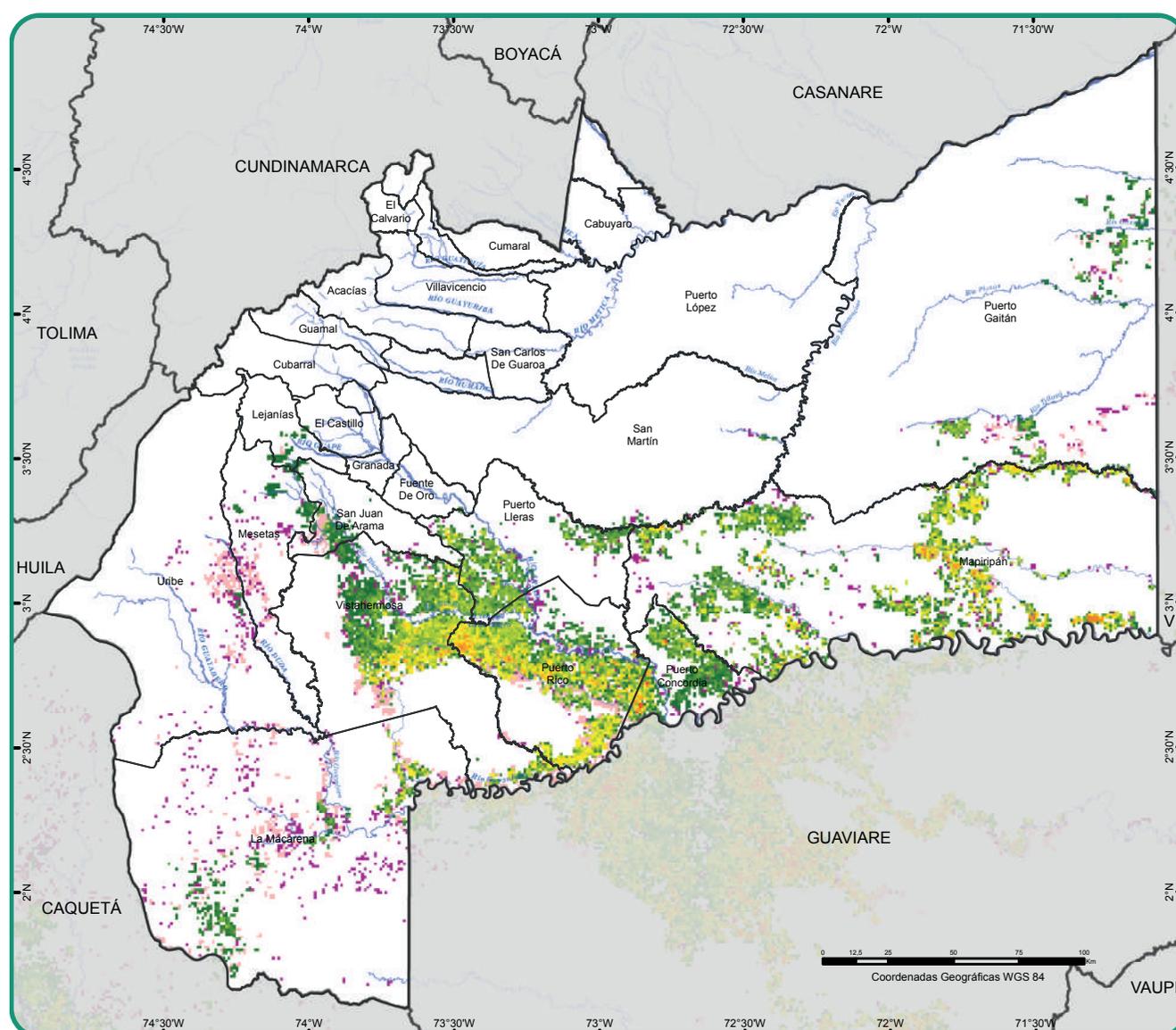
Un 18% del territorio ha sido intervenido constantemente y sin embargo, se mantiene una presencia significativa de cultivos de coca; esto se asocia principalmente a los municipios de Vistahermosa y Puerto Rico en el área circundante y límite interior del PNN Sierra de La Macarena. Para alcanzar un efecto directo en la reducción del área con coca, en especial en el área protegida, se deben buscar alternativas que se basen en los determinantes ambientales pero a su vez pueden generar alternativas económicas lícitas al gran número de población asentada en esta zona.

A pesar del esfuerzo que se realiza por parte el Estado frente a la expansión del cultivo de coca, existen áreas que por limitaciones de acceso o limitaciones por orden público, no es posible ejecutar las acciones de control de manera directa; por esta razón existe un 10% del territorio metense que no ha sido intervenido y la presencia del fenómeno persiste; estas zonas están principalmente en los municipios de Mesetas, Uribe y La Macarena. Este índice esta medido entre 2005-

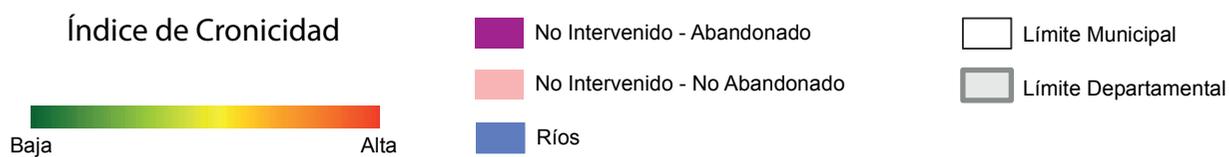
2014; por tanto no refleja las acciones de intervención (aspersión aérea y erradicación manual) realizadas en 2015 en estas zonas a raíz de la tendencia de aumento registrada en años recientes. Un 12% del territorio, en estos mismos municipios no se ha intervenido pero se evidencia abandono, eso indica que existen áreas no tradicionales donde no se logró consolidar la actividad ilegal y existen otras actividades legales que han generado un ingreso a la población.

Permanencia del Fenómeno	Esfuerzo de Control	
	Intervenido	No intervenido
	No abandonado	18
Abandonado	60	12

Tabla 8. Esfuerzo de control y permanencia de la producción de cultivos ilícitos 2005 - 2014, Meta



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



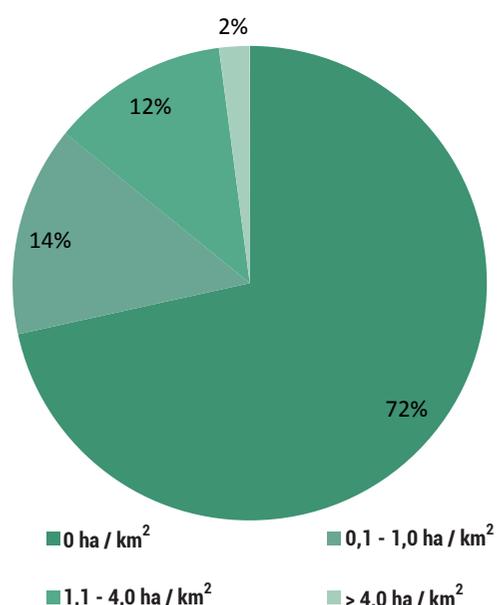
Mapa 5. Índice de Cronicidad 2005 - 2014, Meta

4.5.3. Programas de Desarrollo Alternativo

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

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

En este marco, la localización de los programas de DA en el Meta durante el período 2012 – 2015 presenta tres núcleos principales, siendo el más grande el localizado en Mesetas, junto con algunas intervenciones en Uribe, Vistahermosa y San Juan de Arama. El segundo núcleo se ubica en Puerto Rico y Puerto Concordia, y el último en la zona oriental de La Macarena. Los programas de DA implementados durante el período 2012 – 2015 se han localizado en un 34% en grillas de 1km² que presentan cultivos de coca; de estas, la mayor parte (72%) se localizan en zonas con baja densidad de cultivos, y en segundo lugar (14%) en zonas de densidad media; sólo el 2% del total de grillas intervenidas presenta alta densidad de cultivos de coca. Debe señalarse que las áreas intervenidas que no presenta cultivos de coca corresponden a los programas de DA que se han implementado en las zonas periféricas de contención.



Gráfica 7. Porcentaje de grillas intervenidas con programas de desarrollo alternativo según densidad de cultivos de coca 2012 - 2015, Meta

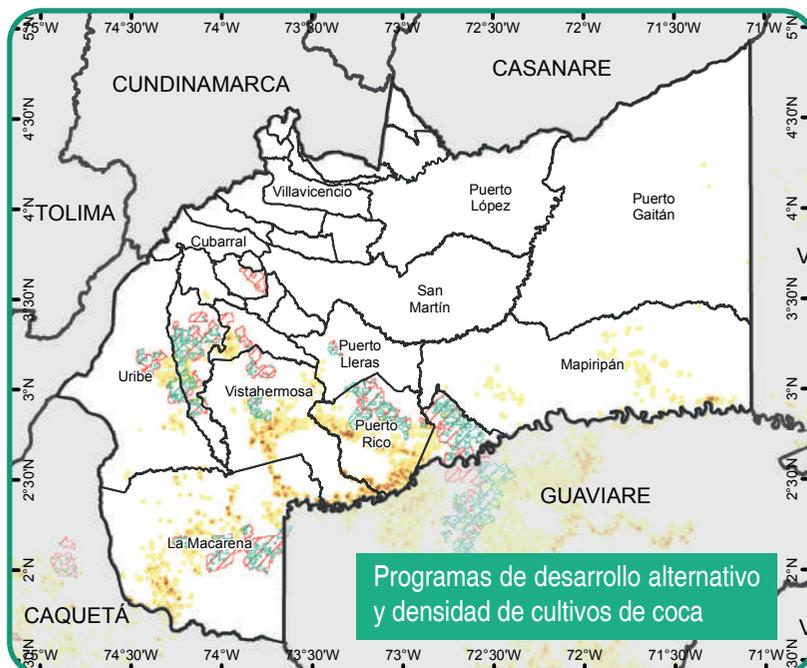
Fuente: Elaboración SIMCI. Nota: Este gráfico no registra las grillas con cultivos de amapola por tener como base el censo anual de cultivos de coca.

Ahora bien, el siguiente conjunto de mapas facilita la comprensión de la localización de los programas de DA en Meta. El mapa en la parte superior muestra la localización de los programas de DA en relación con la densidad de cultivos de coca en el departamento; allí se puede ver que las intervenciones no han coincidido con los mayores densidades de producción. El mapa inferior muestra, por otra parte, la contaminación del territorio por minas antipersonal, la cual, si bien no se restringe a la zona afectada por la producción ilícita, presenta en este departamento un alto nivel de relación con la producción cocalera; en estas condiciones, la implementación de programas de DA en la zona de alta contaminación de los municipios afectados constituye no sólo un riesgo para los equipos de trabajo, sino también para los productores potencialmente beneficiarios.

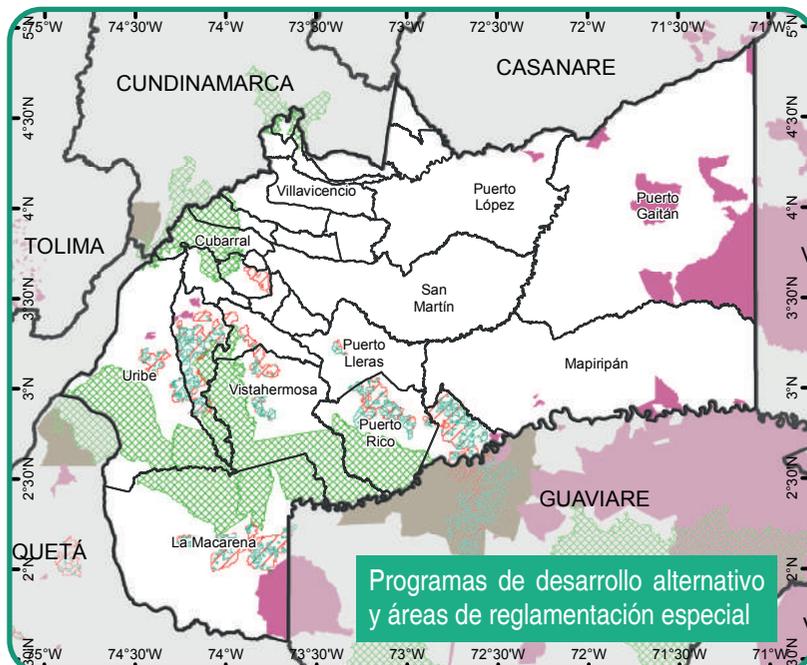
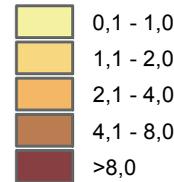
Por otra parte, el mapa del centro relaciona los programas de DA y los territorios colectivos y las zonas de protección especial; se observa allí un bajo nivel de afectación de los resguardos indígenas, y la afectación en el PNN La Macarena amenaza romper la continuidad del sistema bosque en la franja de afectación entre Vistahermosa, Puerto Rico y La Macarena. La afectación del PNN La Macarena no puede ser afrontada por proyectos de DA que establezcan incentivos para la expansión de las áreas deforestadas o para el aumento de la población, por lo que los procesos de implementación deberán partir de la concertación sobre las limitaciones de uso de este territorio con participación del Ministerio del Ambiente y el sistema de parques nacionales.

Los programas de DA en el departamento del Meta iniciaron su implementación en el 2006 con la modalidad de Familias Guardabosques (FGB), la cual se mantuvo en operación hasta el 2009; en 2010 se incorporaron proyectos productivos en la estrategia, pero fue en 2014 y 2015 cuando se aumentó la presencia y acción de los programas de DA, alcanzando una cobertura de 91 veredas en el último año.

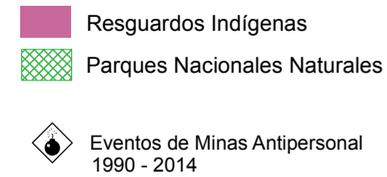
En los últimos tres años (2013 – 2015), la intervención con programas de DA se realizó con los programas de post erradicación y contención; los programas de pos-erradicación de cultivos ilícitos realizados en el periodo 2013-2015 se ejecutaron en conjunto con otras organizaciones. La intervención durante este período se ha realizado en varios de los municipios de la región sur del departamento, siendo los más beneficiados Mapiripán, Puerto Rico, La Macarena y Vistahermosa.



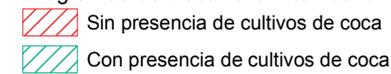
Densidad del cultivo de coca (ha/km²) 2015



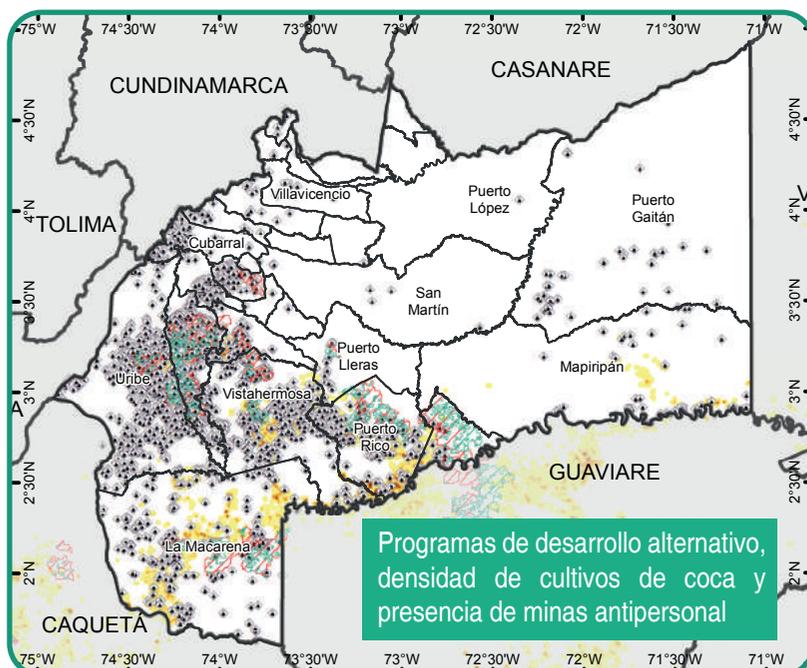
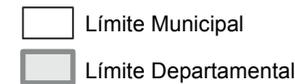
Áreas de Reglamentación Especial



Programas de Desarrollo Alternativo*



*Se tuvo en cuenta grillas de 1km² en el periodo 2012 - 2015



Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2014. IGAC 2012.



Coordenadas Geográficas WGS 84

Mapa 6. Programas de desarrollo alternativo, densidad de cultivos de coca 2015, localización de eventos MAP 1990 - 2014 y áreas de reglamentación especial, Meta

Municipio	Grillas focalizadas por DA entre 2012-2015
Mapiripán	2.270
Puerto Rico	1.751
La Macarena	1.695
Vistahermosa	1.529
Uribe	602
Puerto Lleras	531
Puerto Concordia	498
Puerto Gaitán	443
Mesetas	413
San Juan de Arama	132
San Martín	45
Lejanías	5
Puerto López	1
Total general	9.915

Tabla 9 Grillas que contienen proyectos de programas de Desarrollo Alternativo en los municipios 2012 - 2015, Meta
Fuente: UNODC, SIMCI. Elaborado a partir de la base de datos de localización de programas de DA.

PROBLEMÁTICA DE TRÁFICO Y ACCIONES DE CONTROL DE DROGAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS PRECURSORAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META

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

5.1. RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS EN EL META

La presencia de los grupos armados ilegales en el territorio ha conllevado al establecimiento de una serie de rutas de narcotráfico y de comercialización ilegal de sustancias químicas esenciales para la fabricación de cocaína. Con base en la información proporcionada por la Policía Departamental y la Policía Antinarcoóticos del Meta, se puede identificar en términos generales que Granada es un punto estratégico para los grupos ilegales en el desarrollo de las actividades delictivas en el departamento.

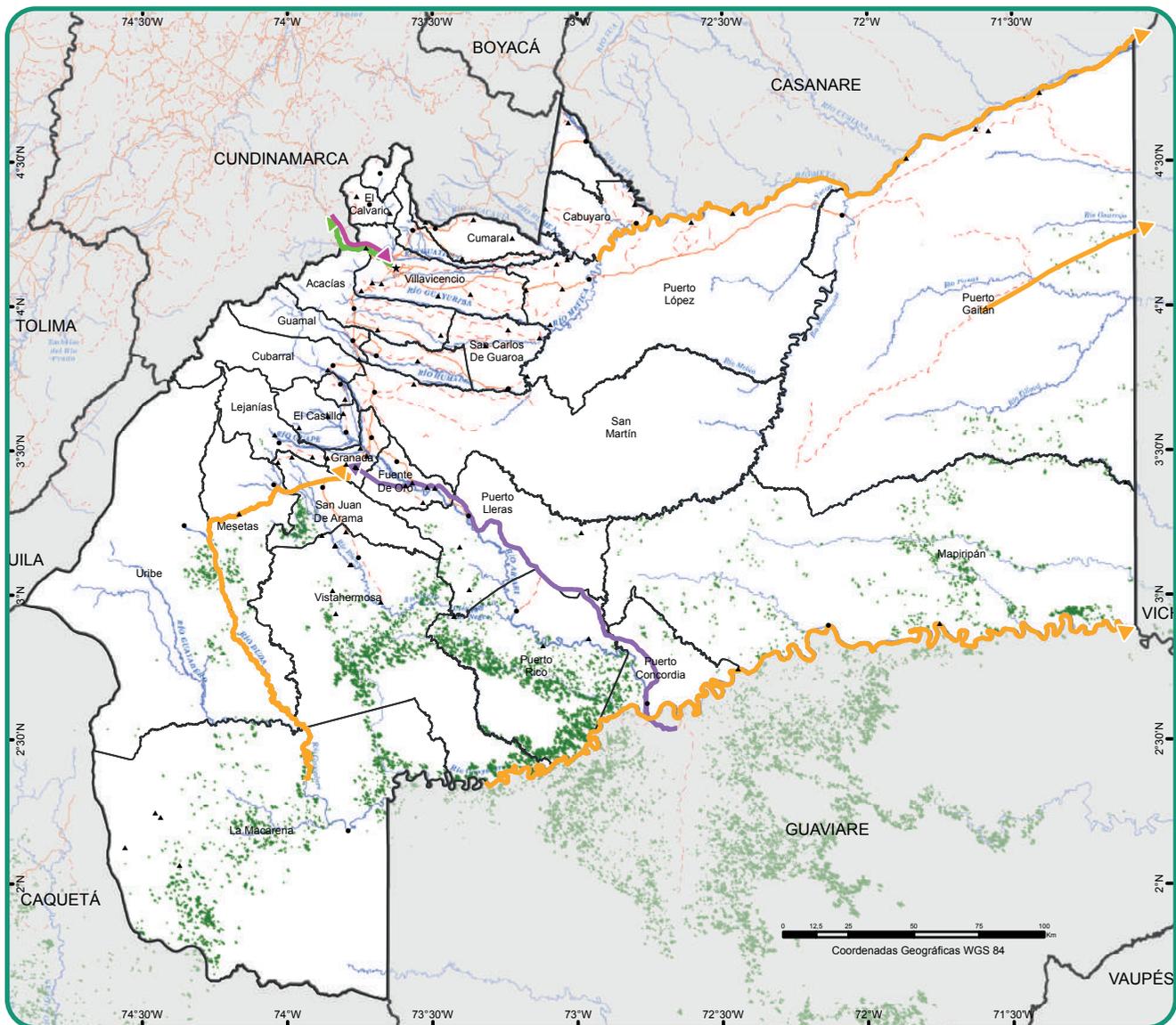
En cuanto a la marihuana, las autoridades identifican la siembra de estos cultivos en el municipio de Lejanías, donde sale la producción por vías carretables hacia Bogotá y Villavicencio. En cuanto a la producción de cocaína, se sabe que el tráfico ilegal de insumos químicos precursores de esta droga se da por la vía Villavicencio – Bogotá, donde los grupos ilegales desvían la ruta legal de comercio de estos productos. Los denominados chongos o cocinas donde se produce la pasta base de cocaína, se localizan en la zona de frontera entre Meta y Guaviare; este producto se moviliza por el río Ariari

entre Guaviare y el municipio de Granada. Por su parte, las autoridades ubicaron laboratorios de clorhidrato de cocaína en Puerto Rico, Puerto Lleras y en San Carlos Guaroa, punto estratégico de elaboración de cocaína al ser frontera entre los departamentos de Boyacá, Casanare, Meta y Cundinamarca.

Por último, las autoridades localizaron cinco rutas de narcotráfico esenciales en el Meta:

- Desde Granada, siguiendo por Mesetas hacia Uribe para desembocar en La Macarena. Esta ruta es de uso interno en el departamento.
- Desde Puerto Gaitán hacia el Vichada para llevar la cocaína hacia Venezuela.
- Desde Puerto López hacia el Casanare para comercializar la cocaína en Venezuela.
- En Puerto López, haciendo uso del río Meta con tránsito hacia el Casanare, para comercializar la cocaína hacia Venezuela.
- En La Macarena, haciendo uso del río Guayabero y el río Guaviare, para llevar la cocaína hacia Vichada y Guaviare con destino final hacia Venezuela.

La espacialización de la información descrita se presenta en el siguiente mapa:



Fuente: entrevistas Policía Nacional DIRAN, 2016.
 UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- Rutas de tráfico**
- ▶ Ruta de narcotráfico
 - ▶ Marihuana
 - ▶ Pasta base
 - ▶ Sustancias químicas
 - Cabecera Municipal
 - ★ Capital Departamental
 - Vías pavimentadas
 - - - Vías no pavimentadas
 - Ríos
 - Límite Municipal
 - Cultivos de coca 2011 - 2015
 - Límite Departamental

Mapa 7. Corredores de tráfico de drogas ilícitas y precursores químicos 2015, Meta

5.2. INCAUTACIONES Y DESMANTELAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCIÓN

Como se ha señalado en capítulos anteriores, en Meta se ha presentado expansión de los cultivos de

coca principalmente hacia el sur del departamento. La reaparición de coca al sur del casco urbano de La Macarena y en las sabanas del Yará ha generado alertas a las autoridades. Sumado a ello, las incautaciones de pasta/base en La Macarena pasaron de 0,60 kg en 2014 a 5,84 kg en 2015, lo que coincide con la dinámica observada.

Municipio	2011 (kg)	2012 (kg)	2013 (kg)	2014 (kg)	2015 (kg)
Puerto Rico	202,51	267,23	115,06	840,94	852,60
Mapiripán	336,27	328,04	193,49	352,01	0,22
Puerto López	1008,29	1,29	0,19	12,19	0,13
San Juan de Arama	0,01	483,38	151,08	40,32	518,58
Puerto Concordia	275,70	3,11	279,38	110,03	652,78
San Martín		76,55	73,37	339,55	22,35
Vistahermosa	1,40	454,25	1,01	6,42	166,59
La Macarena		423,06	23,50	0,60	5,84

Municipio	2011 (kg)	2012 (kg)	2013 (kg)	2014 (kg)	2015 (kg)
Puerto Lleras		288,00			0,75
Puerto Gaitán	8,56	1,71	38,71	228,20	
Villavicencio	74,83	169,60	23,40	21,94	75,04
Granada	0,03	25,71	0,00	21,23	3,01
Lejanías	45,30	0,40		0,96	
Acacías	14,05	5,44	3,98	0,37	0,19
Restrepo		15,03	0,01	0,01	0,04
Mesetas	20,00		0,50	3,56	51,25
Uribe	7,46	0,00			1,00
San Carlos de Guaroa		7,00			
Barranca de Upía	0,50	4,80	0,10	1,01	1,12
Guamal				6,00	1,00
Cumaral	0,23	0,03	0,15	0,30	8,94
Cabuyaro				0,02	58,77
Castilla La Nueva			0,00	0,00	0,01
Cubarral					2,00
Fuente de Oro					4,01
TOTAL	1.995,14	2.554,64	903,93	1.985,66	2.426,19

Tabla 10. Incautación de pasta/base de cocaína en kilogramos 2011 - 2015, Meta

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho¹²⁵

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

5.2.1. Incautaciones de pasta básica de cocaína /base de cocaína

De los 29 municipios que componen el departamento, en 25 de ellos se han llevado a cabo incautaciones de pasta/base de cocaína entre 2011 y 2015. Los municipios en los cuales se presentaron las mayores incautaciones entre 2011 y 2015, son Puerto Rico con 2.278 kg de pasta/base de cocaína, Puerto Concordia con aproximadamente 1.321 kg y Mapiripán con 1.210 kg, representando cerca del 84% del total de incautaciones del departamento.

Es interesante anotar que, en Puerto Rico, uno de los municipios en donde se presentan las mayores áreas de cultivo, es precisamente donde las autoridades reportan considerables incautaciones de pasta/base de cocaína. Si bien, la base de datos consultada para este trabajo no reporta el lugar exacto de las incautaciones, podríamos inferir que éstas están asociadas a la producción primaria (pasta y base de cocaína). Es bueno recalcar que no se hace distinción entre pasta y base de cocaína debido a la dificultad de las autoridades para diferenciar químicamente estos subproductos de la coca a la hora de los operativos.

Contrario con esta dinámica, en 2015, los municipios de San Juan de Arama y Puerto Concordia con una baja afectación en hectáreas de cultivos de coca, registraron un volumen considerable de incautaciones de pasta/base de cocaína.

Para la serie de estudio, solamente en tres de los municipios del departamento (Puerto Gaitán, Lejanías y San Carlos de Guaroa) no se reportaron incautaciones

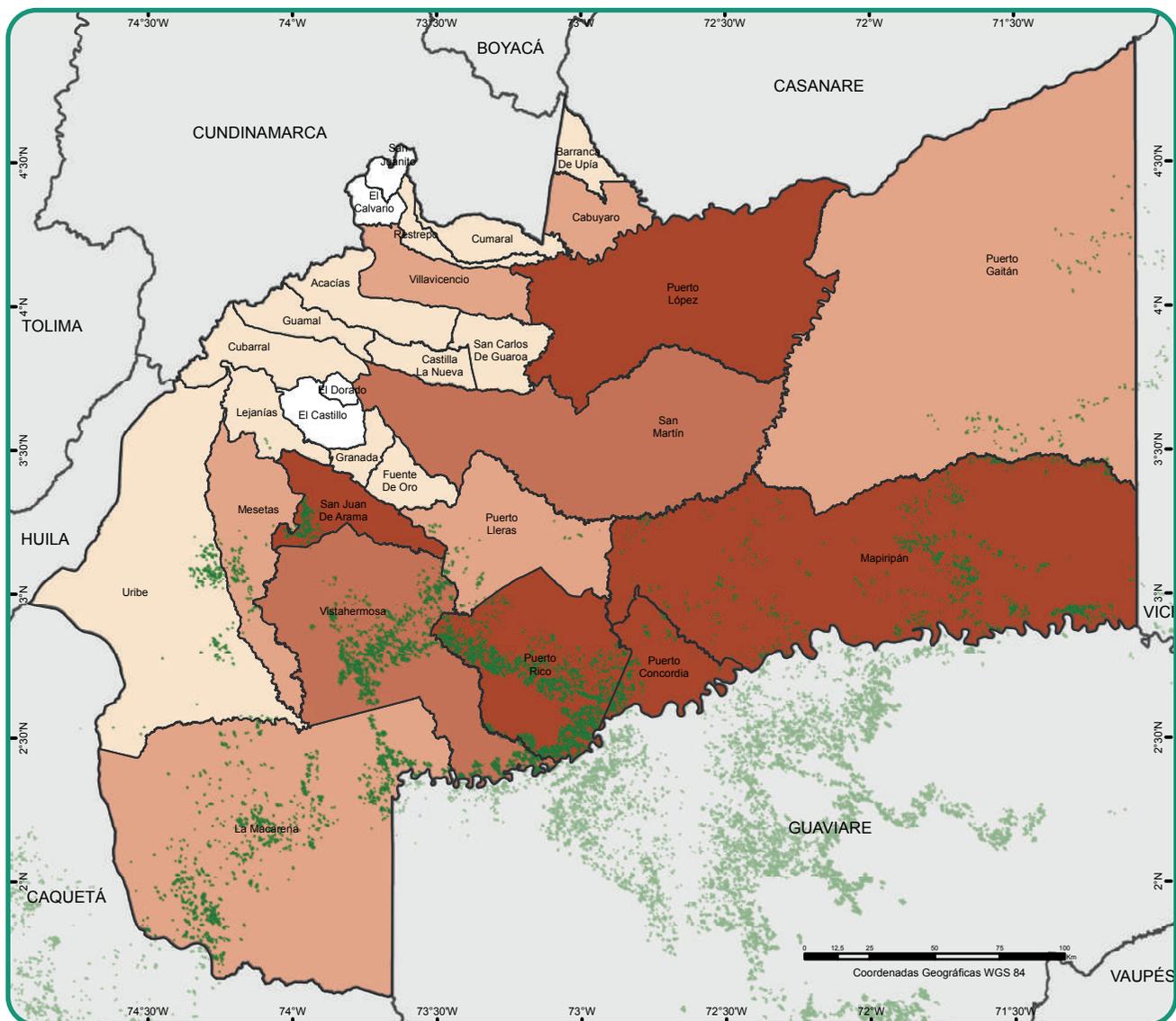
125. La cifra corresponde a la sumatoria de pasta y base de cocaína debido a que las autoridades no reportan claramente si se trata de uno u otro alcaloide, pues en campo al momento del operativo, por lo general, no se cuenta con las herramientas y destrezas necesarias para su individualización.

de pasta/base de cocaína durante 2015. En cuanto al primer municipio, en 2014 se registró una incautación de 228,20 kg, cantidad considerablemente superior a lo incautado en los años previos, mientras que el volumen de las incautaciones de los otros dos municipios no ha sido significativamente comparable con otros de municipios del departamento.

En el siguiente mapa, se observa que las incautaciones de pasta/base en el Meta pueden estar relacionadas con zonas de producción, como en los municipios del sur del departamento que presentan cultivos de coca e incautaciones de pasta/base de cocaína (especialmente Puerto Rico) o con el tráfico de este producto hacia mercados intermunicipales como en el caso de los municipios al norte que no han presentado cultivos de coca (resaltándose Puerto López).

En el Meta es posible afirmar la existencia de una relación geográfica entre las incautaciones de pasta básica de coca/base de cocaína y los cultivos de coca, en la medida en que los dos fenómenos son coincidentes en el territorio. En los municipios con presencia de cultivos de coca se experimentaron grandes incautaciones del estupefaciente, lo que refuerza la teoría de la asociación del producto primario derivado del procesamiento de la hoja de coca con el territorio. Adicionalmente, Meta experimenta una dinámica de movimiento de la pasta básica de cocaína/base de cocaína desde los sitios de producción, localizados principalmente en el sur occidente en límites con Guaviare y Caquetá, hacia el interior del país, lo que ha determinado incautaciones en municipios en la región limítrofe con Cundinamarca y Casanare, en donde no existen cultivos de coca.

Es posible inferir que este comportamiento se deba a proceso de comercialización hacia mercados en el interior del país, facilitados por el uso de una de las principales rutas de acceso al llano colombiano.



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

Incautaciones de pasta básica de cocaína 2011 - 2015 (kg)

0,02 - 50 kg

50,1 - 500 kg

500,1 - 1000 kg

> 1000 kg

Cultivos de coca 2011 - 2015

Límite Municipal

Límite Departamental

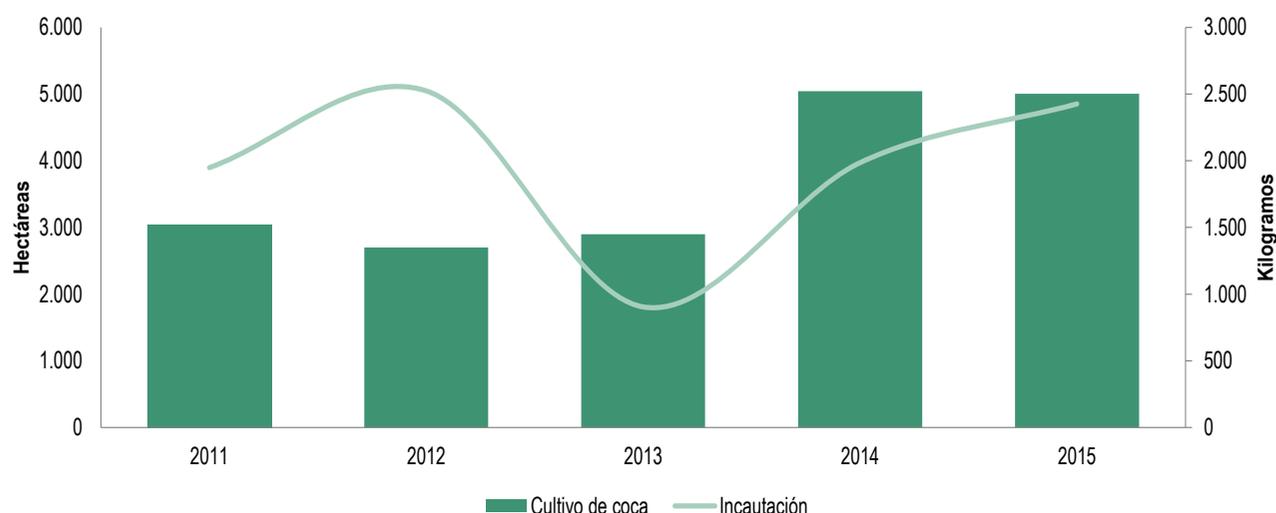
Mapa 8. Incautaciones de pasta básica de cocaína / base de cocaína 2015 y cultivos de coca 2011 -2015, Meta

Fuente: Elaboración propia proyecto SIMCI Fuente: para las incautaciones Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Abril de 2016. Para el área de cultivo: Sistema Integrado de Cultivo de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Julio de 2015

Si bien, no hay información que pueda determinar que las incautaciones de pasta/base de cocaína realizadas en Meta correspondan a alcaloide producido en esta región, especialmente porque se trata de una zona de tránsito de drogas proveniente de diferentes regiones del país, es probable que el alcaloide incautado en los municipios donde se concentran una alta afectación por cultivos ilícitos y de laboratorios de extracción sea producido en esta región.

De acuerdo con la siguiente gráfica, no se evidencia una relación proporcional entre la producción de pasta/base

de cocaína y las incautaciones de este alcaloide. Se observa que las mayores incautaciones se reportaron en 2012 comparadas con las registradas en 2013, año en que se estimó el menor potencial de producción en razón de la cantidad de cultivos de coca. Lo anterior podría indicar que el volumen de incautaciones de pasta/base de cocaína no responde únicamente a un incremento de los cultivos y que el efecto de estas incautaciones es mínimo frente al potencial de producción estimado.



Gráfica 8. Relación entre incautaciones de pasta/base de cocaína y cultivos ilícitos 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho

Teniendo en cuenta el área de cultivo, se estimó que para 2015, Meta produjo 31,7 tm de pasta/base de cocaína, mientras que las incautaciones reportadas alcanzaron 2,43 tm. De lo anterior, se evidencia que existen considerables dificultades para contrarrestar la producción de la pasta/base de cocaína, así como su comercialización destinada a la producción de clorhidrato de cocaína.

El potencial estimado de producción de hoja de coca en Meta mostró un considerable incremento en el 2015, cuando se compara con el año inmediatamente anterior, se evidencia un alza de alrededor del 19%. Para el último año, se estimó un potencial de producción de 26.195 tm de hoja de coca para el departamento, cantidad suficiente para producir un estimado de 38,4 tm de base de cocaína, de las cuales podría obtenerse un estimado de 40,3 tm de clorhidrato de cocaína.

Variable	2011	2012	2013	2014	2015
Potencial estimado de producción de hoja de coca (tm)	17.605	17.514	14.781	22.027	26.195
Potencial de producción de base de cocaína total (tm)	27,6	27,4	21,7	32,3	38,4
Potencial de producción de clorhidrato de cocaína – tipo exportación (tm)	29,7	28,7	23,0	33,9	40,3
Área de cultivo (hectáreas)	3.039	2.699	2.898	5.042	5.002
Área productiva estimada (hectáreas)	3.452	3.434	3.359	5.006	5.953

Tabla 11. Potencial de producción estimado de hoja de coca y de alcaloides 2011 - 2015, Meta
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC

5.2.2. Infraestructura de Producción desmantelada

La Fuerza Pública ha enfocado sus esfuerzos para lograr el desmantelamiento de un considerable número de infraestructuras de producción de pasta/base

de cocaína en el departamento. Este esfuerzo se ve reflejado en los resultados obtenidos en 2015, al pasar de 89 infraestructuras de producción primaria en 2014 a 285 desmantelamientos en 2015. Para este año, los municipios de La Macarena y Puerto Rico concentraron el 53% de la infraestructura desmantelada.

Municipio	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Barranca de Upía			1			1
Cabuyaro					2	2
El Castillo		2			3	5
Granada		1				1
La Macarena		31	26	8	61	126
Lejanías	8	3			4	15
Mapiripán	10	8	10	5	6	39
Mesetas	2	9	10	8	8	37
Puerto Concordia	9	5	12	7	26	59
Puerto Gaitán	14	2		2		18
Puerto Lleras	1	2			8	11
Puerto López			1			1

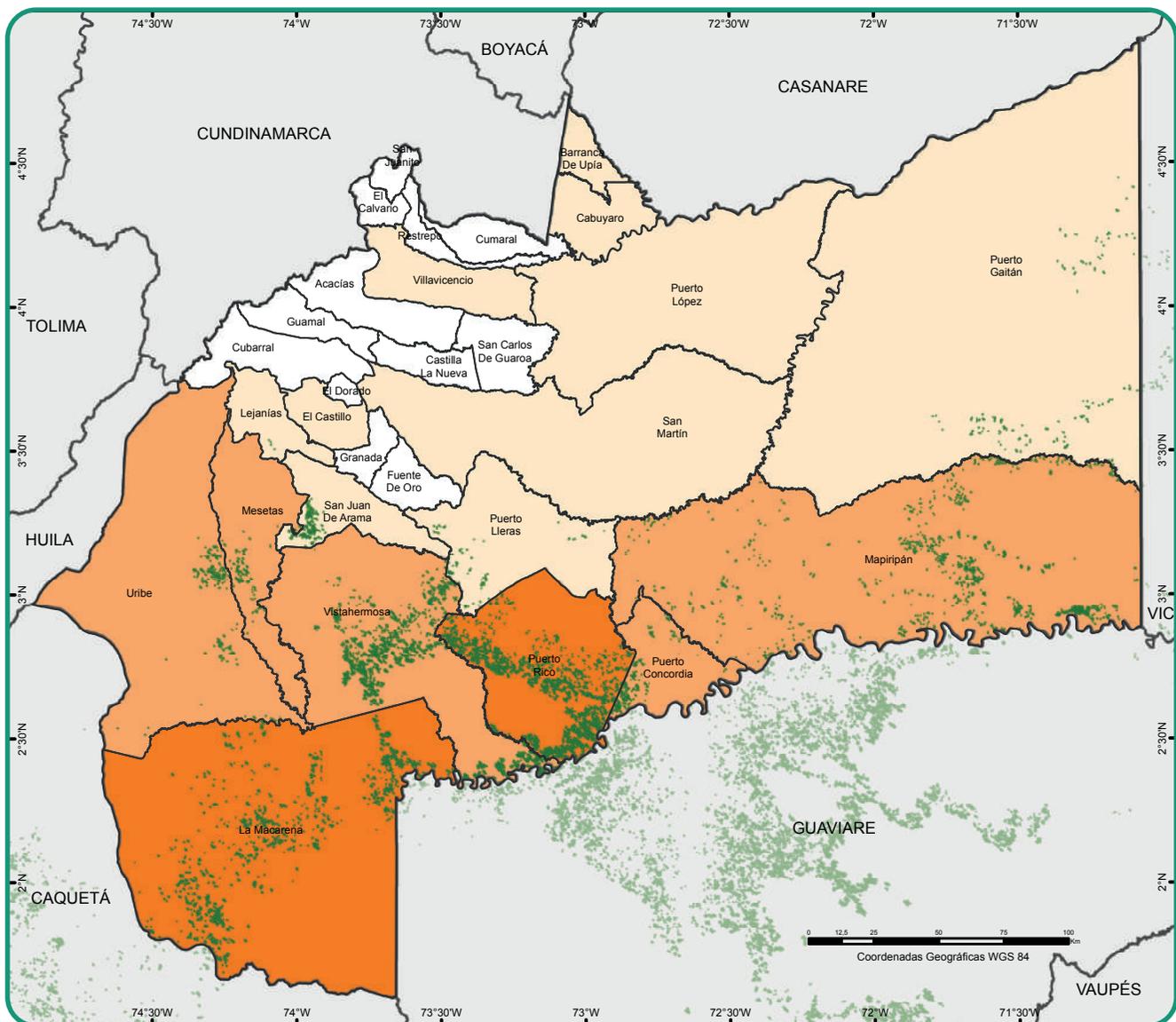
Municipio	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Puerto Rico	17	17	8	47	90	179
Restrepo		1				1
San Juan de Arama	2	6	2	2	2	14
San Martín	2	1	1	1		5
Uribe	1	17	10	8	35	71
Villavicencio					1	1
Vistahermosa		16	6	1	39	62
Total Meta	66	121	87	89	285	648

Tabla 12. Laboratorios de pasta/base de cocaína desmantelados en Meta 2011 - 2015

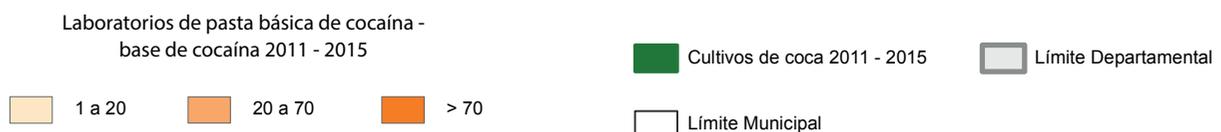
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

En el siguiente mapa se observa una relación directa entre la presencia de cultivos de coca y las infraestructuras de producción primaria desmanteladas, donde se realiza la primera fase de extracción de los derivados de la hoja de coca (cocinas). Los municipios

de La Macarena, Puerto Rico y Vistahermosa, en donde se desmantelaron la mayor cantidad de laboratorios de extracción, están caracterizados por tener la mayor concentración de cultivos de coca para el periodo de análisis.



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



Mapa 9. Laboratorios desmantelados de pasta básica de cocaína / base de cocaína y cultivos de coca 2011 - 2015, Meta

Fuente: Elaboración propia proyecto SIMCI Fuente: para las incautaciones Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Abril de 2016. Para el área de cultivo: Sistema Integrado de Cultivo de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Julio de 2015

En el caso de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína, se observa que en el último año, en ocho de los 29 municipios del departamento se han realizado desmantelamientos. En 2015, para los municipios de Puerto Lleras y Puerto Rico, se

registraron desmantelamientos de infraestructura, lo que no se registraba en años anteriores. En la siguiente tabla se relacionan las infraestructuras (complejos de producción) dedicadas a la elaboración del clorhidrato de cocaína intervenidas en el periodo de estudio.

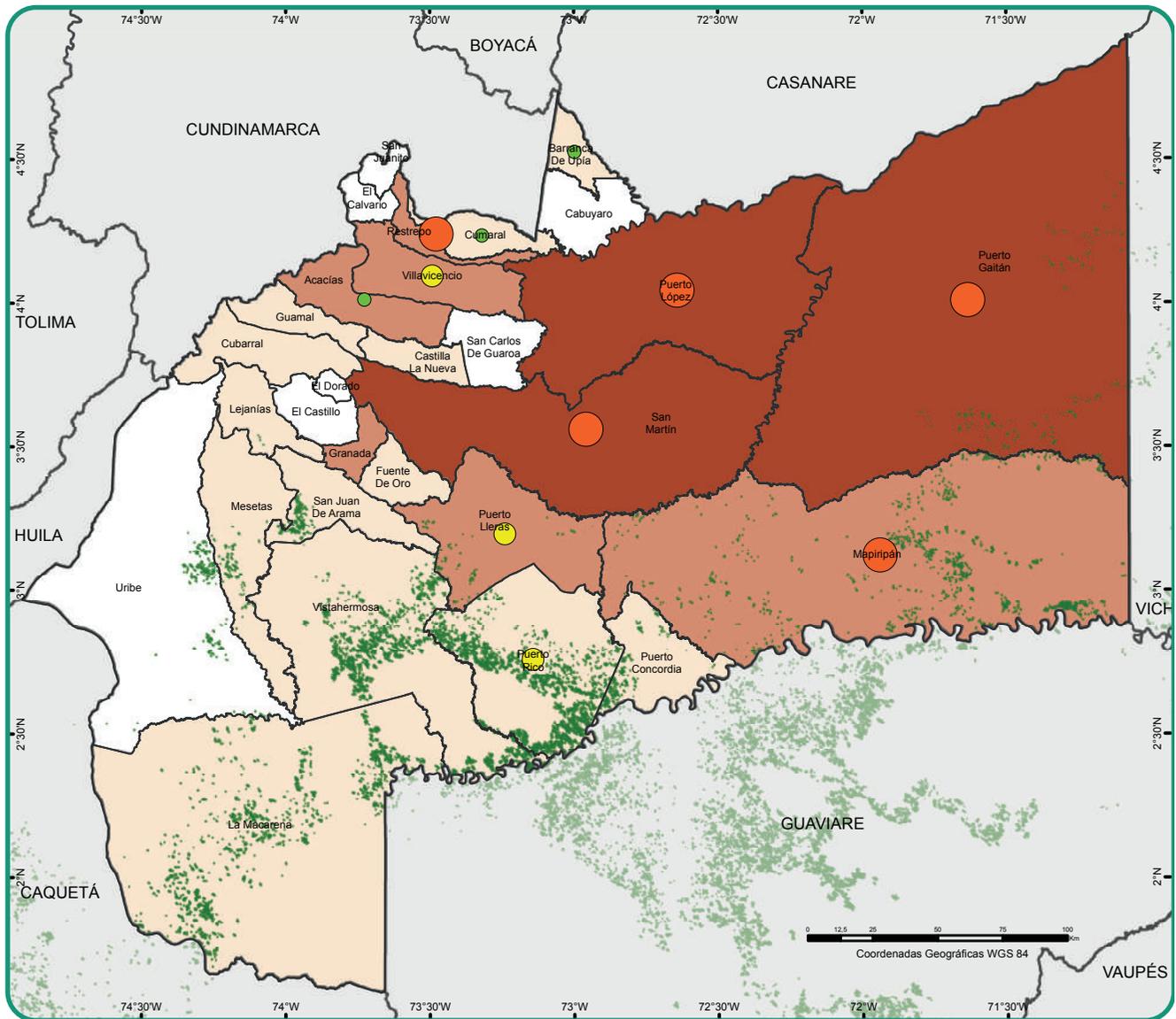
	2011	2012	2013	2014	2015
Laboratorios desmantelados	7	11	14	7	19
Incautaciones	7.845,97	1.738,45	3.873,49	1.916,23	3.203,27

Tabla 13. Laboratorios e incautaciones de clorhidrato de cocaína, 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

Municipio	2011	2012	2013	2014	2015
Acacías	1	1			
Barranca de Upía		1	1		
Mapiripán		3	4		1
Puerto Gaitán	3			4	3
Puerto Lleras					4
Puerto López	1	2	3		2
Puerto Rico					3
Restrepo	1	2	2		2
San Martín	1	2	2	2	1
Villavicencio			2	1	3
Total	7	11	14	7	19

Tabla 14. Laboratorios de clorhidrato de cocaína desmantelados 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

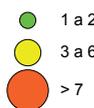
Como se puede observar en el siguiente mapa, los procesos de incautación de clorhidrato de cocaína y desmantelamiento de cristalizaderos se concentran al norte y occidente del departamento, generalmente en municipios sin presencia de cultivos de coca. De esta manera, Meta se constituye en un corredor estratégico sobre el cual se han asentado infraestructuras o complejos de producción especialmente en municipios limítrofes con Cundinamarca y Casanare.



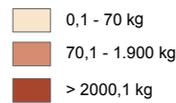
Fuente: Departamento UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Incautaciones y laboratorios de clorhidrato de cocaína 2011 - 2015

Laboratorios clorhidrato de cocaína 2011 - 2015



Incautaciones clorhidrato de cocaína 2011 - 2015



Cultivos de coca 2011 - 2015

Límite Municipal

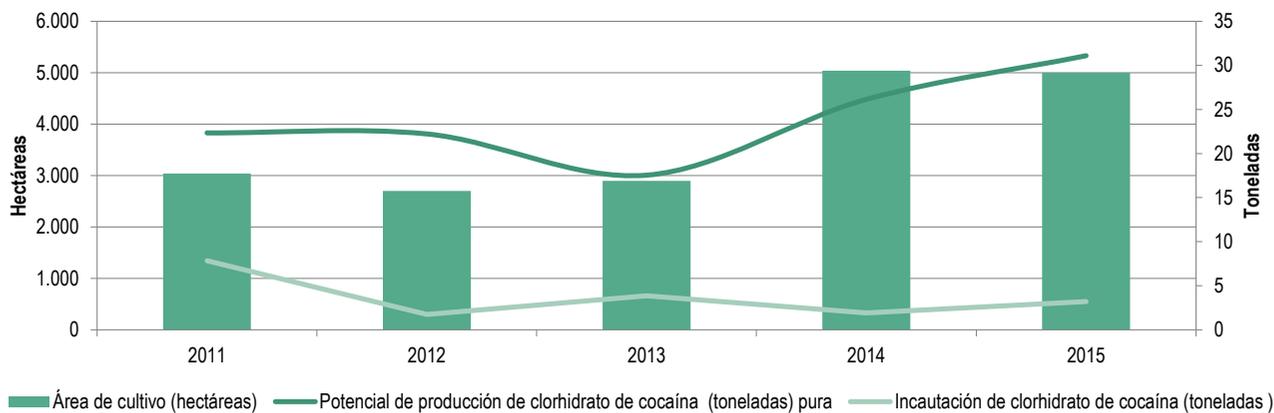
Límite Departamental

Mapa 10. Incautaciones de clorhidrato de cocaína y desmantelamiento de laboratorios para su producción y cultivos de coca. 2011 -2015, Meta

Elaboración propia proyecto SIMCI Fuente: para las incautaciones Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Abril de 2016. Para el área de cultivo: Sistema Integrado de Cultivo de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Julio de 2015

A diferencia de otros departamentos se observa desde 2013 una tendencia hacia el aumento continuado del potencial de producción de clorhidrato de cocaína, lo que

a su vez coincide con un descenso en las incautaciones del alcaloide entre el 2014 y 2015, comportamiento que se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Gráfica 9. Relación entre el área total de los cultivos de coca, el potencial de producción y las incautaciones de clorhidrato de cocaína 2011 - 2015, Meta

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

En cuanto a los productos derivados de la hoja de coca asociados al territorio, en la siguiente tabla se presenta la relación existente entre el potencial de producción de

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

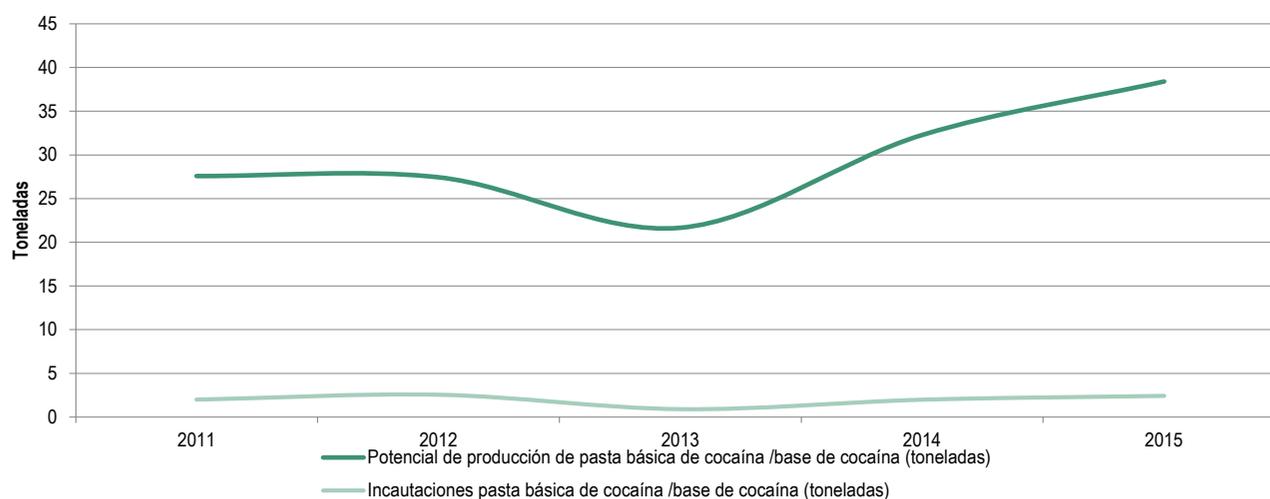
Producto		2011	2012	2013	2014	2015
Hoja de coca (toneladas)	Potencial de producción hoja de coca	17.605	17.514	14.781	22.027	26.195
	Incautaciones de hoja de coca	36,9	18,8	14,6	24,5	56,0
Pasta básica de cocaína-PBC/ base de cocaína/BC (toneladas)	Potencial de producción de Base de cocaína	27,6	27,4	21,7	32,3	38,4
	Incautaciones PBC/BC	2,00	2,55	0,90	1,99	2,43

Tabla 15. Potencial de producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína (PBC), base de cocaína (BC) e incautaciones 2011 - 2015, Meta

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

En relación con la producción de pasta básica de cocaína/base de cocaína, teniendo en cuenta que su procesamiento se realiza muy cerca al cultivo, se observa que en 2013 existe una marcada diferencia entre el potencial de producción y las incautaciones,

precisamente es en este año donde se reportan el menor valor incautado para el periodo de análisis (0,90 tm), en los años anteriores y posteriores, el volumen incautado no supero las tres toneladas.



Gráfica 10. Relación entre el potencial de producción de pasta/base de cocaína y las incautaciones 2011- 2015, Meta

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

En la gráfica se observa que las variables analizadas presentan un comportamiento parecido, puesto que muestran tendencia creciente (potencial de producción de pasta básica de cocaína/base de cocaína). En cifras, para la pasta básica de cocaína/base de cocaína el porcentaje de incautaciones entre el 2011 y 2015 disminuyó al pasar de 7,2% a 6,3%; en tanto que entre 2011 y 2012, se presentó un aumento de 7,2% y de 9,3%, respectivamente, siendo el valor más alto registrado en la serie de lo incautado frente a lo potencialmente producido.

Lo anterior, evidencia las dificultades que presentan las autoridades, en el orden departamental, para traducir sus esfuerzos en la efectividad de la incautación de este producto, también indica que para el 2015 un porcentaje superior al 90% de lo que se estimó de producción en el departamento estuvo disponible en la medida en que no fue retirado del mercado ilícito.

5.2.3. Incautaciones de clorhidrato de cocaína

En 2015, el volumen total de incautación de clorhidrato de cocaína en Meta presentó un incremento de alrededor del 67%, al pasar de 1.916,23 kg en 2014 a

3.203,27 kg en 2015. El municipio de Puerto Gaitán representó el 63% de las incautaciones efectuadas en el departamento; al observar la dinámica de las incautaciones de este municipio en los últimos años, se observa un incremento significativo desde el 2013.

La tendencia evidencia que las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Meta son muy distintas a las de pasta/base de cocaína. Para el periodo 2011-2015, en Puerto Rico solamente se han registrado incautaciones en dos años (2012 y 2015), con 30,66 kg y 0,64 kg, respectivamente, mientras que las incautaciones de pasta/base de cocaína, han registrado cantidades considerables para todo el periodo, registrándose una tendencia al alza en 2014 y 2015, con un volumen incautado de 852,60 kg para el último año.

De la misma manera sucede en los municipios de Puerto Concordia y San Juan de Arama, que registraron volúmenes bajos en las incautaciones de clorhidrato de cocaína para el periodo 2011-2015, pero un volumen significativo en las incautaciones de pasta/base de cocaína. Puerto Concordia, en los tres últimos años ha registrado el mismo volumen de clorhidrato incautado, un volumen que no supera los 0,1 kg, contrariamente a esta dinámica, las incautaciones de pasta/base de

cocaína han ido incrementándose desde 2012, donde se incautó un volumen de 3,11 kg y para 2015, ascendió a 652,78 kg.

No se debe establecer una relación directa entre la producción de la hoja de coca con la producción de

clorhidrato de cocaína, puesto que los cristalizaderos y los complejos de producción de clorhidrato de cocaína no se encuentran relacionados geográficamente con zonas de alta afectación de cultivos de coca.

Municipio	2011 (kg)	2012 (kg)	2013 (kg)	2014 (kg)	2015 (kg)	Total (kg)
Acacías	1.536,01	5,23	186,07	101,81	2,22	1.831,34
Barranca de Upía	19,00	2,49	0,00	0,07	0,08	21,64
Castilla La Nueva				0,01	0,02	0,03
Cubarral		0,01	0,01	0,00	0,00	0,02
Cumaral		0,00	0,14	0,04	0,06	0,24
El Dorado			0,00			0,00
Fuente de Oro			0,40			0,40
Granada	0,17	6,52	0,24	0,30	70,24	77,47
Guamal		0,01		0,00	0,01	0,02
La Macarena		0,00		0,01		0,01
Lejanías			0,30			0,30
Mapiripán		203,00	1.100,04	0,09		1.303,13
Mesetas					0,08	0,08
Puerto Concordia			0,01	0,01	0,01	0,03
Puerto Gaitán	983,30	673,01	764,35	1.612,79	2.029,14	6.062,59
Puerto Lleras	60,00			0,01	39,76	99,77
Puerto López	5.000,00	202,31	114,84	0,55	670,05	5.987,75
Puerto Rico		30,66			0,64	31,30
Restrepo			207,90	1,81	170,93	380,64
San Carlos de Guaroa					0,00	0,00
San Juan De Arama	0,01	0,01			7,44	7,46
San Martín	210,00	540,00	1.115,22	189,14	189,86	2.244,21
Villavicencio	37,48	75,19	383,95	9,60	22,74	528,96
Vistahermosa		0,02				0,02
Total	7.845,97	1.738,45	3.873,49	1.916,23	3.203,27	18.577,40

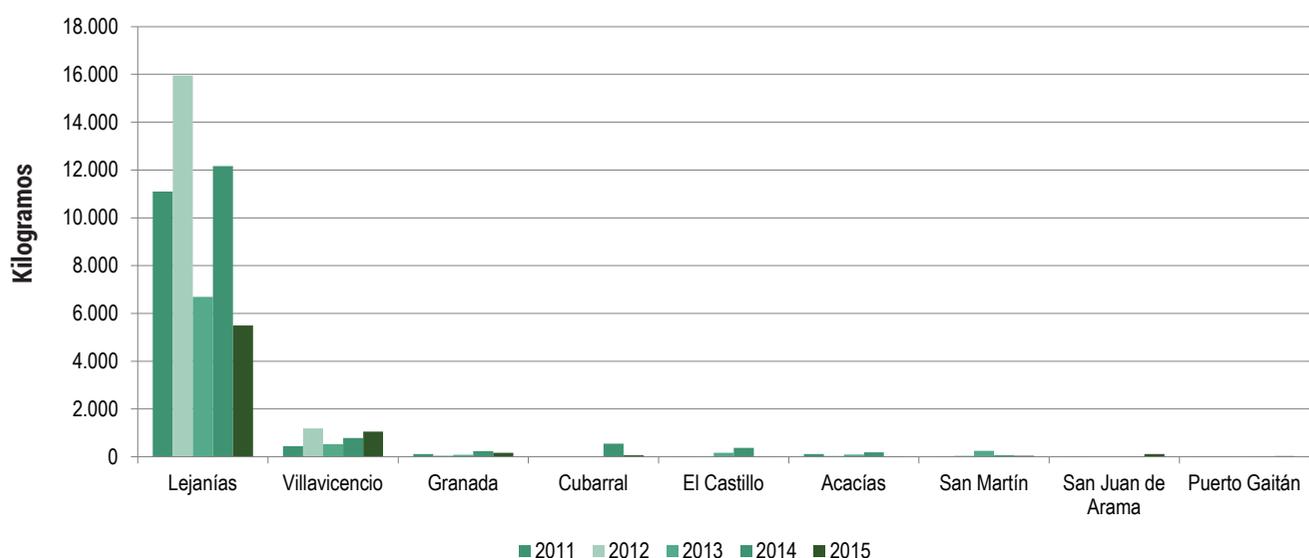
Tabla 16. Incautaciones de clorhidrato de cocaína 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

5.3. INCAUTACIONES DE MARIHUANA

Las incautaciones de marihuana en Meta para el periodo 2011-2015, ascendieron a un total 58.505,39 kilogramos; en el último año las incautaciones en el departamento representaron 2,8% del total nacional. El año de mayor incautación fue 2012, con 17.349,36 kg, incautados principalmente en el municipio de Lejanías. Para 2015, se observa que se incautó la mitad de la marihuana registrada en 2014, puesto que en 2014 se incautó un volumen de 14.411,64 kg y para 2015 fue de

7052,20 kg. En general, Lejanías durante toda la serie analizada corresponde al municipio donde mayores incautaciones de marihuana se presentaron con un 88% del total departamental.

Los municipios de Lejanías y Villavicencio, para el periodo 2011-2015, son responsables del 95% de las incautaciones de marihuana en el departamento. En la siguiente gráfica se observa las incautaciones de marihuana para el periodo de análisis, en donde se reflejan las apreciaciones anteriormente relacionadas.



Gráfica 11. Incautaciones de marihuana 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

En la siguiente tabla se presentan las incautaciones de marihuana en el departamento, para los años 2011 a 2015, los años 2011, 2012 y 2014 registraron un volumen incautado que superaba los 10.000 kg, contrario a esta dinámica los años 2013 y 2015, no

superaron en volumen de marihuana incautada en años anteriores. En el último año, el volumen incautado de marihuana fue prácticamente dos veces lo registrado en 2014.

Municipio	2011 (kg)	2012 (kg)	2013 (kg)	2014 (kg)	2015 (kg)	Total (kg)
Lejanías	11.097,45	15.949,23	6.695,90	12.162,54	5.493,74	51.398,86
Villavicencio	441,86	1.192,69	530,11	788,72	1.057,46	4.010,84
Granada	109,99	62,04	87,00	235,99	162,03	657,05
Cubarral		0,20	0,72	546,09	65,58	612,59
El Castillo	0,24	0,13	163,26	376,56	0,78	540,97
Acacias	117,05	39,61	89,69	183,70	17,71	447,76
San Martín	14,25	49,09	246,08	64,96	44,24	418,61
San Juan de Arama	1,10	1,75	0,86	1,76	111,56	117,03
Puerto Gaitán	2,40	21,63	9,40	11,06	35,76	80,25
Guamal	27,71	2,08	0,56	0,26	15,71	46,31
Puerto Concordia	1,20	0,97	18,21	14,33	6,79	41,50
Puerto López	0,58	3,42	10,28	5,83	8,51	28,61
Uribe	1,29	15,11	2,00	1,97	5,30	25,66
Barranca de Upía	6,14	7,60	4,02	0,27	0,92	18,93
Cumaral	0,95	0,95	2,08	1,88	2,23	8,09
La Macarena	0,22	0,03	0,32	3,02	4,09	7,67
Vistahermosa		0,57	0,08	3,16	3,19	7,00
Mapiripán	0,22	0,29	3,83	1,03	1,50	6,87
Puerto Rico		0,12	2,46	1,76	1,99	6,32
Puerto Lleras		0,18	0,38	2,91	2,64	6,11
Restrepo		0,31	0,35	0,50	2,18	3,34
Fuente de Oro		0,02	0,03	0,88	2,25	3,17
Mesetas		0,44	0,08	0,39	1,83	2,73
Castilla La Nueva	0,09	0,25	0,32	0,70	1,36	2,73
Cabuyaro	0,01	0,27	0,28	0,31	1,50	2,37
San Carlos de Guaroa	0,07	0,14	0,62	0,81	0,66	2,29
El Dorado	0,16	0,17	0,18	0,15	0,18	0,84
El Calvario		0,10	0,16	0,04	0,42	0,70
San Juanito				0,11	0,11	0,21
Total	11.822,95	17.349,36	7.869,25	14.411,64	7.052,20	58.505,39

Tabla 17. Incautaciones de marihuana 2011 - 2015, Meta
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho

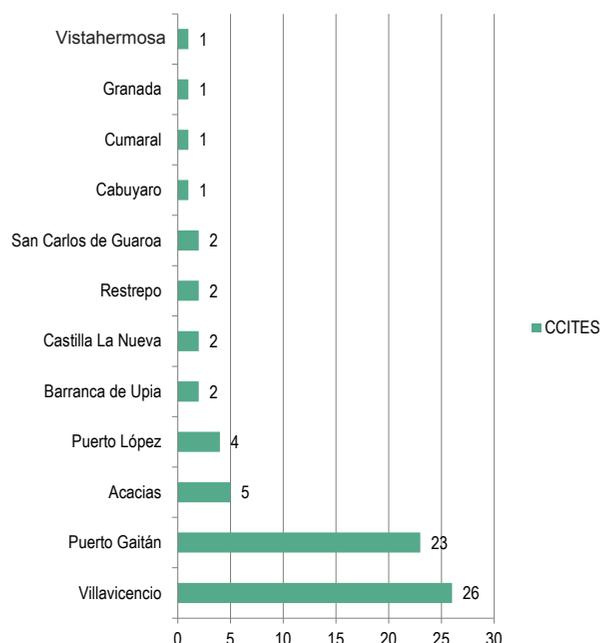
5.4. INCAUTACIONES DE HEROÍNA

En Meta no se reporta la presencia de cultivos de amapola, así como tampoco infraestructuras para la extracción de morfina y posterior conversión a heroína. Solamente se han registrado dos incautaciones de heroína en el departamento: la primera en 2008, en Puerto Gaitán con 0,03 kg y la segunda en 2015, en Villavicencio con 0,02 kg.

5.5. DINÁMICA DE LAS SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS EN META

En Meta, se encuentran 70 empresas autorizadas para el uso de sustancias químicas controladas durante 2014, por medio del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacentes (CCITE). Villavicencio con 26 empresas es el municipio al cual el Ministerio de Justicia y del Derecho ha entregado la mayor cantidad de permisos, seguido por Puerto Gaitán con 23, Acacías con cinco, Puerto López con cuatro, los demás municipios obtuvieron de uno a dos permisos. En la siguiente gráfica se observa la distribución de CCITES otorgados, vigentes en 2015.

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

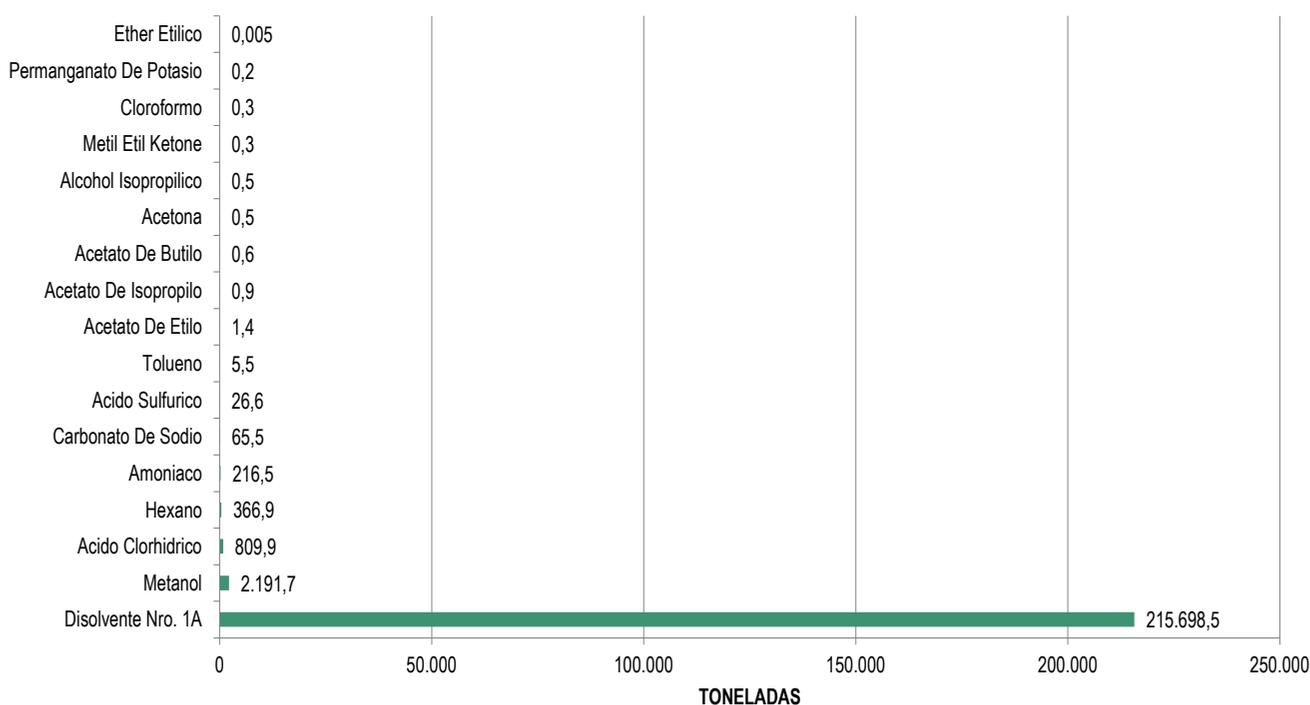


Gráfica 12. Autorización del uso de Sustancias Químicas, CCITE vigentes 2015, Meta

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

En cuanto a las sustancias químicas de Control Nacional, se destaca que el metanol, el ácido clorhídrico y el acetato de etilo corresponden a las que se han autorizado en mayor cantidad a los empresarios en el departamento. El disolvente alifático 1A autorizado para el departamento, se utiliza en su mayoría en empresas dedicadas a la extracción de petróleo, así como también para la industria del caucho, fabricación de tintas y formulación de thinner.

Los permisos para el uso de las sustancias químicas en Meta fueron otorgados en los meses de julio a noviembre de 2014 y cuentan con una vigencia de 1 año a partir de su expedición. En la siguiente gráfica se detallan las sustancias químicas en unidades de peso autorizadas para el departamento.

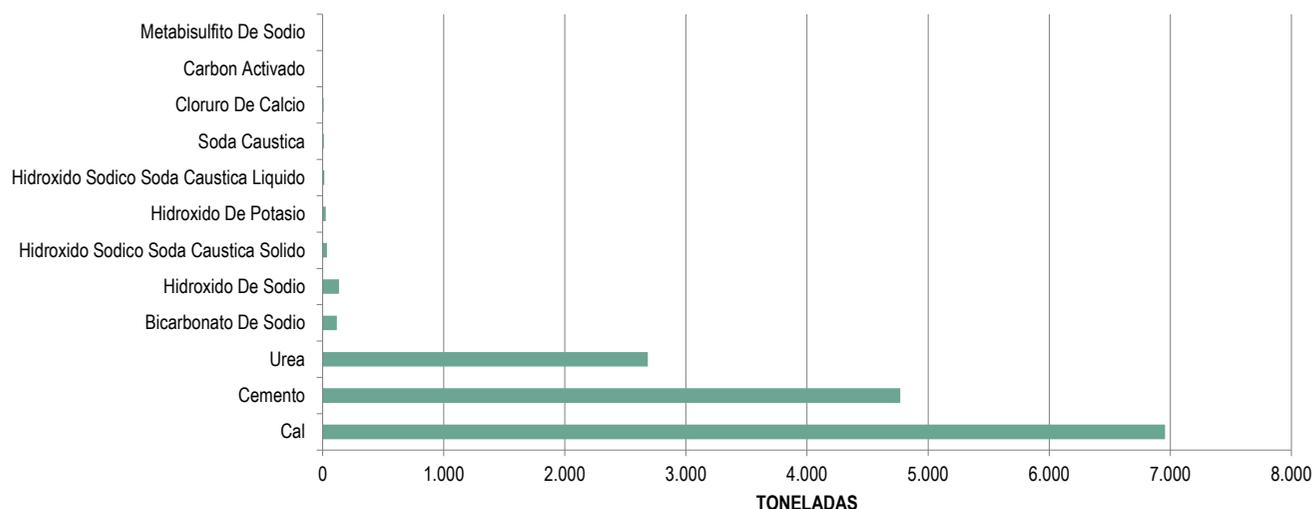


Gráfica 13. Autorización del Sustancias Químicas Controladas, Control Nacional 2015, Meta

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

Inicialmente la Resolución 009 del 24 de junio de 2009, vigente hasta el 08 de enero de 2015, se aplicaba en todo el territorio de Meta considerado como zona de Control Especial, lo que determinó que además de las sustancias objeto de control nacional se adicionaran otras que por sus características se utilizan en el proceso de transformación de la hoja de coca en base de cocaína. Posterior a esta Resolución y con el

objeto de unificar y actualizar la normatividad expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes sobre el control de sustancias y productos químicos se crea la Resolución 001 de 2015. La siguiente gráfica muestra las sustancias químicas sometidas a control especial que tienen autorizados por periodo mensual los empresarios en Meta para 2015.



Gráfica 14. Autorización de Sustancias Químicas Controladas, Control Especial 2015, Meta
Fuente: Subdirección de Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho

En el caso del A.C.P.M., también sustancia de control especial, fueron autorizados para los empresarios del departamento 1.715.440 galones para sus necesidades industriales. Se destaca que la principal sustancia química de control especial que se autorizó para 2015, correspondió al Disolvente Alifático 1A, con una cantidad mensual de 215.698,5 tm. Los usuarios en el departamento fueron autorizados en las calidades de Comprador, Distribuidor y Consumidor, para el uso de las sustancias controladas.

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

Sustancia química	Unidades	2011	2012	2013	2014	2015
Ácido sulfúrico	Litros	49.587	49.332	39.643	59.075	70.255
Amoníaco	Litros	59.268	58.963	46.897	69.885	83.111
Gasolina	Litros	7.839.234	7.798.917	6.187.129	9.220.034	10.964.925
Cemento	Kilogramos	1.378.983	1.371.891	1.083.010	1.613.897	1.919.327
Urea*	Kilogramos	303.376	301.816	238.262	355.057	422.252
Permanganato de potasio	Kilogramos	1.759	1.750	945	1.408	1.674

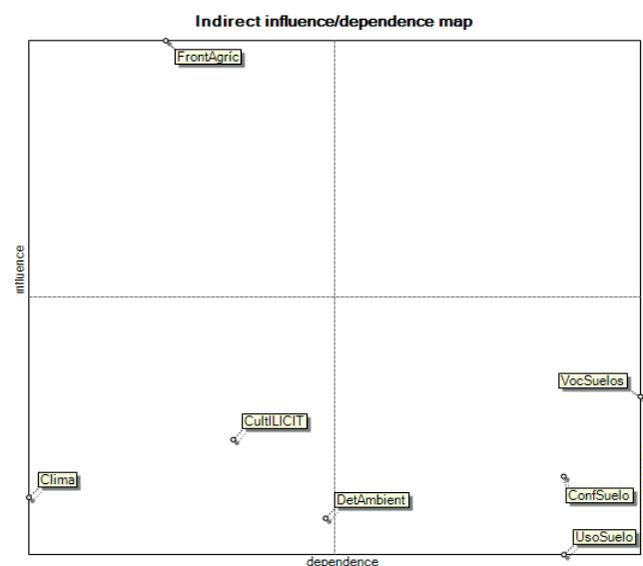
Tabla 18. Estimativo cantidad de sustancias necesarias para procesar la hoja coca que se produce, 2011- 2015, Meta
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

Lo anterior determina que fue necesario activar mecanismos por parte de los productores, traducidos en estrategias que les permitieran obtener esta gran cantidad de sustancias químicas, para procesar la hoja de coca que se produjo en el departamento.

6 DIMENSIÓN AMBIENTAL

El análisis estructural de la problemática ambiental asociada a la producción ilícita, muestra la ampliación de la frontera agrícola como el eje determinante, como se muestra a continuación. En este sentido, teniendo condiciones restrictivas determinadas por el régimen climatológico, la producción de cultivos ilícitos se

asocia con la ampliación de la frontera, sin que por ello pueda afirmarse que la producción ilegal constituye el factor determinante de la expansión de la misma.



Grafica 15. 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 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.

El Meta es un departamento con un proceso de colonización tardía, con el existe una fuerte relación de pérdida de cobertura boscosa pues la llegada de nuevos habitantes a un territorio previamente habitado por pueblos indígenas, muchos de ellos nómadas, estaba relacionado con bonanzas extractivas como la explotación de Quina, Caucho y la implantación de grandes haciendas para el asentamiento de una ganadería extensiva.

El departamento cuenta en su territorio con una de las grandes reservas ecosistémicas del país, la gran Reserva de La Macarena, espacio que permite la unión de varios ecosistemas estratégicos como son el Andino, el Orinocense y el Amazónico en donde existe no solo una gran biodiversidad sino es reconocido como un hotspot de endemismo en el mundo; a pesar, de estar protegido por varios instrumentos legales como varios

Parques Nacionales Naturales y ser reconocido como Patrimonio de la Humanidad, la presión por ocupar su territorios, establecer asentamientos humanos, el desarrollo de infraestructura y las economías ilegales han generado procesos de deforestación devastadores que han llevado a la fragmentación y pérdida de conectividad de estos ecosistemas.

6.1. ANÁLISIS DE LA PÉRDIDA DE COBERTURA VEGETAL

La pérdida de coberturas vegetales en el Meta muestra en los últimos años una situación crítica frente a otros departamentos del país; algunos estudios realizados indican que tan solo en el área del AMEM entre 2002 – 2015 se han perdido 343.275 ha de bosques naturales y su pérdida se asocia directamente a tres causas, ganadería, cultivos de coca y potrerización, siendo esta última la de mayor afectación¹²⁶. Este mismo estudio indica, que de seguir así la tendencia, en el AMEM se podrían estar perdiendo cerca de 35.000 ha de bosque/año.

Un factor que ha sido determinante en la pérdida de coberturas vegetales en el Meta, especialmente al sur del departamento donde permanece el mayor territorio ocupado por bosques transicionales (la parte norte está ocupada por Sabanas orinocenses), es el desarrollo de una infraestructura vial¹²⁷ que permita la conexión entre el piedemonte llanero con el piedemonte amazónico, este desarrollo se ha dado en parte por la promoción de colonizaciones dirigidas y algunas Concesiones del Estado, caso Marginal de La Selva y por otro lado patrocinadas por grupos armados ilegales como la Trocha Ganadera. En este escenario de desarrollo, no solo el hecho de la construcción de la vía genera una pérdida de cobertura boscosa, sino que con mayor impacto se registra la configuración de nuevos asentamientos patrocinados con la especulación de tierras asociadas al progreso que a su vez dinamizan la pérdida de coberturas con la llegada de cultivos, pastos entre otros.

Como se expuso anteriormente, el Meta ha sido uno de los núcleos históricos de concentración de cultivos de coca y si bien asociado a este se define una pérdida directa de cobertura boscosa, su principal implicación está en ser un vector o agente dinamizador de deforestación; algunos estudios muestran que la capitalización del ingreso de un campesino cocalero se manifiesta en la ampliación del territorio para pasturas, un ejemplo de esto muestra que en la gran reserva de la Macarenas tan solo en 1988 se contaba con cerca de 100.000 ha¹²⁸ en pastos con baja capacidad de carga.

El impacto de la pérdida de coberturas vegetales en el Meta se expresa en las cifras más recientes que presentó el IDEAM relacionadas con el tema, en el cual de las 124.035 ha deforestadas en 2015 en el país, 12% (15.369 ha) se concentraron en el Meta, posicionándolo

126. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/deforestacion-en-los-llanos-orientales/16407856>. Diciembre 2015.

127. Consultado en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/galeria/la-macarena-asi-estran-destruyendo-a-este-parque-natural/34958>. Diciembre 2015.

128. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

como el tercer departamento con mayor deforestación en el país, siendo superado tan solo por Caquetá¹²⁹ y Antioquia. Frente a los datos expuestos en 2014, el departamento aumentó su deforestación en 12%. La Macarena y Mapiripán se ubican entre los municipios con mayor área deforestada, con 4.099 ha y 2.508 ha respectivamente que les otorgan el segundo y noveno lugar. Otros municipios con tasas de deforestación significativas son Puerto Rico, Vistahermosa, Uribe y Mesetas.

El análisis de pérdida de coberturas partió de un análisis multitemporal 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). Este análisis en Meta exhibe un comportamiento particular frente a lo observado en otras regiones afectadas por la presencia de cultivos de coca; pues la mayor pérdida de cobertura vegetal se ha concentrado en áreas catalogadas como abandonadas con un 60% y en áreas identificadas como nuevas o de expansión del cultivo en los últimos tres años, el porcentaje es 0%; estos valores muestran que si bien el cultivo de coca ha generado un proceso de deforestación en el territorio, son otros agentes dinamizadores los que han influido directamente en estos procesos, como se mencionó anteriormente la potrerización para ganadería extensiva puede ser uno de ellos.

En áreas identificadas como afectadas de manera permanente por la presencia del cultivo de coca, se registra una pérdida de coberturas del 11% y en áreas con afectación intermitente en los 10 últimos años un 29%. Especialmente este comportamiento se registra en el área circundante y límite interior del PNN Sierra de la Macarena por todo el margen de los ríos Güejar y Guayabero y al sur del departamento en el municipio de La Macarena, especialmente en las Sabanas del Yará, sector declarado como alerta de foco de deforestación por el IDEAM y que tiene una continuidad del fenómeno hacia el Caquetá en San Vicente del Caguán. Estudios en la zona, indican que la presencia del cultivo de coca en los territorios es un elemento de triple deforestación¹³⁰; en un primer momento la siembra del cultivo de coca en zonas boscosas, luego se puede dar un desplazamiento del cultivo para evitar el control directo (aspersión aérea o erradicación manual forzosa) y en tercer lugar, para afianzar la ocupación del predio por medio de pasturas y cultivos de pancoger.

129. Consultado en: http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/la-cifra-de-deforestacion-en-colombia-2015-reporta-124-035-hectareas-afectada. Diciembre de 2015.

130. ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007

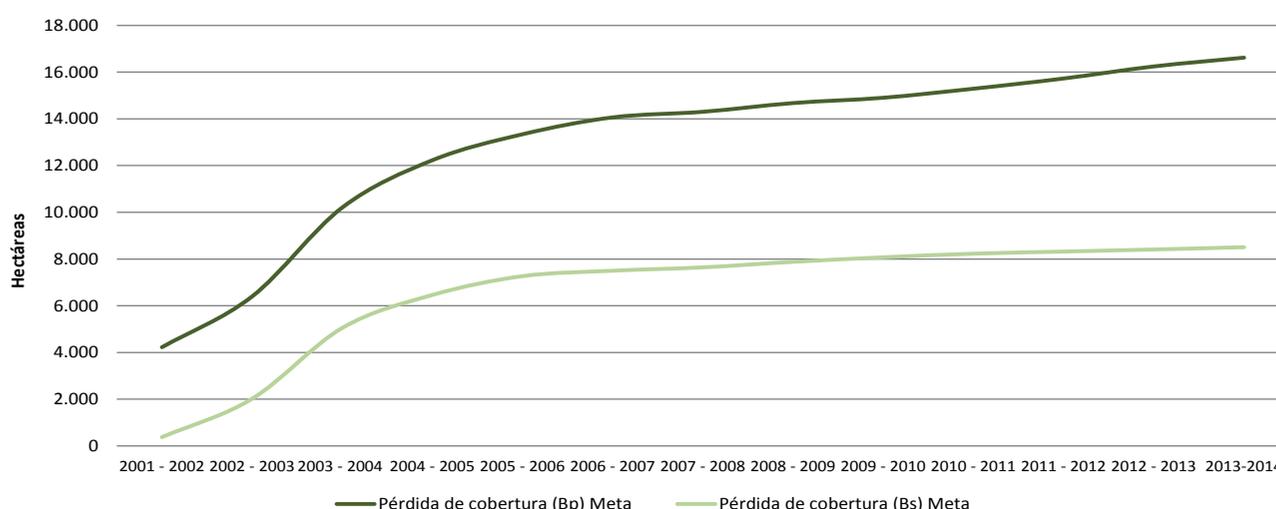
6.2. PÉRDIDA DE COBERTURAS VEGETALES ASOCIADA DIRECTAMENTE AL CULTIVO DE COCA¹³¹

En cuanto a la pérdida de coberturas vegetales asociada directamente por la siembra de coca en Meta entre 2001 y 2014 se acumuló una pérdida de bosque primario de 16.618 ha que representaron un 10% del total nacional y posicionaron al departamento en el cuarto lugar de afectación nacional. En cuanto a bosques secundarios, es decir bosques degradados por acción antrópica o natural, se acumuló para el mismo período una pérdida de 8.505 ha, que representaron un 9,3% del total nacional y le dieron un cuarto lugar de afectación departamental.

El periodo con mayor pérdida de bosque primario asociada directamente a la siembra de coca se registra entre 2001 y 2002 con 4.225 ha, este registro coincide con la finalización de la zona de distensión creada para los Diálogos de Paz, que significó una reubicación de los cultivos de coca asociado a la retoma del control territorial; Puerto Rico y Mapiripán a pesar de la reducción del área con coca departamental para este

periodo de aumento de deforestación, presentaron un el periodo en el que se registra una mayor pérdida de aumento del área con coca. Para bosques secundarios, bosques es 2003 y 2004 con 3.633 ha. En ambos tipos de bosques, se registra una tendencia a la reducción de pérdida de cobertura boscosa alcanzado un mínimo de 228 ha entre 2009 y 2010 en bosques primario y 89 ha entre 2012 y 2013 para bosques secundarios.

En el periodo más reciente 2013 – 2014 en Meta, se identificó una pérdida de 276 ha de bosque primario asociadas directamente a la siembra de coca, las cuales se concentraron en un 70% en La Macarena (150 ha) y Puerto Rico (117 ha). En relación con bosque secundario, se registró una pérdida de 97 ha que se concentraron en 62% en La Macarena (43 ha) y Puerto Rico (17 ha). En este periodo, el área con coca departamental paso de 2.898 ha a 5.042 ha, un aumento del 74%; a pesar de este aumento qué significó una ruptura en la tendencia de reducción en el departamento, el área pérdida de coberturas vegetales no manifestó en la misma magnitud este aumento; no obstante, preocupa que los municipios en los cuales se concentra la pérdida de cobertura sean municipios con relación directa con el PNN Sierra de La Macarena.



Gráfica 16. Pérdida acumulada de coberturas vegetales por siembra directa de coca

En la gráfica de pérdida acumulada, se aprecia como antes del periodo 2007 – 2008 incrementó significativamente; posterior a este periodo tanto en bosque primario como bosque secundario se registra un leve aumento para ambos tipos de cobertura. Tanto bosques primarios como secundarios han presentado un mismo comportamiento tendencial con diferentes magnitudes.

6.3. VOCACIÓN DE USO 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

131. La deforestación se define como la pérdida de cobertura ocupada principalmente por árboles que pueden contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima de dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5m al momento de su identificación y un área mínima de 1,0 ha (Galindo et al. IDEAM 2014). Según la información SIMCI, sus estudios hablan de pérdida de coberturas vegetales donde se incluye pérdida de bosque primario, y pérdida de bosque secundario o intervenido.

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.

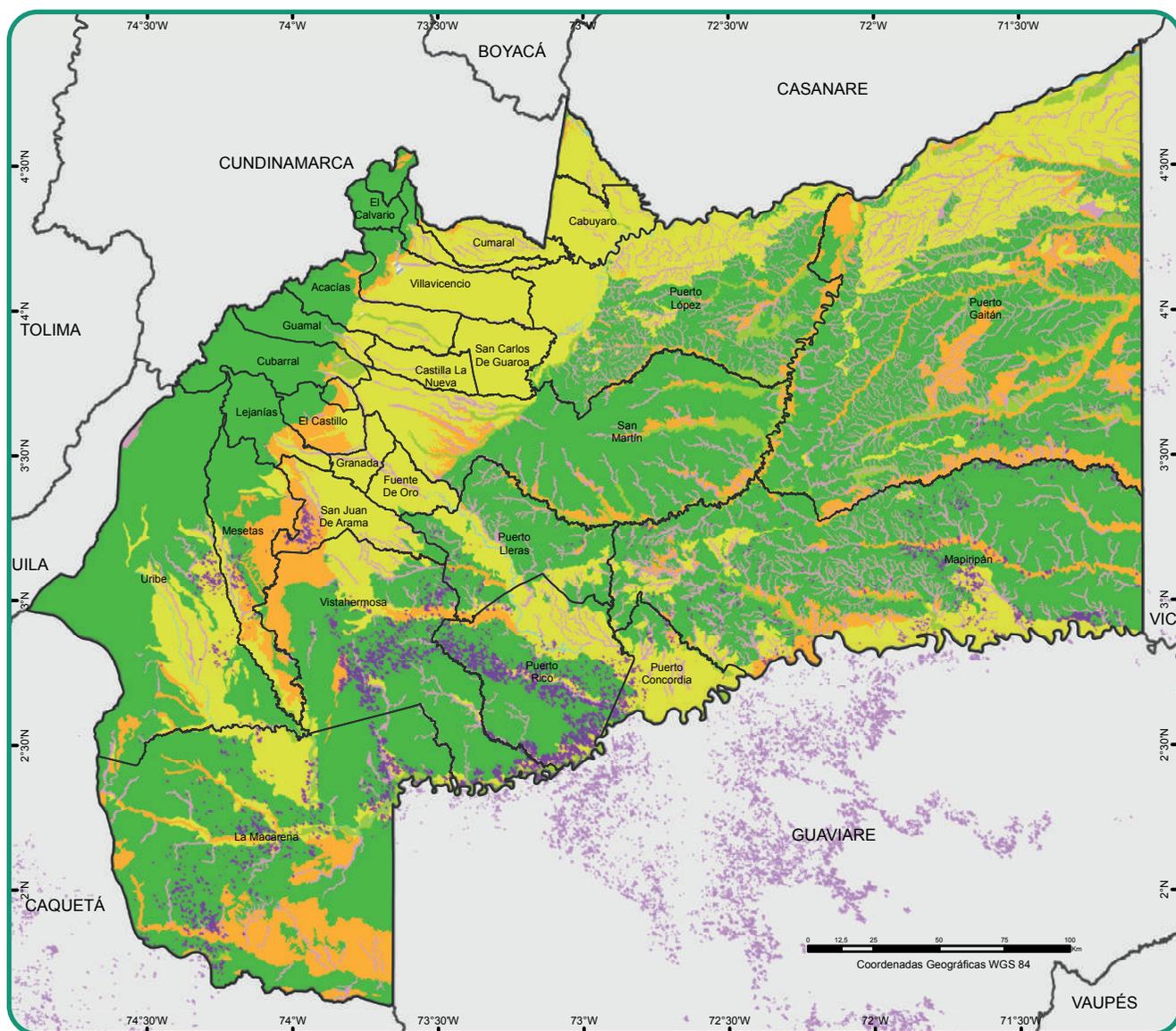
El área geográfica ocupada por coca entre 2011 – 2015 en el territorio colombiano fue de 205.600 ha; de éstas el 64% se localizó en áreas con vocación forestal, un 20,4% agroforestal y tan solo un 12,5% en uso agrícola. Para entender este comportamiento es necesario precisar la distribución del cultivo de coca sobre el territorio por medio de tres escenarios:¹³² 1) dentro de espacios de ruralización, caracterizados por presencia de infraestructura y actividades económicas con condiciones favorables de mercado, que con el

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

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.

La presencia del cultivo de coca en Meta en relación con la vocación del suelo que presenta el departamento muestra un comportamiento similar a lo observado en el resto del país, un mayor peso (63%) en áreas que deben estar destinadas a una vocación forestal, seguido de un 20% en áreas para uso agrícola; si bien, existe un conflicto significativo frente a la presencia de coca en áreas de vocación forestal en donde se debe buscar una reducción del área y enfocarse en procesos de regeneración de coberturas boscosas por medio de familias guardabosques y venta de servicios ecosistémicos; la presencia en áreas agrícolas puede ser aprovechada para implementar proyectos de desarrollo alternativo enfocados a una sustitución por productos agrícolas que puedan aprovechar las cadenas de competitividad y comercialización que se estén priorizando en el plan de desarrollo departamental; un ejemplo de esto pueden ser los cultivos de Palma africana que se han implementado en Mapiripán.



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

- Agroforestal
- Forestal
- Límite Municipal
- Agrícola
- Ganadero
- Límite Departamental
- Conservación de Suelos
- Zonas Urbanas
- Cuerpos de Agua
- Cultivos de Coca 2011 - 2015

Mapa 11. Vocación de uso del suelo, 2012 y cultivos de coca 2011 - 2015, Meta

Otro punto importante, se relaciona con la presencia de coca en áreas con vocación agroforestal (6,4%); con el fin de tener un equilibrio entre la vocación y la necesidad de generar fuentes de ingresos a la población asentada en estas zonas; se pueden diseñar alternativas, en dos sentidos; primero, el desarrollo de proyectos con componentes agroforestales donde se mezclen cultivos de pancoger con un componente forestal que no solo permita el aumento de la cobertura boscosa sino también pueda ser aprovechado con productos no maderables, como resinas, frutos o fibras para artesanías. Por otro lado, es valioso fomentar la estrategia de pago por servicios ambientales, como el desarrollado en municipios como Acacias, El Castillo y Cubarral, donde al campesino se le hace un pago por el cuidado del bosque; bajo este programa¹³³, que según sus auspiciadores ha tenido gran aceptación en el departamento, se encuentran vinculadas aproximadamente 542 familias que cuidan 1.438 ha de bosque. Esto podría aprovecharse en municipios colindantes a las áreas protegidas del departamento así como en el municipio de La Macarena, foco de alerta de deforestación.

6.4. PARQUES NACIONALES NATURALES Y CULTIVOS DE COCA

El Meta cuenta en su territorio con la presencia de cinco áreas protegidas de orden nacional, el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena, Parque Nacional Natural Tinigua, Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, Parque Nacional Natural Sumapaz y Chingaza.

Estas áreas protegidas, con excepción del parque Chingaza, hacen parte de una gran área de manejo decretada por el Gobierno Nacional en 1989¹³⁴ para regular las actividades humanas permitidas y no afectar la estabilidad ecológica del territorio, el Área de Manejo Especial La Macarena. Esta área también cuenta con tres distritos de manejo integrado: 1) Ariari – Guayabero, 2) Macarena Norte y 3) Macarena Sur; los cuales están divididos por zonas de manejo que buscan recuperar y fortalecer para determinantes ambientales las zonas de producción y recuperar zonas de preservación en áreas estratégicas. A pesar de los esfuerzos de las diferentes entidades involucradas en el manejo de esta área, existen problemas relacionados con la articulación de los diferentes agentes y entidades que han dificultado un control del territorio y la implementación del ordenamiento ambiental – territorial.

En relación con la presencia de cultivos de coca en los parques Chingaza y Sumapaz, no se cuenta con registro de presencia de este cultivo y se relacionada directamente con las condiciones biofísicas que estos presentan y que limitan la siembra de este cultivo. Sin embargo, es importante precisar que el municipio de Lejanías, donde según información de operaciones de erradicación manual forzosa y otros reportes existe presencia de cultivos de marihuana, tiene parte de su territorio dentro del Parque Nacional Natural (PNN) Sumapaz, factor que podría estar afectado el equilibrio

133. Consultado en: <http://revistaagrollanos.com/index.php/2-noticias/542-familias-rurales-cuidan-bosque>. Diciembre de 2016.

134. Consultado en: http://www.ame-macarena.org/el_Lamem.html. Diciembre de 2016.

ambiental de la zona y favoreciendo procesos de fragmentación o degradación de los ecosistemas allí preservados y que son fundamentales para el suministro hídrico de la región.

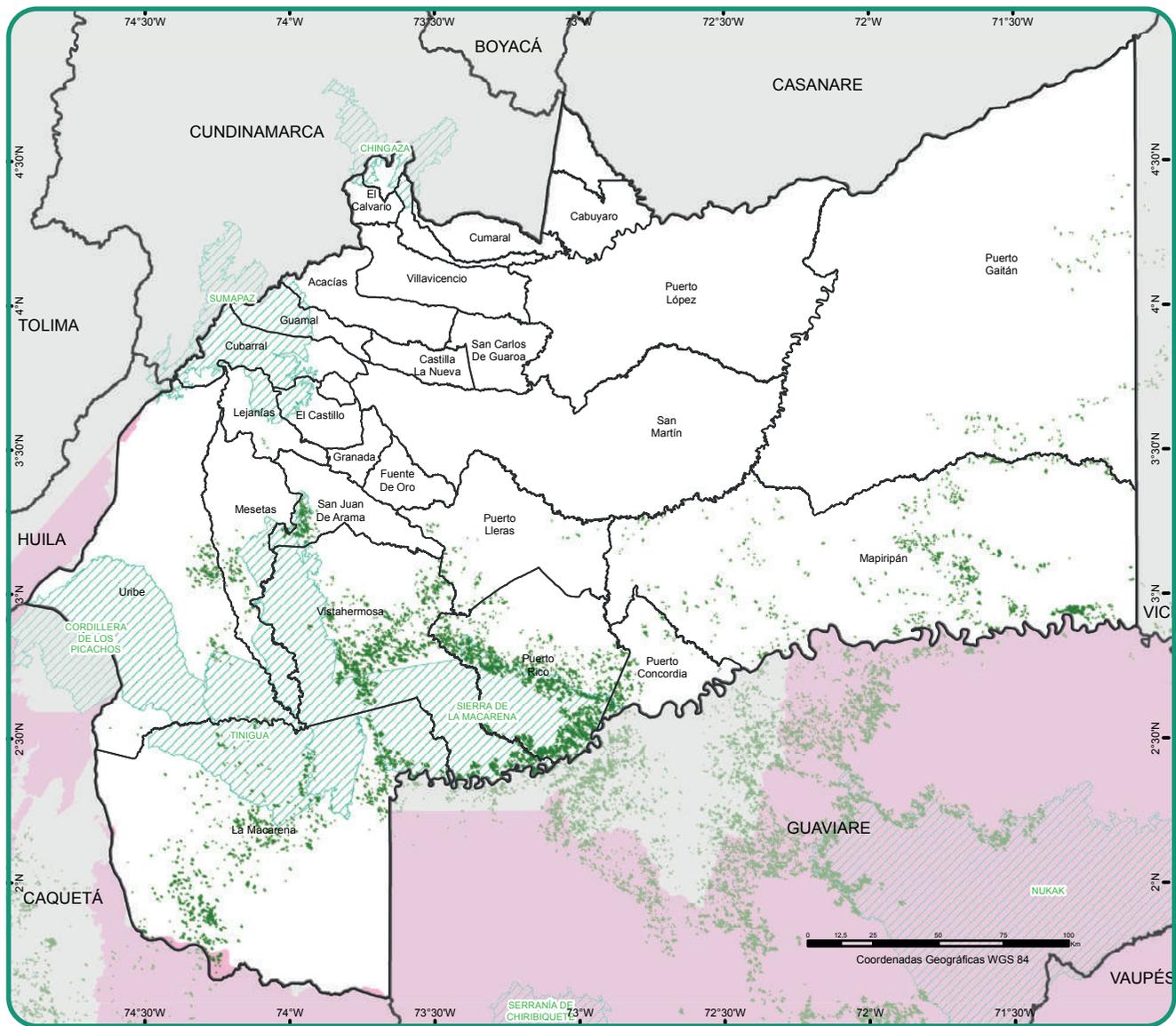
En cuanto a las tres áreas protegidas localizadas al suroccidente del departamento, estas fueron declaradas con el objeto de preservar y favorecer la conectividad entre tres ecosistemas estratégicos, el Andino, el Orinocense y el Amazónico; sin embargo, la presión antrópica asociada a procesos de colonización, aprovechamiento no planificado de los recursos naturales, la presencia de cultivos ilícitos y asentamientos poblacionales dentro de las mismas han generado que esta conectividad se pierda y a su vez flora y fauna endémica esté en peligro de extinción.

El PNN Cordillera de los Picachos fue creado en 1977 y contempla ecosistemas que van desde el páramo hasta bosques inundables en la parte baja, uno de sus objetos de conservación es la preservación de las cuencas altas de los ríos Guayabero y Pato, que generan el recurso hídrico a la región; de los tres parques que comparten territorio, es el que exhibe una menor intervención antrópica; no obstante, en el sector oriental del parque que limita con el parque Tinigua exhibe procesos de potrerización que se despliegan por los ríos Guayabero, Templado y Leyva. En referencia con la presencia de cultivos de coca, este parque presenta en los últimos dos años lotes aislados que no superan las 3 ha, para 2015 se reportó la presencia de 1 ha de coca dentro del área protegida.

El PNN Tinigua fue creado en 1989¹³⁵, en su territorio confluyen las cuencas hidrográficas de los ríos Guayabero, Guaduas, Perdido y Duda que conforman el río Guaviare y la macrocuenca del Orinoco; esta significativa riqueza hidrobiológica sumado a una extensa selva húmeda donde habitan animales como la nutria, el tigre mariposo, el león de montaña, dantas, saíno, caimán llanero y variedad de aves y especies forestales de alto valor como el Cedro macho, el Caraño, Amarillo, Acho, Caucho negro, Palma de Cumare entre otros; son algunos de los elementos que motivaron la protección del área. No obstante, los procesos de colonización y la expansión de varias bonanzas sobre el territorio, como el caucho, la extracción madera y en los últimos años los cultivos de coca han favorecido los asentamientos humanos dentro del área protegida, así mismo han actuado como vectores en la transformación del territorio, en el cual las grandes áreas dedicadas a las pasturas son el patrón dominante.

En relación con la presencia de cultivo de coca, en Tinigua entre 2001 y 2015 se ha detectado la presencia de 3.183 ha, siendo el 2001 el año con mayor área reportada, 1.156 ha; el cultivo ha presentado una reducción significativa alcanzado valores mínimos entre 2009 -2012, dos años en cero. En 2015, se registra la presencia de 258 ha con coca dentro del área protegida; los cultivos se localizan al norte del parque sobre el río La reserva y la Quebrada Pailas, que se toman como vectores de desplazamiento hasta el centro del parque sobre el río Guayabero; al sur se registra presencia de lotes en límites con el río Losada.

135. Consultado en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-tinigua/>. Diciembre de 2016



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

- Parques Nacionales Naturales
- Cultivos de coca 2011 - 2015
- Límite Municipal
- Reserva Forestal Amazonia
- Límite Departamental

Mapa 12. Reservas naturales y cultivos de coca, 2011 - 2015, Meta

A pesar de la presencia de cultivos de coca dentro del Tinigua, en talleres¹³⁶ realizados con las autoridades ambientales de la región dentro del área protegida y en su área circundante existen diferentes amenazas y vulnerabilidades que ponen en peligro la conservación y la conectividad de los ecosistemas allí presentes, dentro de las actividades que las autoridades ven con mayor preocupación son la extracción de madera (tala raza y selectiva), establecimiento de cultivos de pancoger que son reemplazados en el corto plazo por pasturas para ganadería extensiva; los procesos de colonización que se asocian a estas actividades están favorecidos ampliamente por el desarrollo de infraestructura vial que atraviesan el parque en sentido norte – sur.

El PNN Sierra de La Macarena es quizás el área protegida que tiene mayor relevancia en la región por su singularidad geoecológica¹³⁷, el interés de protección

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

137. MOSQUERA, Ricardo. La universidad nacional y la crisis de la Macarena. Universidad Nacional de Colombia.

de esta área surgió hacia 1933 cuando asociado a las investigaciones realizadas por diferentes entidades y universidades, como el Museo de Historia Natural de Nueva York, se reveló la importancia del área al ser hábitat de especies endémicas vegetales y faunísticas asociadas a los ecosistemas Andino, Orinocenses y Amazónicos; posterior, en 1948 por la Ley 52 de 1948 se crea la Reserva Nacional La Macarena y en 1989 se crea el parque nacional natural. Dentro de esta área protegida, se localiza el levantamiento geológico del Escudo Guayanés más extenso y es el denominado Sierra de la Macarena que se levanta como un islote biológico.

La legislación que se ha diseñado en torno a La Macarena siempre ha buscado un uso exclusivo del área con fines científicos y educativos; no obstante, los procesos de colonización y dificultades en la coordinación institucional han hecho de este ecosistema único en el mundo por sus condiciones de aislamiento geográfico, un escenario de confrontaciones por el control territorial, por la explotación de sus recursos y la presencia

de actividades antrópicas que han conllevado a la transformación del paisaje con predominio de pasturas, desarrollo de infraestructura vial y asentamiento de poblaciones.

En cuanto a la presencia de cultivos de coca, en la Sierra de La Macarena entre 2001 y 2015 se acumularon 23.934 ha sembrada con coca que representaron un 35% del área total sembrada en el mismo periodo en todas las áreas protegidas del país. Este valor lo posiciona como el Parque Nacional Natural con mayor afectación histórica seguido por la Reserva Nacional Natural Nukak (Guaviare) con 17.073 ha con coca en el periodo de referencia. En 2001, en el parque se identificaron 1.511 ha de coca, en los siguientes años el área tendió al aumento y registró su máximo valor en 2005 con 3.298 ha. Frente a este aumento, el Gobierno Nacional impulsó la Operación Colombia Verde, que consistió en focalizar las actividades de erradicación manual forzosa dentro del área protegida; este esfuerzo significó la reducción del área en un 47% alcanzando 1.757 ha en 2006. En 2008, se reportó el mínimo de afectación por coca en

el área con 527 ha; para 2015 se registró la presencia de 2.422 ha con coca que se localizaron principalmente sobre el río Guayabero al sur y el río Cafre al oriente, como vectores de desplazamiento hacia el interior del parque están los caños Yarumales y Cabra.

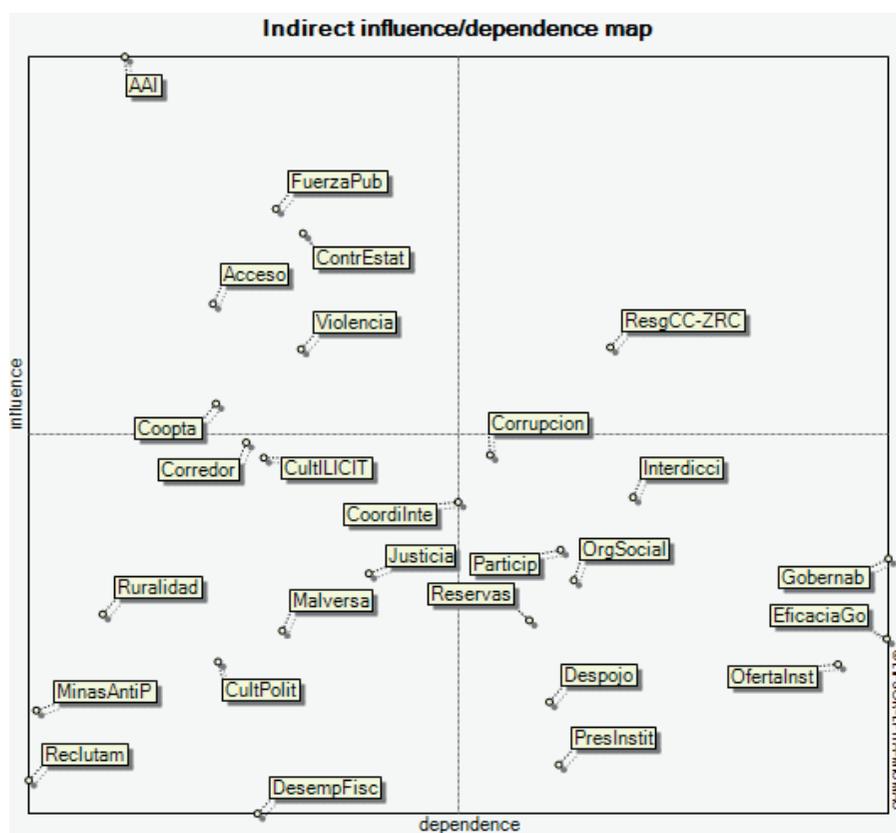
En talleres¹³⁸ realizados con las autoridades ambientales de la región se reconoció que si bien el cultivo de coca tiene una significativa presencia dentro del área protegida y en su área circundante, este actúa como dinamizador de la transformación y otra serie de amenazas y vulnerabilidades que ponen en peligro la conservación y la conectividad de los ecosistemas allí presentes; entre las que resaltan las autoridades, la ganadería extensiva ocupa el primer lugar, seguido de los asentamientos poblacionales y el desarrollo de infraestructura vial como la Guayabero – Barranco Colorado, Cafre – Guayabero, Piñalito – Agualinda y la Trocha ganadera que atraviesa el parque y busca la conexión con el Caquetá.

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

7 DIMENSIÓN TERRITORIAL

El análisis estructural de la problemática asociada a la ilegalidad y el territorio elaborada para este estudio permite observar que la presencia de actores armados ilegales (AAI en la región superior del gráfico) constituye la variable más activa dentro del sistema, y presenta a

su vez, un grado bajo de dependencia. Junto con esta variable, el control estatal del territorio y la presencia de la fuerza pública, las condiciones de acceso y la dinámica de violencia y criminalidad constituyen el núcleo central de análisis.



Gráfica 17. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al territorio y la producción ilícita

7.1. CONDICIONES DE ACCESO Y DESPLAZAMIENTO POR EL TERRITORIO

Meta se encuentra interconectado con el resto del país por medio de diferentes vías carreteables. Una de estas rutas es la vía Bogotá – Villavicencio que comunica al departamento con la capital del país; otra vía es la carretera marginal de la selva que atraviesa el territorio de norte a sur y permite comunicarse con

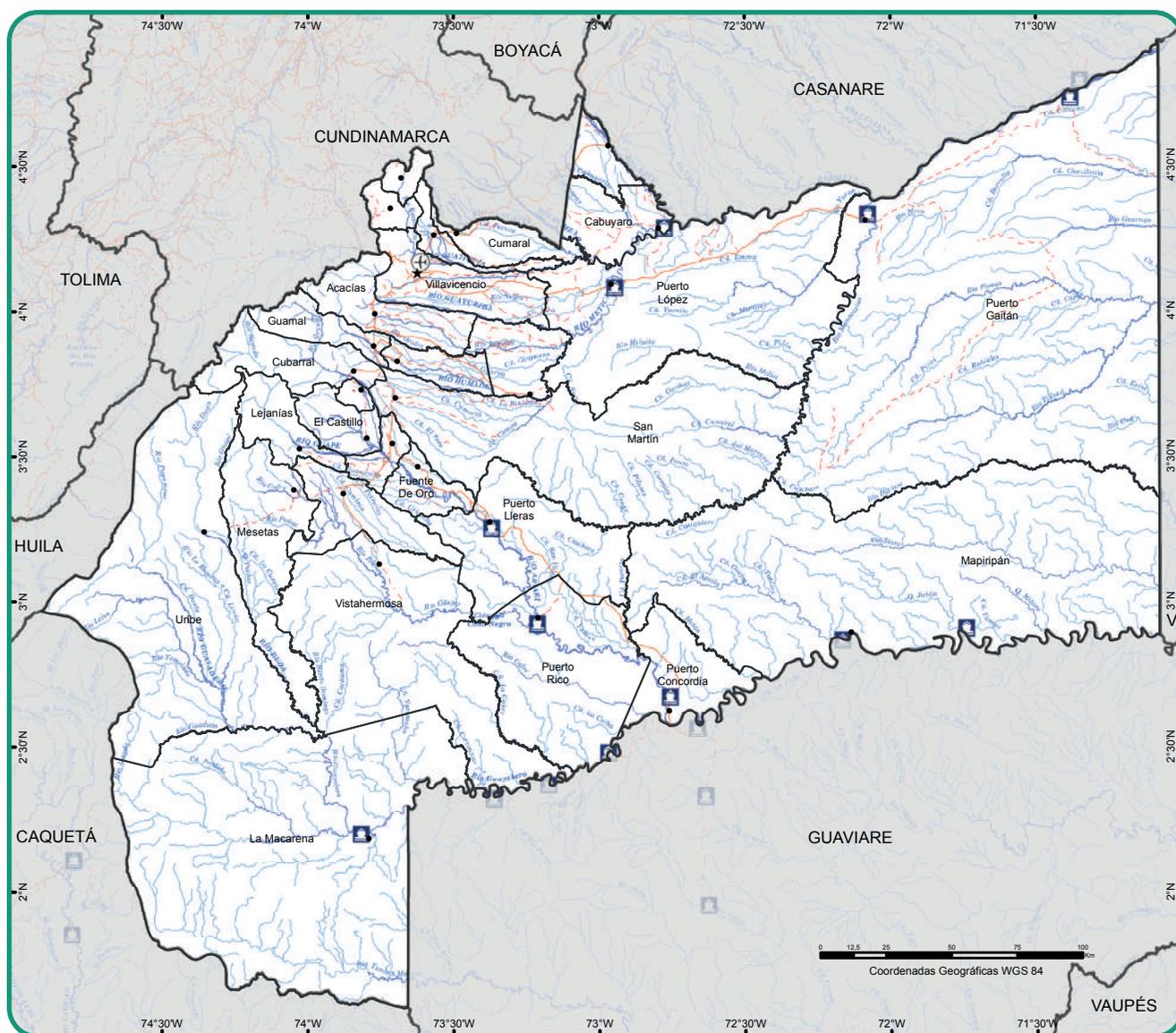
Guaviare, Cundinamarca, Boyacá, Casanare y Arauca; sin embargo el paso entre San Vicente del Caguan y Guaviare presenta retrasos en su construcción debido al conflicto en su trazado inicial por las características ambientales del territorio. Una tercera vía es la variante de la carretea marginal de la selva en Granada que conduce hacia Uribe a través de vías no pavimentadas para conectarse con Huila; una cuarta vía es la que inicia desde Villavicencio, pasa por Puerto López y Puerto Gaitán para seguir hacia Vichada y conectar con Puerto Carreño, la cual solo es transitable en verano. Sumado a esto, el Meta posee una vía de conexión construida

por colonos que atraviesa el Parque Nacional Natural Tinigua que viene desde el Caquetá y conecta con La Macarena, subiendo hacia Uribe para luego conectarse con la marginal de la selva. En el siguiente mapa se pueden visualizar las vías de acceso terrestre, aéreo y fluvial con las que cuenta el departamento.

Meta cuenta con 7.394 km de red vial carretable, los cuales copan casi en su totalidad el territorio. Del circuito vial, la red primaria o nacional está compuesta por 890 km de los cuales 572 km se encuentran pavimentados y 318 km en afirmado; la red secundaria cuenta con 1.487 km de los cuales 132 km están en pavimento, 120 km en estabilizada, 476 km en afirmado y 758 km en tierra; la vías terciarias a cargo de INVIAS suman 2.071 km que se encuentra en su totalidad en afirmado, y las

que se encuentran a cargo del municipio suman 2.946 km de los cuales 1.546 km se encuentran en afirmado y 1.400 km en tierra¹³⁹.

En el siguiente mapa se presenta la relación que existe entre la presencia de cultivos de coca y las vías carretables, donde se observa que la mayor presencia de cultivos se ubica en el sur del territorio, específicamente en Puerto Rico, Puerto Concordia en cercanías a la carretera marginal de la selva, y en Vistahermosa donde se localizan vías sin pavimentar. Asimismo, se observan cultivos en menor proporción en La Macarena, Uribe, Mesetas, San Juan de Arama y Mapiripán donde se localizan vías no pavimentadas.

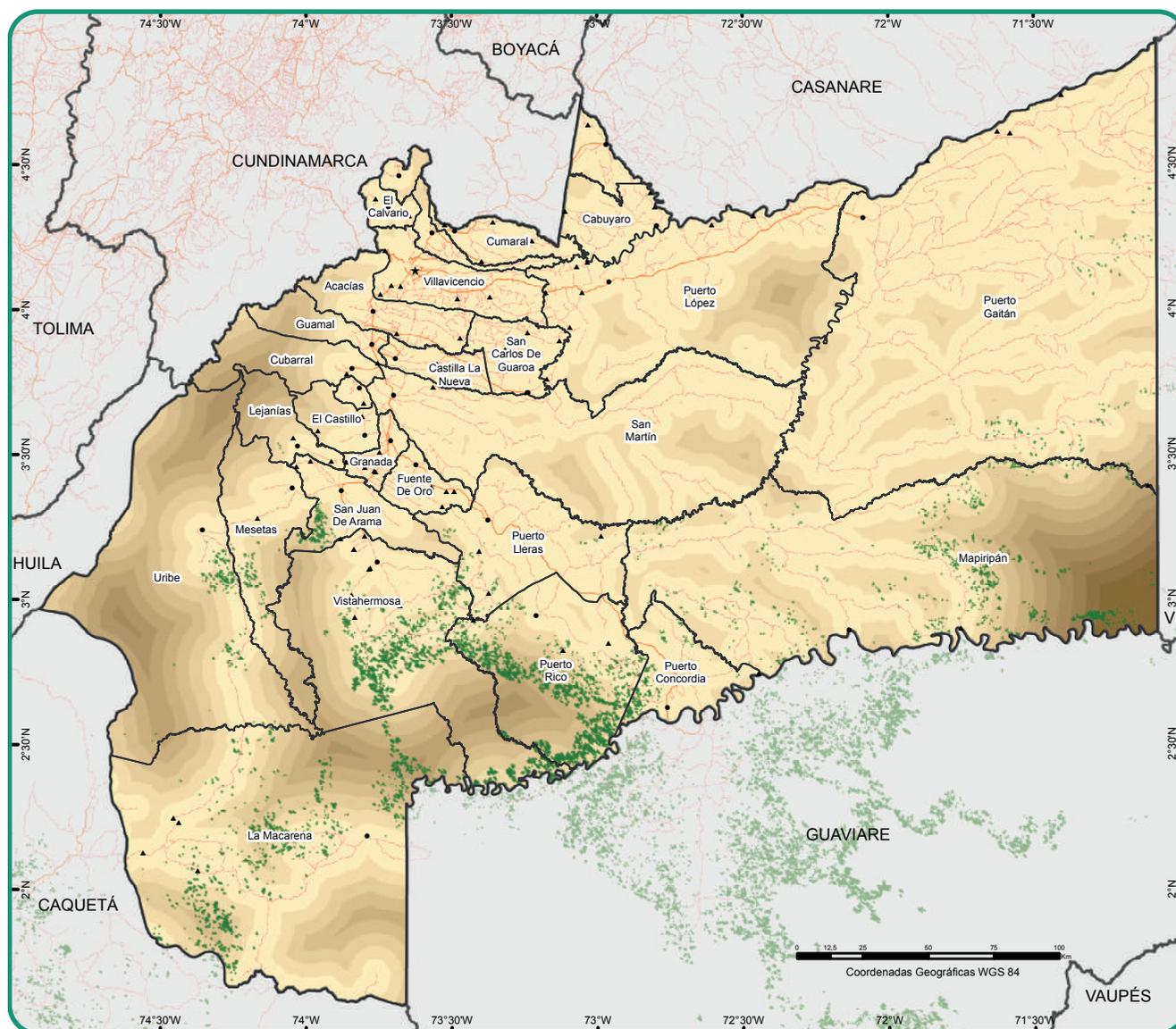


Fuente: SIGOT, Ministerio de Transporte, 2005. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- Cabecera Municipal
- ★ Capital Departamental
- ⊕ Aeropuertos
- ▣ Puertos
- Vías pavimentadas
- - - Vías no pavimentadas
- Drenaje Sencillo
- Ríos
- Límite Municipal
- ▭ Límite Departamental

Mapa 13. Posibilidades de acceso al departamento

139. Ministerio de Transporte. Plan vial departamental del Meta 2009 – 2018. Villavicencio, 2009. p. 99.



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



Mapa 14. Relación entre cultivos de coca y vías terrestres, Meta

En la siguiente tabla se observa que el 55% del área departamental (4.720.508 ha), donde se sitúan 104 centros poblados, tiene acceso a vías carreteables a una distancia menor a 5 km. Las zonas donde se observa una carencia de vías son las mismas en donde se localizan parques naturales; es el caso de la zona sur de Vistahermosa y en La Macarena donde se localiza el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena;

en una sección de Uribe y en la parte occidental de Vistahermosa, donde se sitúa el Parque Nacional Natural Tinigua; en otra parte de Uribe donde se localiza el Parque Nacional Natural Los Picachos; y en la zona norte en Acacias, Guamal, Cubarral, el Castillo, Lejanías y un segmento de Uribe donde se ubica el Parque Nacional Natural Sumapaz.

Distancia a vías carreteables (km)	Área (ha)	% Área departamental con acceso a vías carreteables	Cantidad de centros poblados	% de Centros poblados con acceso a vías carreteables
5	4.720.508	55%	104	95%
10	1.564.178	74%	4	99%
15	780.755	83%	1	100%
20	548.135	89%	-	100%
25	393.538	94%	-	100%
30	277.403	97%	-	100%
35	112.718	98%	-	100%
40	41.503	99%	-	100%
45	30.448	93%	-	100%

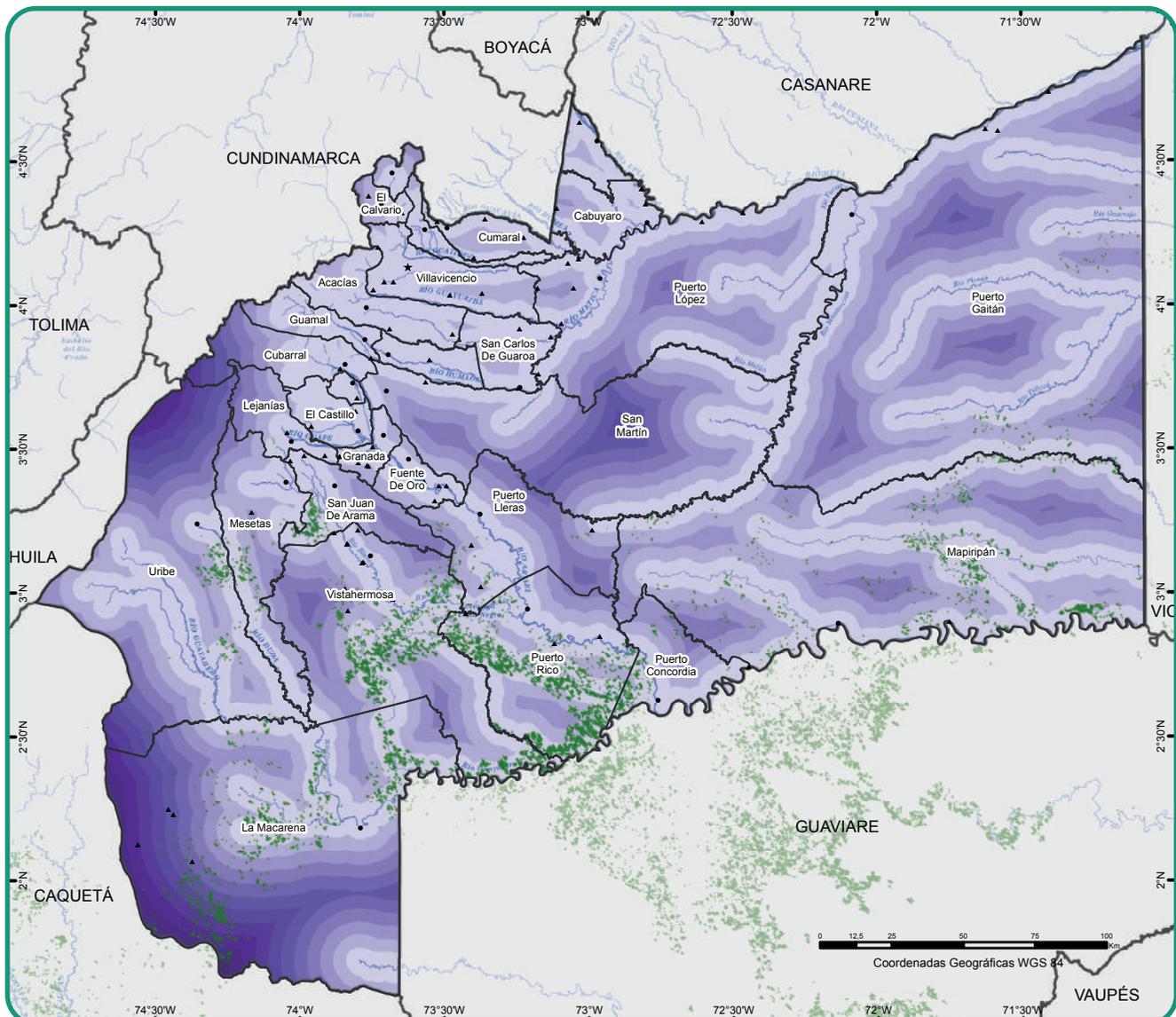
Distancia a vías carreteables (km)	Área (ha)	% Área departamental con acceso a vías carreteables	Cantidad de centros poblados	% de Centros poblados con acceso a vías carreteables
50	22.960	99%	-	100%
>55	51.427	100%	-	100%
TOTAL	8.543.571		109	

Tabla 19. Porcentaje del área departamental con acceso a vías carreteables, Meta, 2016

Otra zona con carencia de vías es en ciertas franjas de Puerto López y San Martín donde no se ve la necesidad de construcción de rutas carreteables debido a que no existe presencia de centros poblados.

A pesar de esta carencia de vías en las zonas señaladas, se puede afirmar que la gran mayoría de los centros poblados del departamento tienen acceso a vías carreteables, lo cual permite aseverar que el aislamiento vial no es un indicador de vulnerabilidad del territorio frente a las áreas de siembra de cultivos de coca; sin embargo, esta afirmación tiene una excepción en la zona de Mapiripán donde la carencia de vías podría ser un elemento que conduciría a la siembra de coca.

Ahora bien, en cuanto a la conexión fluvial, los metenses hacen uso de los ríos navegables con los que cuenta el territorio, los cuales suman 2.279 km aproximadamente y son el río Ariari (308 km), el río Guaviare (360 km), el río Guayabero (476 km), el río Guayuriba (131 km), el río Manacacías (881 km), el río Meta (541 km) y el río Upía (81 km). Sumado a esto, el departamento cuenta con los puertos fluviales de Puerto Aljure, Puerto Alvira, Puerto Ariari, Cabuyaro, Puerto Concordia, Puerto Esperanza, Puerto Limón, Puerto Lleras, Puerto López, Puerto Lucas, Puerto Gaitán, Puerto Guadalupe, Puerto Porfía, Puerto Rico, Puerto Santander, Puerto Trujillo, Mapiripán y La Macarena. Las vías y puertos fluviales le permiten a los metenses transitar y acceder entre zonas del departamento y hacia los departamentos vecinos.



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

- | | | | | |
|-----------------------|----|-----|-------------------------|--------------------------------|
| Distancia a ríos (km) | 15 | 30 | ● Cabecera Municipal | ■ Cultivos de coca 2011 - 2015 |
| 5 | 20 | 35 | ▲ Centro Poblado | □ Límite Municipal |
| 10 | 25 | >40 | ★ Capital Departamental | ▭ Límite Departamental |
| | | | — Drenaje Sencillo | |
| | | | — Ríos | |

Mapa 15. Relación entre cultivos de coca y vías fluviales, Meta

La siguiente tabla señala que el 42% del área departamental (3.590.456 ha), donde se localizan 92 centros poblados, encuentra a menos de 5 km una ruta fluvial. Tan sólo un centro poblado encuentra a 45 km una red fluvial cercana. Lo anterior permite afirmar que más de la mitad de los centros poblados cuenta con

acceso a una ruta fluvial, las cuales son usadas como medio alternativo y complementario de transporte.

El 57% de los cultivos de coca se encuentran a una distancia máxima de 5 km de un río, lo que refleja la utilización de estos como medio alternativo de acceso y salida a los productos derivados del cultivo de coca.

Distancia a vías fluviales (km)	Área (Ha)	% Área departamental con acceso a vías fluviales	Cantidad de centros poblados	% de Centros poblados con acceso a vías fluviales
5	3.590.456	42%	92	84%
10	2.201.829	68%	11	94%
15	1.331.259	83%	2	96%
20	647.506	91%	0	96%
25	291.349	94%	1	97%
30	168.405	96%	2	99%
35	108.752	98%	0	99%
40	87.669	99%	0	99%
45	70.581	99%	1	100%
50	43.357	100%	0	100%
>55	2.407	100%	0	100%
TOTAL	8.543.571		109	

Tabla 20. Porcentaje del área departamental con acceso a ríos, 2016, Meta

Luego de mencionar la conectividad en vías carretables y fluviales, es importante mencionar que el Meta cuenta con dos aeropuertos en su territorio: el aeropuerto Vanguardia en Villavicencio y el aeropuerto Javier Noreña Valencia localizado en La Macarena. Adicional a esto, el departamento cuenta con diferentes pistas aéreas al servicio de aeronaves pequeñas.

Después de tener un panorama general de la conectividad del departamento, es importante mencionar que el Gobierno Nacional, con el propósito de aumentar la conectividad de vías carretables, viene desarrollando una serie de proyectos en el territorio. La principal obra que se está desarrollando es la malla vial del Meta que tendrá un valor de \$ 1.2 billones y una intervención de 354 km, los cuales se distribuirán en 269 km en la rehabilitación de la vía Villavicencio – Acacias- Guamal – Granada y la vía Villavicencio – Apiay y Puerto Gaitan, así como la pavimentación de 69 km de la ruta Puerto Arimena hasta Puerto Carreño para facilitar el acceso a Vichada¹⁴⁰.

Otro de los proyectos en progreso es la obra Villavicencio – Yopal que tiene un valor estimado de \$ 1.88 billones y una intervención de 262 km que contempla mejorar la conexión entre las dos capitales de departamento, la construcción de la segunda calzada entre Villavicencio – Cumaral y Aguazul – Yopal, la construcción de la variante en Cumaral para mejorar la transitabilidad sobre el corredor, y el mejoramiento del tramo Cumaral – Aguazul¹⁴¹. Un último proyecto por mencionar es la concesión entre Chirajara y Villavicencio por un valor estimado de \$1.972.834 millones y una intervención de 86 km para mejorar la conectividad entre Bogotá y los Llanos Orientales¹⁴².

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

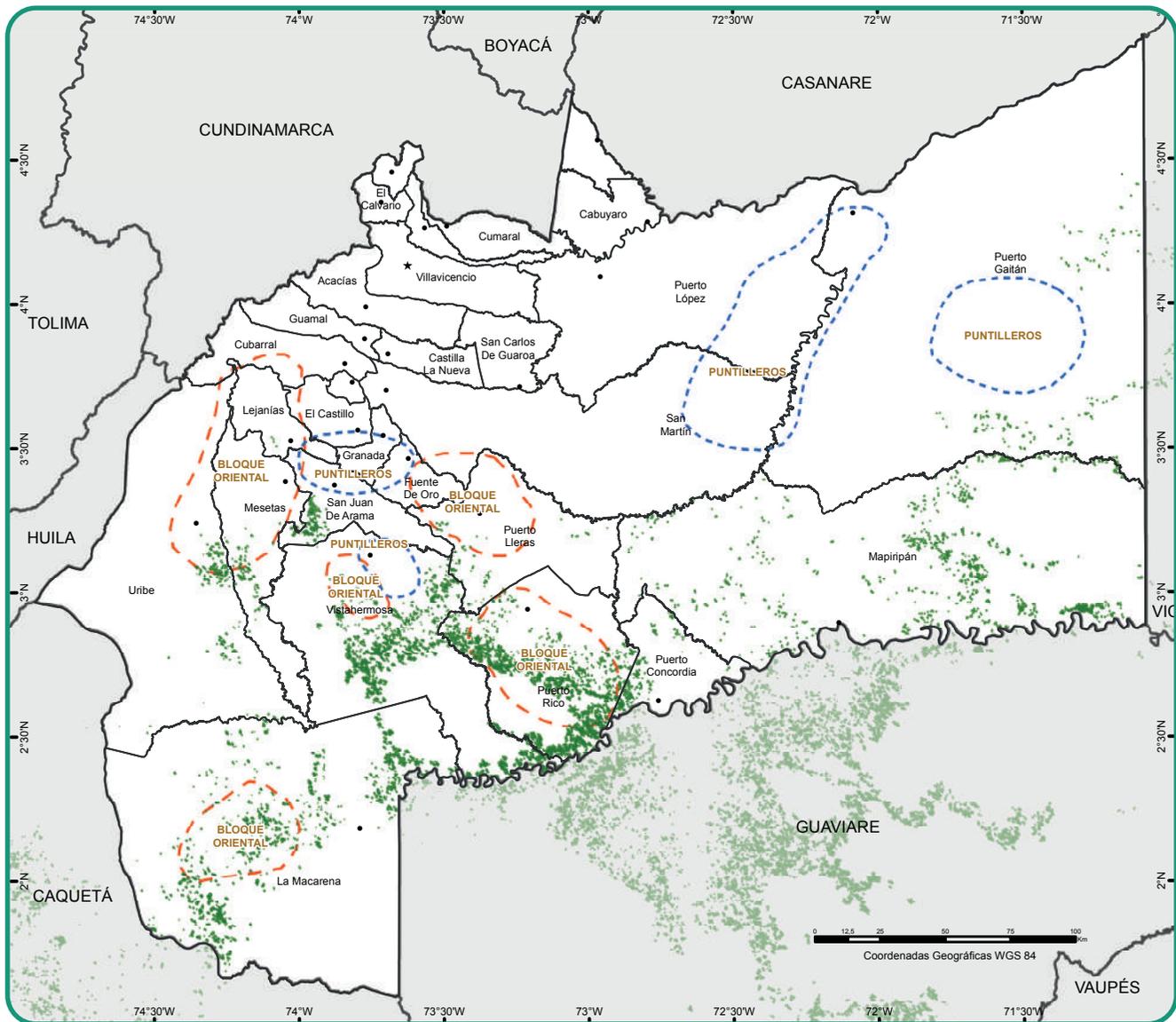
Las características biofísicas sumadas al posicionamiento geoestratégico del territorio en el centro del país condujo a que grupos armados ilegales se posicionaran históricamente en el territorio con el propósito de usar estas tierras como centro de operaciones, pero también, para adelantar actividades ilegales como la producción y comercialización de cocaína. Se recuerda en los años cincuenta el ingreso de grupos armados que defendían las posturas del partido liberal y conservador en el marco de la denominada época de la violencia; en los años sesenta ingresó al departamento la guerrilla de las Farc- EP, la cual se ubicó en un primer momento en cercanías al río Ariari; para los años ochenta arribaron grupos paramilitares provenientes de Boyacá con la finalidad de prestar seguridad a ganaderos y esmeralderos; y en 2006 se organizaron grupos post desmovilización de dichos grupos paramilitares.

Con base en la información suministrada por la Policía Departamental y Antinarcóticos del Meta, en el departamento se ubica la guerrilla de las Farc – EP con el Bloque Oriental o Comandante Jorge Briceño, la columna móvil Luis Pardo y los frentes 40 y 7; asimismo, se localizan grupos post desmovilización denominados Los Puntilleros (que hacían parte del Bloque Meta) y el Clan Úsuga.

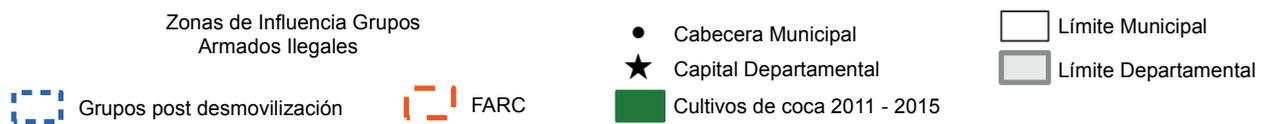
140. Consultado en: https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/contratan_obras_de_la_malla_vial_del_meta. Mayo 2016.

141. Consultado en: https://dirinfra.mintransporte.gov.co/enquevamos/?start_at_slide=33. Mayo 2016.

142. Consultado en: https://dirinfra.mintransporte.gov.co/enquevamos/?start_at_slide=52. Mayo 2016.



Fuente: Para FARC y Grupos post desmovilización: entrevistas Policía Nacional DIRAN, 2016. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.



Mapa 16. Presencia de grupos armados ilegales 2016 y cultivos de coca, 2011 - 2015, Meta

Una revisión general de las acciones armadas cometidas en medio del conflicto armado entre 2011 y 2014 se presenta en la siguiente tabla, donde se puede observar un cese de las emboscadas y de los combates

por parte de los grupos armados ilegales, sin embargo, se ha mantenido el desarrollo de los hostigamientos contra la Fuerza Pública.

Acciones armadas	2011	2012	2013	2014	Total
Emboscadas	0	0	0	0	0
Hostigamientos	1	7	4	6	18
Combates	0	0	0	0	0

Tabla 21. Acciones armadas en el marco del conflicto armado interno 2011 – 2014, Meta

Fuente: Red Nacional de Información, 2016

Adicional a esto, en la siguiente tabla se presentan el número de hechos violentos cometido y los presuntos responsables de los mismos. Se destaca una aparente

tendencia de las acciones armadas cometidas por la guerrilla de las FARC – EP y una disminución de las acciones por parte de los grupos post desmovilización.

Grupo Armado Ilegal	2011	2012	2013	2014	Total
Farc – EP	18	15	17	15	65
Grupos post desmovilización	3	2	4	0	9

Tabla 22. Autores de las acciones violentas en el marco del conflicto armado interno en Meta, 2011 – 2014

Fuente: Red Nacional de Información, 2016

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

La presencia de grupos armados en el departamento se remonta a finales de la década de los cuarenta cuando en el marco de la violencia política que se desató con el asesinato del candidato del partido liberal Jorge Eliecer Gaitán en 1948, surgieron espontáneamente grupos de campesinos defensores de las posturas propuestas por el partido liberal, quienes se armaron para hacerle frente a los grupos armados que defendían las ideas del partido conservador. Sumado a esto, surgieron grupos de autodefensas lideradas por el Partido Comunista en 1955 organizadas en “columnas de marcha” que posteriormente tendrían relación con el nacimiento de la guerrilla de las Farc – EP¹⁴³.

Las “columnas de marcha” en los años cincuenta llegaron al Alto Duda, al Alto Guayabero y al Pato; a mediados de los sesenta ingresaron a la zona del cañón del Duda. En la década de los sesenta, específicamente en 1966, llegaron al Duda grupos de guerrillas móviles que respondían al mandato de los acuerdos alcanzados en la primera conferencia del Bloque Sur de las Farc que se realizó en el Cauca, donde se determinó expandir al grupo subversivo en territorios estratégicos del país. Dichos grupos llevaron a cabo la segunda conferencia de esta guerrilla en el Meta donde se creó el Estado Mayor y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Farc propiamente dichas. En la década de los setenta las Farc, empezaron a tener una gran expansión gracias a la financiación que resultaba producto de la comercialización de marihuana y cocaína.

El poderío de las Farc en el Meta por estos años fue tan alto que en el departamento se desarrollaron cinco conferencias nacionales de esta guerrilla, la mayoría en Uribe, y en cercanías al río Guayabero y Pato. Una de estas conferencias, la número cinco, desarrollada en 1974 tomó la decisión de crear el Secretariado de las Farc como una organización constante y se ordenó la ampliación de los frentes guerrilleros en el territorio. Otra conferencia crucial para el movimiento insurgente fue la séptima en 1982, la cual se realizó en el río Guayabero y tuvo como conclusión la integración y consolidación de un ejército revolucionario popular, lo cual le permitió a esta agrupación proclamarse como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc – EP). Asimismo, bajo el mandato de esta conferencia, los guerrilleros trazaron un plan armado estratégico que tenía como finalidad ampliar las operaciones en la cordillera oriental y crear una cadena de frentes desde Uribe hasta la frontera con Venezuela¹⁴⁴.

En 1982, el Gobierno de Belisario Betancourt y las Farc – EP lograron establecer una mesa de diálogos para poner fin al conflicto. Para este propósito, el secretariado de esta guerrilla se concentró en un campamento denominado Casa Verde en Uribe. Los diálogos concluyeron con la firma de un acuerdo en 1984, donde las partes acordaron en términos generales implementar un cese al fuego, la creación de un partido

143. Vicepresidencia de la República de Colombia. Panorama actual del Meta. Bogotá, 2002. p. 351.

144. Vicepresidencia de la República de Colombia. Panorama actual del Meta. Bogotá, 2002. p. 353.

político como medio de participación popular y una ley de amnistía. En medio de los diálogos la guerrilla continuó con su expansión armada como una medida de protección si las conversaciones o los acuerdos no tuviesen sostenibilidad en el tiempo, hecho que sucedió en 1987, año en el que se rompió el cese al fuego entre las partes. Para ese año la guerrilla ya había creado adicional a los frentes existentes los frentes 26, 27, 31 y 39¹⁴⁵.

Este nuevo teatro de confrontaciones armadas condujo a que las Farc – EP llevaran a cabo una convención denominada Pleno Nacional en 1989, donde se tomó la decisión de ampliar los frentes guerrilleros con el propósito de proteger al secretariado de los posibles ataques de la Fuerza Pública; asimismo, se decidió ampliar el control territorial en el Meta y custodiar los cultivos de coca ya que la producción de cocaína era el mayor medio de financiación del grupo insurgente por esta época. Para el año de la convención, la guerrilla ya había creado los frentes 40, 43 y 44. En contra peso al fortalecimiento armado de las Farc – EP, la Fuerza Pública lanzó un ataque militar sin precedente en el país denominado Operación Colombia, el cual pretendía recuperar el territorio de Casa Verde aprovechando la concentración del secretariado de esta guerrilla, y así, derrotar definitivamente a esta insurgencia¹⁴⁶.

A pesar de este ataque, la guerrilla no fue destruida y por el contrario se replegó y extendió a las montañas de Cundinamarca y Huila. Bajo el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994), se intentó establecer de nuevo un proceso de diálogos, pero estos fracasaron y la guerrilla, bajo la octava conferencia realizada en 1993, decidieron continuar con su expansión armada. En 1995, se intentó de nuevo dar un acercamiento con el gobierno de Ernesto Samper en Uribe, sin embargo, estos acercamientos no surtieron ningún efecto. Mientras se intentaban dar estos acercamientos, entre 1996 y 1998 el accionar militar de las Farc – EP seguía en incremento por medio de ataques a la Fuerza Pública, los secuestros, las extorsiones y la toma de municipios, a lo que se sumó en defensa de la producción de cocaína “el desarrollo de los movimientos de cocaleros bajo la influencia de las Farc que fueron especialmente intensos en Putumayo, Caquetá y Guaviare, pero que también tuvieron una expresión muy clara en el departamento del Meta.”¹⁴⁷.

Este escalonamiento del conflicto, sumado a otros factores, condujo a que el gobierno de Andrés Pastrana estableciera nuevamente una mesa de diálogos con esta guerrilla en 1998. Para llevar a cabo este proceso, las Farc – EP solicitaron el despeje militar por parte de la Fuerza Pública de 42.000 km cuadrados correspondientes al área de los municipios de Mesetas, Uribe, Vistahermosa y La Macarena, así como San Vicente del Caguán en el Caquetá; esto se conoció como la Zona de Despeje. A pesar de este gran esfuerzo por poner fin a la confrontación armada, las conversaciones fracasaron en el 2002 debido a las presiones militares y el auge de esta guerrilla, la cual usó la Zona de Despeje para potencializar su accionar en el país, ya que para

145. Vicepresidencia de la República de Colombia. Panorama actual del Meta. Bogotá, 2002. p. 354.

146. *Ibidem*.

147. Vicepresidencia de la República de Colombia. Panorama actual del Meta. Bogotá, 2002. p. 355.

este año las Farc – EP operaban en el territorio con los frentes 1, 7, 16, 39, 43 y 44 que se encargaban del negocio de la cocaína y los frentes 26, 27, 31, 40, 52, 53 y 54 que se concentraron en la serranía de La Macarena con una vocación propiamente armada.

La expansión armada de esta guerrilla condujo a que el gobierno de Álvaro Uribe concentrara sus esfuerzos en atacar militarmente a las Farc – EP. Uno de estos esfuerzos fue el desarrollo del Plan de Consolidación en La Macarena entre 2004 y 2005, el cual logró recuperar el territorio en la cuenca del Ariari y en el entorno de la serranía de La Macarena. La intensiva persecución de la Fuerza Pública llevó a que la guerrilla se concentrara en zonas estratégicas del territorio evitando los combates directos; sumado a esto, y con el propósito de proteger los cultivos de coca, los subversivos incrementaron el uso de minas antipersonal. Entre 2007 y 2008, el Estado continuó con su ofensiva militar, debilitando militarmente a los frentes 26, 27, 39, 43 y 44 y el anillo de seguridad de Jorge Briceño alias “Mono Jojoy”, hombre clave de esta guerrilla¹⁴⁸.

Frente a esta constante presión por parte de las Fuerzas Militares, las Farc – EP reorganizaron sus tropas y su estrategia militar, concentrando sus operaciones en atacar con francotiradores, sembrando minas antipersonal y expandiendo sus tropas a otras zonas del departamento con la finalidad de desviar la atención de las operaciones militares en las zonas donde se ubicaban los comandantes de esta guerrilla. A pesar del uso de esta estrategia, el 22 de septiembre de 2010 la Fuerza de Tarea Conjunta Omega llevó a cabo la operación Sodoma en La Macarena que dio de baja a Jorge Briceño alias “Mono Jojoy”, uno de los miembros más perseguidos por las autoridades.

A pesar de la persecución de la Fuerza Pública, en el 2012 el grupo insurgente contaba con el Frente 7, al mando de Miguel Botache Santillana alias ‘Gentil Duarte’, en Vistahermosa, Mesetas, Puerto Concordia, La Macarena y Puerto Rico; el Frente 26, con presencia en Lejanías, El Castillo, San Juan y Uribe; el Frente 27, encargado del cobro de extorsiones y de la compra de base de coca ubicado en Vistahermosa, La Macarena, Mesetas y San Juan; el Frente 39, al mando de alias ‘Cadete’, asentado en Mapiripán y Puerto Gaitán y extendiéndose hasta el Vichada; el Frente 40 en La Macarena, Mesetas y Uribe; el Frente 44, al mando de Olmes Puentes alias ‘Ricarte Pérez’, que se ubica en Puerto Rico y Puerto Concordia; y el Frente 53 que está ubicado en Lejanías y El Castillo. Asimismo, hacían presencia la Compañía Esteban Ramírez y la Columna Móvil Juan José Rondón.¹⁴⁹

En ese mismo año, la guerrilla y el Gobierno Nacional establecieron una mesa de diálogos en La Habana, Cuba para intentar nuevamente poner fin al conflicto armado. Estas negociaciones permitieron un desescalamiento de las acciones armadas en el Meta, debido a que en 2015 y en el primer semestre de 2016 la guerrilla declaró un cese unilateral al fuego, lo cual fue respondido por parte de la Fuerza Pública en la

148. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz. Unidad de Análisis “Siguiendo el conflicto” – Boletín # 63. Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto Humanitario. Bogotá, 2013. pp. 12-13.

149. *Ibidem*

reducción de los operativos militares contra este grupo armado. Según información proporcionada por la Policía Departamental y la Policía Antinarcoóticos del Meta, en el territorio opera el Bloque Oriental o Comandante Jorge Briceño, la columna móvil Luís Pardo y los frentes 40 y 7 de la guerrilla de las Farc – EP. Cabe resaltar que el comandante del bloque en mención es Jaime Alberto Parra alias “Mauricio Jaramillo” o el “Médico”, quien es miembro plenipotenciario en la mesa de diálogos en La Habana¹⁵⁰.

7.2.2. Grupos paramilitares que operaron en el departamento

Los primeros grupos paramilitares surgieron en el departamento a mediados de la década de los cincuenta bajo el marco de la violencia política que se vivía en el país. Estos grupos, promovidos por el Gobierno Nacional, tenían como objetivo combatir a las guerrillas liberales de los llanos. En la década de los ochenta se volvió a visibilizar la presencia de este tipo de grupos, solo que esta vez tenían otros objetivos; por una parte estos ejércitos privados protegían a los esmeralderos provenientes de Boyacá, como Víctor Carranza, quien se ubicó en Puerto López, El Dorado y Cubarral; otra facción de grupos fueron organizados por los narcotraficantes para custodiar los cultivos de coca, donde se destacó Gonzalo Rodríguez Gacha alias “El Mexicano”, quien centró su centro de operaciones en Vistahermosa¹⁵¹.

Fue justamente Rodríguez Gacha, aliado de los hermanos Ochoa reconocidos narcotraficantes del Cartel de Medellín, quien creó uno de los primeros grupos armados denominados Los Masetos en 1982, el cual se transformaría años más adelante en el grupo llamado Muerte A Secuestradores (MAS). Los Masetos desde su fecha de creación hasta su extinción en 1997, direccionaron sus operaciones armadas contra dirigentes del partido político Unión Patriótica (UP) en connivencia con “la Fuerza Pública, que recurrentemente acusaba a los dirigentes del partido de ser guerrilleros”¹⁵². Los Masetos cometieron masacres en Granada, Villavicencio, Puerto Gaitán, Vistahermosa, Mesetas, El Castillo y Puerto López. Aparte de este grupo, en los años ochenta también nacieron las Autodefensas Unidas del Casanare, las cuales desarrollaba operaciones ilegales en el Meta.

La presencia de estos y otros grupos armados se extendió a Puerto Gaitán y a los ríos del Ariari y el Guavire, disputándole el control territorial a los frentes de las Farc – EP que se ubicaban en estas zonas. No solo Gacha operaba en el territorio, sino también sus aliados, quienes compraron tierras y crearon ejércitos privados con fines delictivos como el caso de Leonidas Vargas quien se asentó en Puerto López y Puerto Gaitán, Hector Buitrago creador de las Autodefensas Unidas del Casanare, los hermanos Feliciano y Matíz Benítez alias “120”. Aparte de la presencia de estos

150. Consultado en: <http://www.semana.com/especiales/disidencias-paz-farc/index.html>. Mayo 2016.

151. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz. Unidad de Análisis “Siguiendo el conflicto” – Boletín # 63. Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto Humanitario. Bogotá, 2013. p. 18.

152. *Ibidem*

grupos, también se crearon otros que no se aliaron con Gacha concentrados en los ríos Ariari y Meta, y en los municipios de San Martín, Puerto López, Puerto Gaitán y El Dorado. Estos grupos se enfrentaron a los grupos de Gacha desatando un incremento en los hechos de violencia en el departamento por estos años¹⁵³.

En la primera mitad de la década de los noventa se observó un auge de los grupos paramilitares operando con las Autodefensas Unidas del Casanare en la zona norte y occidente al mando de Héctor Buitrago, alias 'Tripas', Héctor Germán Buitrago, alias 'Martín Llanos', Nelson Buitrago, alias 'Caballo', Jaime Matiz y Víctor Feliciano¹⁵⁴, igualmente se posicionaban las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada localizadas en Puerto Gaitán y Puerto López y se encontraban al mando de José Baldomero Linares, alias "Guillermo Torres"¹⁵⁵.

En la segunda mitad de los noventa los grupos paramilitares siguieron en aumento debido a la orden de Carlos Castaño, líder de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), de organizar grupos armados en el Meta para contrarrestar la presencia de la guerrilla de las Farc – EP. Teniendo en cuenta este propósito, en 1997 nacieron los paramilitares del Bloque Centauros que operó en todo el territorio excepto en Puerto López y Puerto Gaitán y se encontraban al mando de Miguel Arrollave, alias 'Arcángel', Diego Rendón Herrera, alias 'Don Mario', Jorge Humberto Victoria, alias 'Capitán Victoria' y Manuel de Jesús Pirabán, alias 'Pirata'¹⁵⁶; asimismo, arribaron al departamento las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, grupo central de las AUC al mando de los hermanos Castaño.

Estos grupos desarrollaron una serie de violaciones a los derechos humanos, usando las masacres como su principal estrategia militar de terror contra la población civil, la cual era estigmatizada ya que eran acusados de ser colaboradores de la guerrilla. Entre 1997 y 2004 se cometieron masacres en Cumaral, San Carlos de Guaroa, Puerto Lleras, El Castillo, Lejanías, Puerto Concordia, Fuente de Oro, Villavicencio y Mapiripán, lugar que sufrió la masacre de 1997, año en que ingresaron las AUC al departamento, la de 1998 y la de 2002.

Entre 2003 y 2004, las Autodefensas Unidas del Casanare se enfrentaron contra el Bloque Centauros para tener control sobre los cultivos de coca entre Meta y Casanare. Esta confrontación armada, que dejó aproximadamente mil muertos, dejó como vencedor al Bloque Centauros logrando tener un control casi total sobre el departamento¹⁵⁷. A pesar de este posicionamiento y las victorias militares de uno u otro bando, el accionar de los grupos paramilitares empezó a descender con el proceso de desmovilización que

se concertó bajo el gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006); esto permitió que gran parte de los bloques entregaran sus armas; sin embargo, después de este hecho surgieron nuevos grupos armados.

7.2.3. Grupos post desmovilización

Después del proceso de desmovilización de las estructuras paramilitares, nacieron nuevos grupos armados con hombres que hacían parte de esta organización; el principal objetivo de estos grupos era mantener un control sobre las rutas del narcotráfico, el cobro de extorsiones y de vacunas entre otros delitos. En 2006 surgió el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) o también llamado Los Cuchillos o Los Llaneros, que se encontraba al mando de Pedro Oliverio alias "Cuchillo" antiguo jefe del Bloque Centauros; otro grupo que nació ese año fueron Los Macacos al mando de Carlos Mario Jiménez alias "Macaco", quien organizaba esta organización desde la cárcel¹⁵⁸.

Entre 2006 y 2007, se presentó un aumento de las acciones violentas en el departamento debido a que los dos grupos antes mencionados se disputaban el control del territorio, especialmente en Puerto Concordia. Este enfrentamiento dejó 250 miembros de Los Macacos asesinados debido, entre otras cosas, a que el ERPAC "realizó alianzas mediante pagos mensuales con miembros del Ejército" para ganarle la disputa a su adversario; sumado a esto, el ERPAC también creó alianzas con el frente 43 de las Farc – EP con la finalidad de dividir el territorio para evitar enfrentamientos y desarrollar tareas conjuntas para comercializar y traficar cocaína¹⁵⁹.

Después de un gran auge delincencial de estos grupos, en 2010 empezó un declive de las operaciones ilegales debido a los golpes militares generados por parte de la Fuerza Pública. En 2010 alias "Chuchillo" fue abatido bajo la Operación Diamante y su organización pasó al mando de alias "Caracho", quien se entregaría poco después a las autoridades. Esta persecución contra el ERPAC condujo en 2011 a que 272 de sus miembros se sometieran a la justicia, convirtiéndose en el primer grupo post desmovilización que hizo formalmente entrega de sus armas. Después de la desarticulación del ERPAC y de Los Macacos, surgió en el departamento el Bloque Libertadores del Vichada y el Bloque Meta, los cuales se conformaron con hombres que hacían parte del ERPAC y tenían el propósito de controlar el tráfico de drogas y las actividades extorsivas por medio de homicidios selectivos, amenazas y extorsiones. Aparte de la presencia de estos grupos, en 2013 las autoridades indicaron la presencia de un grupo denominado Ejército Antirestitución de Tierras que tenía como finalidad amenazar a defensores de víctimas, derechos humanos y restitución de tierras¹⁶⁰.

En 2016 después de la reorganización de estos grupos en el territorio, la Policía Departamental y la Dirección Antinarcóticos del Meta manifestaron la presencia de

153. Gobernación del Meta. Plan de acción departamental para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el departamento del Meta. Villavicencio, 2014. p. 37.

154. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=158>. Mayo 2016.

155. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=327>. Mayo 2016.

156. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=159>. Mayo 2016.

157. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el conflicto" – Boletín # 63. Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto Humanitario. Bogotá, 2013. p. 18-20.

158. *Ibidem*

159. *Ibidem*

160. Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el conflicto" – Boletín # 63. Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto Humanitario. Bogotá, 2013. p. 21.

un grupo denominado Los Puntilleros ubicado en Puerto Gaitán, Puerto López y San Martín que hacía parte del Bloque Meta; asimismo, se reporta la presencia del Clan Úsuga localizado en Fuente de Oro, San Juan de Arama y Vistahermosa.

7.2.4. Efectos de la disputa territorial sobre la población

Teniendo en cuenta el informe de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas (2014), en Meta existen siete municipios estratégicamente ubicados para los grupos armados ilegales donde se observan altos niveles de victimización. Seis de los siete municipios se ubican en la zona sur occidental del territorio, donde se concentra la mayor cantidad de cultivos de coca. El municipio de Mapiripán, el único que no se ubican en la zona antes mencionada, reviste de importancia para los grupos armados debido al paso del río Guaviare, el cual es usado como ruta para el narcotráfico de cocaína.

La presencia de la guerrilla de las Farc – EP y de los grupos post desmovilización ha conducido al sufrimiento por parte de la población civil de una serie de hechos victimizantes. Dentro de los principales hechos en orden de mayor ocurrencia a 2016 se encuentra es el

desplazamiento forzado, los homicidios, la desaparición forzada, las amenazas, la pérdida de bienes muebles e inmuebles, actos terroristas, atentados, combates, hostigamientos, secuestros, minas antipersonal y municiones sin explotar.

Algunos de los principales hechos victimizantes cometidos entre el 2011 y 2014 por parte de los grupos armados ilegales fueron la desaparición forzada, los secuestros y las masacres. Algunos datos referentes a estos hechos se presentan en la siguiente tabla, donde se observa una disminución de estos hechos, lo cual podría responder a los diálogos entre el Gobierno Nacional y las Farc – EP, única guerrilla que se posiciona en el departamento.

Municipio	IRV 2014	Categoría 2014
Vistahermosa	1,0000	Alto
Puerto Rico	0,9082	Alto
Uribe	0,7685	Alto
Mapiripán	0,7448	Alto
Mesetas	0,7087	Alto
La Macarena	0,6581	Alto
San Juan de Arama	0,6570	Alto

Tabla 23. Índice de Riesgo de Victimización (IRV) 2014, Meta
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas

Hechos victimizantes	2011	2012	2013	2014	Total
Desaparición Forzada	33	36	28	4	101
Secuestros	23	30	17	5	75
Masacres	3	1	1	0	5

Tabla 24. Hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno 2011 – 2014, Meta
Fuente: Red Nacional de Información, 2016

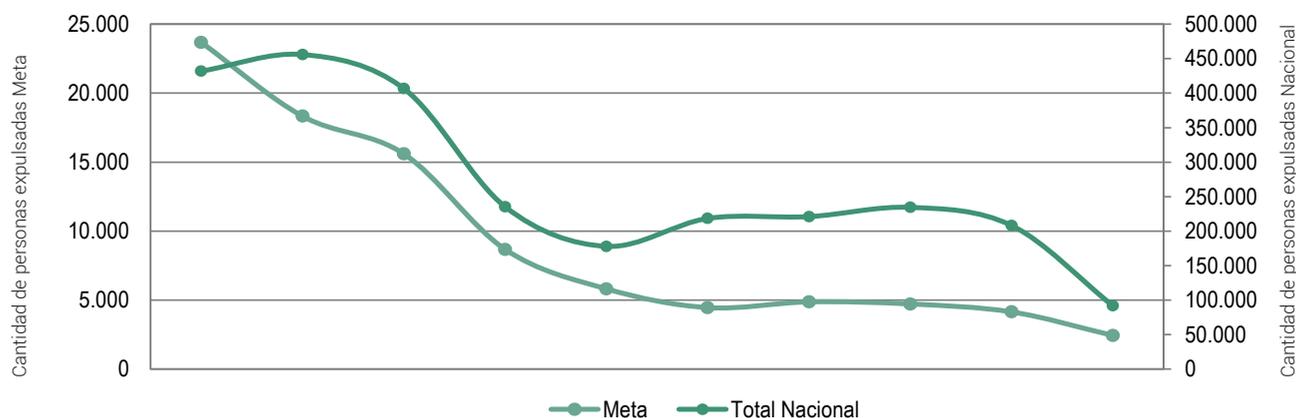
Sumado a esto, a continuación se presenta el número de personas expulsadas desde el 2006 al 2015 teniendo en cuenta que el desplazamiento forzado es el principal hecho victimizante que se presenta en el departamento.

	Desplazamiento (personas expulsadas)									
	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
Meta	23.683	18.331	15.602	8.679	5.817	4.459	4.874	4.721	4.145	2.439
Total Nacional	431.955	455.986	406.672	235.362	177.970	218.450	221.051	234.514	208.079	91.704

Tabla 25. Desplazamiento (personas expulsadas) 2006 - 2015, Meta
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas – Consulta: Mayo de 2016

A pesar del surgimiento de grupos post desmovilización desde 2006 y de las disputas territoriales entre estos, el número de desplazados no se incrementó en el departamento, y por el contrario, presentó un fuerte

descenso. Esto pudo responder a las alianzas entre estos grupos, a los pequeños triunfos de uno u otro actor ilegal, y al inicio de los diálogos para poner fin al conflicto armado entre la guerrilla y el Gobierno.



Gráfica 18. Desplazamiento (expulsión de personas), 2015, Meta
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

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

El contexto que se plantea en las conversaciones para dar fin al conflicto entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc- EP que se adelantan en La Habana desde el 2012, sugieren la necesidad de plantear posibles escenarios que podrían desarrollarse en el Meta bajo una posible desmovilización de esta guerrilla. Bajo este contexto, y teniendo en cuenta la masiva siembra de cultivos de coca en el territorio, así como las rutas del narcotráfico y el control que ejercen los grupos ilegales en el departamento, que a continuación se plantean cuatro posibles escenarios que podrían darse con la sustracción de las Farc-EP como grupo ilegal, teniendo en cuenta que es la única guerrilla que se posiciona en el territorio.

Desmovilización total de las Farc – EP

El escenario ideal que podría presentarse con la firma del acuerdo para poner fin del conflicto con las Farc – EP, es la desmovilización total de todos los miembros de esta guerrilla que hacen parte del Bloque Oriental (Comandante Jorge Briceño). Este escenario podría verse favorecido en la medida en que la guerrilla tiene una concentración casi total de sus frentes en la zona suroccidental, lo cual le permitiría a la Fuerza Pública retomar el control inmediato de esta zona después de la sustracción de esta guerrilla del territorio; con esto, se evitaría la expansión militar por parte de la guerrilla del ELN, pero también, de los grupos post desmovilización.

La comandancia del Bloque Oriental por parte de Jaime Alberto Parra Rodríguez alias “Mauricio Jaramillo” o el “Medico” se convierte en un factor que podría fortalecer la ocurrencia de este escenario, debido a que Parra Rodríguez es miembro plenipotenciario de la delegación de la guerrilla en la mesa de negociaciones de La Habana, quien tendría el poder y el liderazgo de ordenarle a los guerrilleros que hacen parte de este bloque cumplir con los acuerdos que se firmen cuando termine la negociación.

Desmovilización parcial de las Farc - EP

Un segundo escenario que podría presentarse después de la posible firma de un acuerdo con las Farc-EP es que miembros radicales y fundamentalistas de esta guerrilla no se incluyan bajo el posible proceso de desmovilización, debido a que la ideología arraigada de esta guerrilla los conduciría a mantenerse en la insurgencia contra el Estado Colombiano. Estos miembros de la guerrilla podrían mantenerse bajo el título de Farc-EP o podrían renombrar la organización. Asimismo, estos guerrilleros mantendrían operaciones armadas de control en el territorio, haciendo especial énfasis en la siembra masiva de cultivos de coca y al fortalecimiento de las rutas del narcotráfico.

Surgimiento de grupos post desmovilización de las extintas Farc - EP

El tercer escenario que podría presentarse es que en un primer momento los mandos medios y los insurgentes rasos de esta guerrilla se desmovilicen en el marco de los acuerdos establecidos cuando finalicen los diálogos en La Habana. Sin embargo, estos guerrilleros podrían conformar nuevos grupos ilegales pero no bajo el título de la guerrilla de las Farc - EP, sino como bandas al servicio del narcotráfico. El objetivo central de estos nuevos grupos sería mantener siembra de cultivos de coca y marihuana en el territorio, defendiendo las rutas del narcotráfico ya establecidas. Estos grupos podrían crear alianzas estratégicas con los grupo post desmovilización como Los Puntilleros o el Clan Úsuga con el propósito de hacerle frente a las masivas operaciones militares que ejercería la Fuerza Pública, pero también, para defender el negocio del narcotráfico.

Llegada del ELN y de otras agrupaciones ilegales al territorio

Un último escenario que podría vivirse en el departamento es la llegada del ELN, el cual arribaría proveniente de los departamentos de Huila, Casanare o Boyacá. La finalidad de esta guerrilla sería usar el Meta como territorio de refugio y descanso, pero también, para generar control sobre el negocio del narcotráfico. Sumado a esto, podrían llegar grupos post desmovilización provenientes, de los departamentos cercanos y/o se fortalecerían los grupos que ya hacen presencia en el Meta como el Clan Úsuga y Los Puntilleros, quienes se desplazarían de la zona suroriental hacia la zona suroccidental donde se concentran las Farc – EP.

Adicional a esto, se podrían presentar alianzas estratégicas entre dichos grupos con el fin de mantener el negocio del narcotráfico y ejercer un control sobre el territorio. Esta toma masiva de grupos armados en el Meta se presentaría debido a la hegemonía territorial que representa las FARC - EP y al vacío de poder que conduciría su desmovilización.

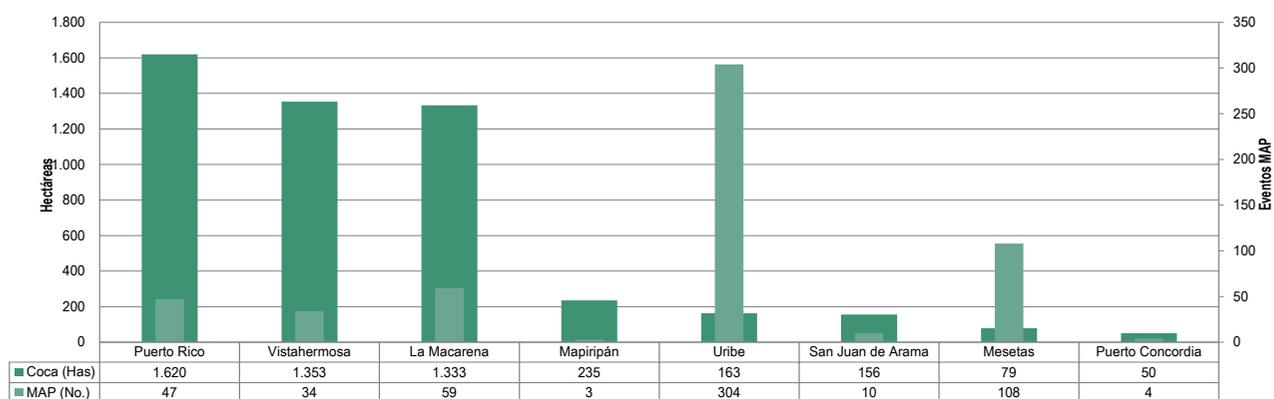
7.3. EVENTOS REGISTRADOS POR MINAS ANTIPERSONAL (MAP) EN META

La Acción Integral contra Minas Antipersonal, ha definido como **“mina antipersonal”** a toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explosionar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas¹⁶¹. Es de anotar que en el Meta, el uso de minas antipersonal ha sido una de las principales estrategias de las FARC para contener el avance de la fuerza pública hacia las zonas de mayor control guerrillero y restringir la movilidad de los habitantes de la zona.

¹⁶¹. Consultado en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx>. Enero 2016.

La distribución de MAP registradas en Meta no presenta una relación directa con la localización de los cultivos de coca, lo que si resulta evidente es que donde

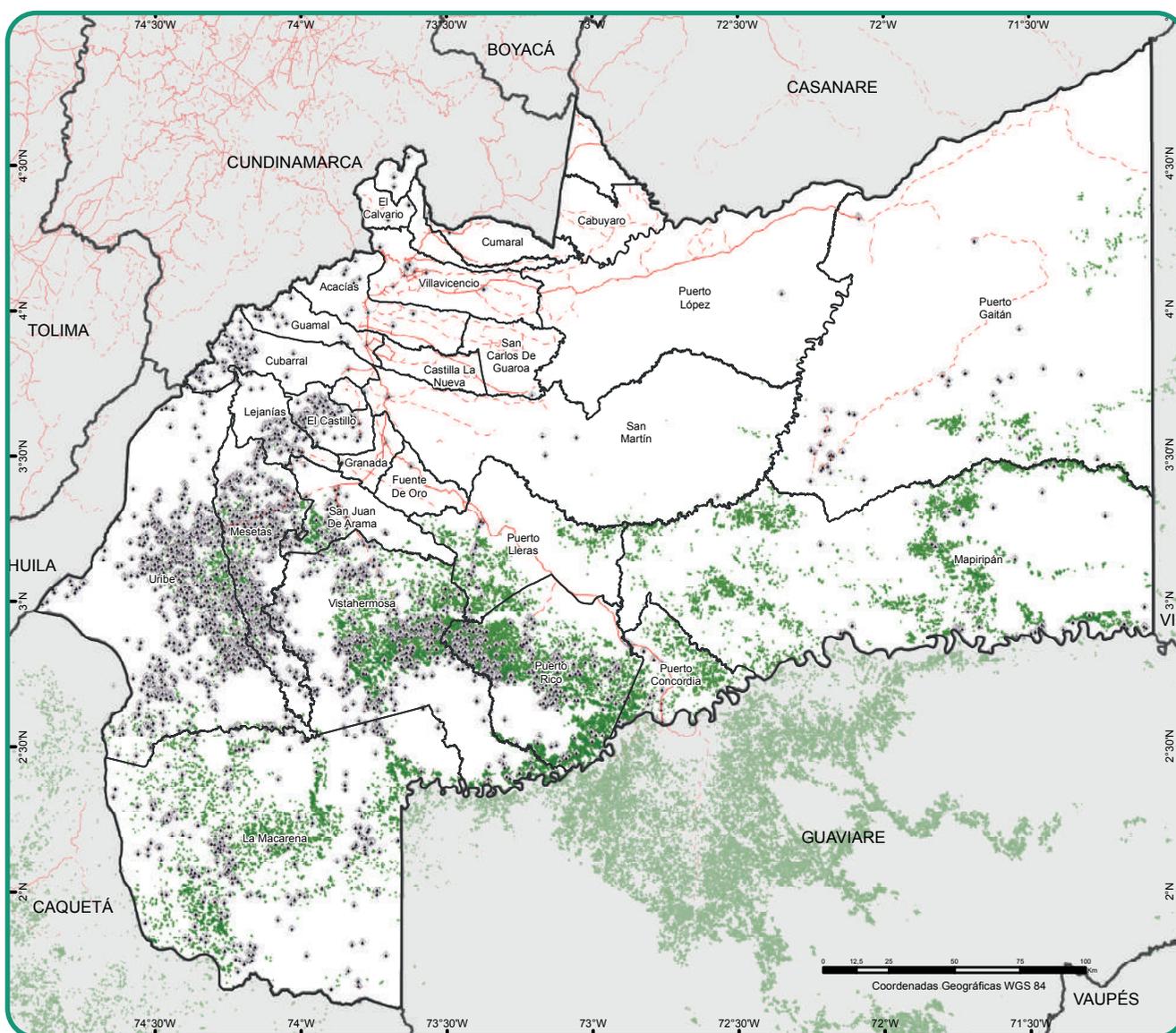
hay presencia de coca se registran eventos MAP. En el siguiente gráfico se presentan las afectaciones por coca y la cantidad de eventos MAP.



Gráfica 19. Hectáreas con coca vs. Eventos MAP 2015, Meta.

La presencia de minas antipersonal en Meta registro su punto más alto en 2015 con un total de 583 eventos MAP en el periodo 2000-2015. Se evidencia que la cantidad de eventos MAP empezaron a aumentar desde el 2002, posteriormente presenta un crecimiento

significativo en 2009; registrándose un total de 545 eventos en el territorio. En el departamento la dinámica de eventos MAP para el periodo 2000-2015 registro un promedio de 258..



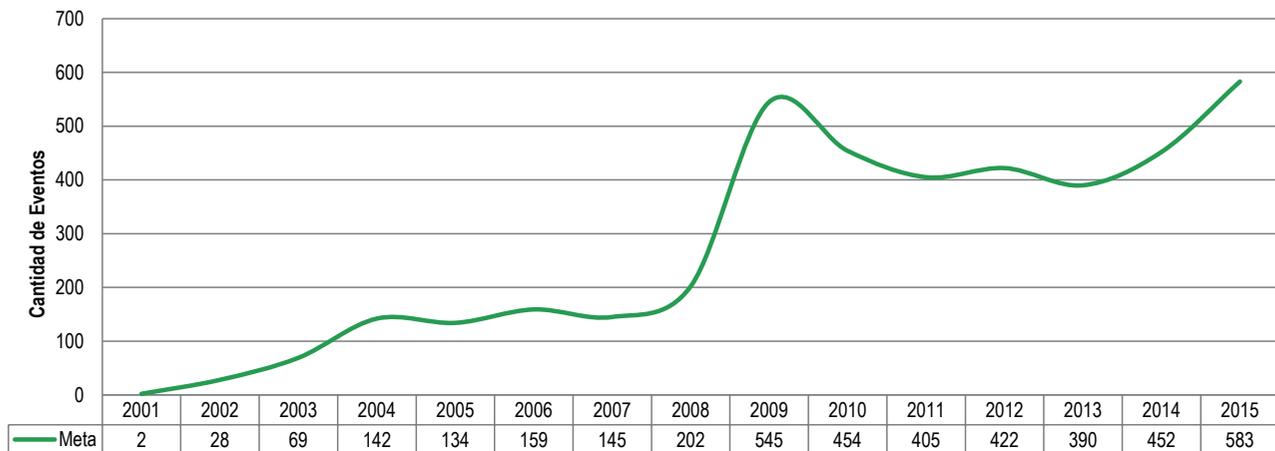
Fuente: Dirección Para la Acción Integral de Minas Antipersonal DAICMA, 2014. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

- Eventos de Minas Antipersonal
- Vías no pavimentadas
- Límite Municipal
- Vías pavimentadas
- Cultivos de coca 2001 - 2015
- Límite Departamental

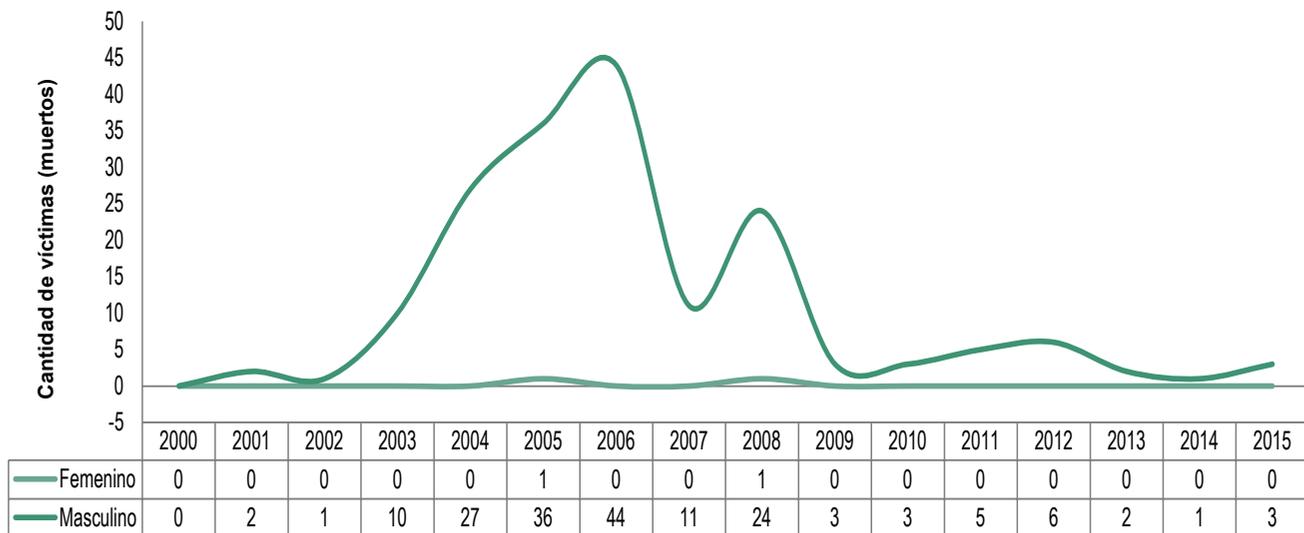
Mapa 17. Cultivos de coca 2001 - 2015 y eventos de minas antipersonal 1990 - 2014, Meta

Durante el período 2000 – 2015 se han registrado 188 víctimas fatales de minas antipersonal en el departamento; de estas, el 99% fueron hombres. La

dinámica de afectación por MAP en el departamento se presenta en las siguientes gráficas:



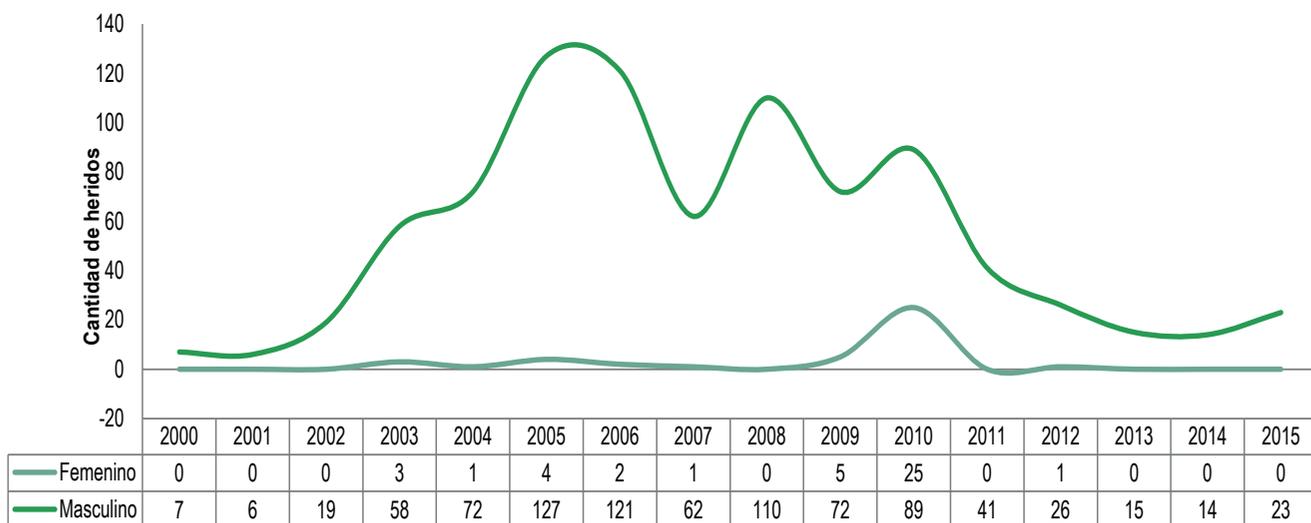
Gráfica 20. Dinámica de Eventos de MAP 2001 - 2015, Meta



Gráfica 21. Víctimas fatales por MAP por sexo 2000-2015, Meta

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

Nota. Incluye los tipos de eventos accidente por MAP, accidente por MUSE, desminado militar en operaciones y sospecha de campo minado

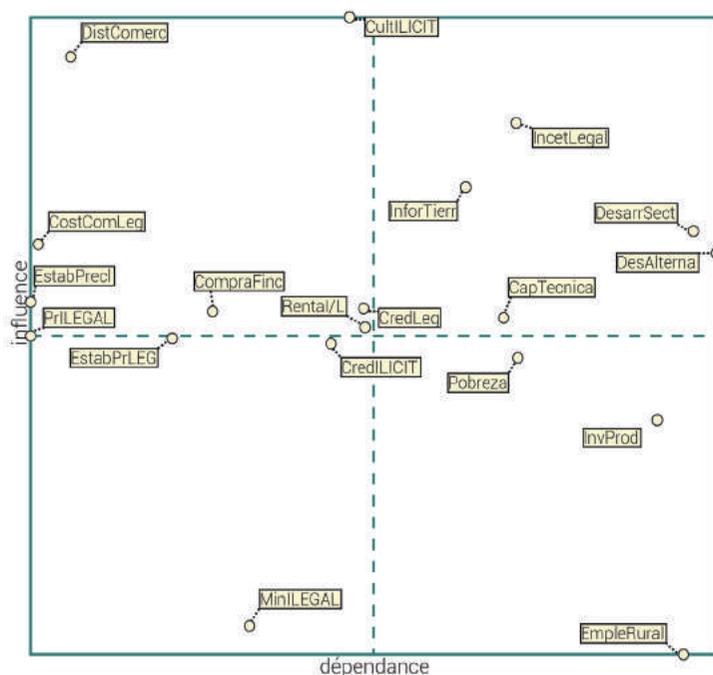


Gráfica 22. Heridos por MAP por sexo 2000-2015, Meta

Fuente: elaboración UNODC-SIMCI con cifras de DAICMA.

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 siguiente gráfico:



Gráfica 23. Análisis de influencia y dependencia de variables económicas y la producción ilícita

Las condiciones de la economía departamental, expresadas en la dinámica de desarrollo sectorial (DesarrSect, en el cuadrante superior derecho), constituyen el escenario en el cual se generan las condiciones de vulnerabilidad para el establecimiento de economías ilegales, pero al mismo tiempo, la expansión de los fenómenos de ilegalidad tiene efectos importantes sobre las posibilidades de desarrollo sectorial, particularmente en el ámbito rural, donde estas actividades están ligadas a la presencia de actores armados ilegales que limitan el acceso y la intervención estatal y frenan los procesos de inversión. Estas afectaciones inciden también sobre los programas de desarrollo alternativo.

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

situación en un escenario dado debe considerarse como fijo en el corto plazo. Estas variables se expresan en la relación de rentabilidad entre la producción ilícita y la lícita, dando condiciones diferenciales que aportan a la vulnerabilidad de las regiones frente a la producción ilícita.

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

Este capítulo realiza un análisis de los principales rasgos de la economía del departamento del Meta, poniendo especial énfasis en el sector primario, así como en las características del valor, la tenencia y la distribución de la tierra. El trabajo incluye un estudio de la situación de pobreza monetaria y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el departamento, acompañado de un comparativo entre los cultivos legales e ilegales en términos de extensión. A continuación se encuentra un examen del comportamiento en el tiempo de los precios de los productos ilícitos, junto con un diagnóstico del acceso al crédito agropecuario municipal, concluyendo con las potencialidades de los proyectos de desarrollo alternativo en el departamento.

8.1. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL

La participación de la economía del Meta sobre el total nacional es baja (5,086% para el 2014), si se compara con la del resto de departamentos (por ejemplo, Antioquia 13,4% y Valle del Cauca 9,3%). En relación al Índice Departamental de Competitividad (IDC)¹⁶² del 2015, el Meta obtuvo un puntaje total de 4,72 (sobre 10), con una variación positiva de 0,14 puntos con respecto al 2014, ocupando el puesto 10 entre 25 departamentos.

Históricamente la participación del Meta ha sido relativamente baja. En la década de los sesenta ésta alcanzaba 1,24% sobre el PIB nacional, mientras que a finales de la primera década del presente siglo llegaba a 4,17%¹⁶³. El salto en la participación de la economía departamental sobre el total nacional se deriva del aporte generado por el sector de hidrocarburos y minería al interior del sector primario, ganando especial terreno a partir de la década de los noventa. No obstante, el periodo de mayor dinamismo corresponde al periodo 2000-2010, coincidente con el auge de los precios internacionales del barril de petróleo. Lo anterior le permite al Meta aumentar la contribución promedio de la región del suroriente sobre el PIB nacional¹⁶⁴, desde 1,62% a comienzos de los noventa a 6,24% en el 2010¹⁶⁵.

En cuanto a la dinámica reciente de las tasas de crecimiento económico¹⁶⁶ del Meta y de Colombia han estado poco relacionadas, pues su índice de correlación¹⁶⁷ entre 2001 y 2013 fue de tan sólo del 11%. No obstante, el crecimiento tanto del departamento como del país en su conjunto presenta una dinámica similar en ciertos periodos, debido a la fuerte dependencia del comportamiento de ambas economías

frente a la evolución de la demanda de las materias primas. El crecimiento promedio de la economía del Meta entre el año 2000 y 2014 es de 10,4%, superando con creces a la cifra registrada por el crecimiento de la economía nacional de 4,4%.

Los puntos más elevados del crecimiento fueron 2010 (25,2%) y 2011 (21,5%), siendo unas de las tasas de crecimiento más altas del país. Empero, este ritmo de crecimiento se vio frenado por la crisis financiera internacional que redujo la demanda de productos exportables colombianos, en especial por la menor demanda de los Estados Unidos, llegando a un bajo registro en el 2007 con un crecimiento de 5,7%. Sin embargo, el ritmo de crecimiento se recupera a partir del año 2008, donde la economía empieza a crecer a tasas superiores a 18%, debido a los altos precios que mantienen los bienes primarios en el mercado mundial, especialmente por el nivel de demanda de países como China. Nuevamente, a partir del año 2012 se presenta una fuerte desaceleración acentuada en el 2014, con un crecimiento del -2.0%.

Por el lado de las exportaciones no tradicionales, se destaca que el Meta asume el liderazgo en esta dirección en la región suroriental, con exportación de carne bonina y aceite de palma, además de algunos productos químicos relacionados con la explotación de hidrocarburos, situación que se vislumbra a largo plazo como determinante para la economía departamental¹⁶⁸.

Al realizarse una aproximación a la dinámica sectorial del valor agregado del departamento se observa la fuerte prevalencia del sector primario en la economía, así como la marginalidad del secundario. Destaca, asimismo, el comportamiento del sector terciario, cercano a la evolución del primario, en especial con los servicios relacionados con la explotación de hidrocarburos. La estructura productiva del departamento presenta, por tanto, cambios sustanciales relacionados con el sector servicios, dado el mayor crecimiento de la actividad hotelera, restaurantes, servicios complementarios a la actividad petrolera y administración pública, relacionados con el proceso de apertura económica y cambios en la política estatal¹⁶⁹. A pesar de lo anterior, el comportamiento de la explotación de minas y canteras sobresale sustancialmente comparándolo con el resto de sectores, donde el nivel de Valor Agregado del mismo se separa del resto en el año 2004 para alcanzar un máximo histórico en el año 2013.

Ahora bien, al realizarse un examen de la evolución del Valor agregado por ramas de actividad económica del departamento, a precios constantes de 2005 y sin incluir el sector de Actividades de servicios sociales, comunales y personales, se tiene que el principal renglón económico, de acuerdo a su contribución en el PIB es el primario con una participación promedio cercana al 73% en entre los años 2010 y 2014. El sector

162. Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario. Índice departamental de competitividad 2015. 2016.

163. PAREDES, Joaquín & HERNÁNDEZ, Germán. Composición de la economía de la región del suroriente. Banco de la República, Ensayos de Economía Regional. N. 51. Marzo de 2013.

164. Región compuesta también por los departamentos de Casanare, Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, y Guaviare.

165. *Ibidem*.

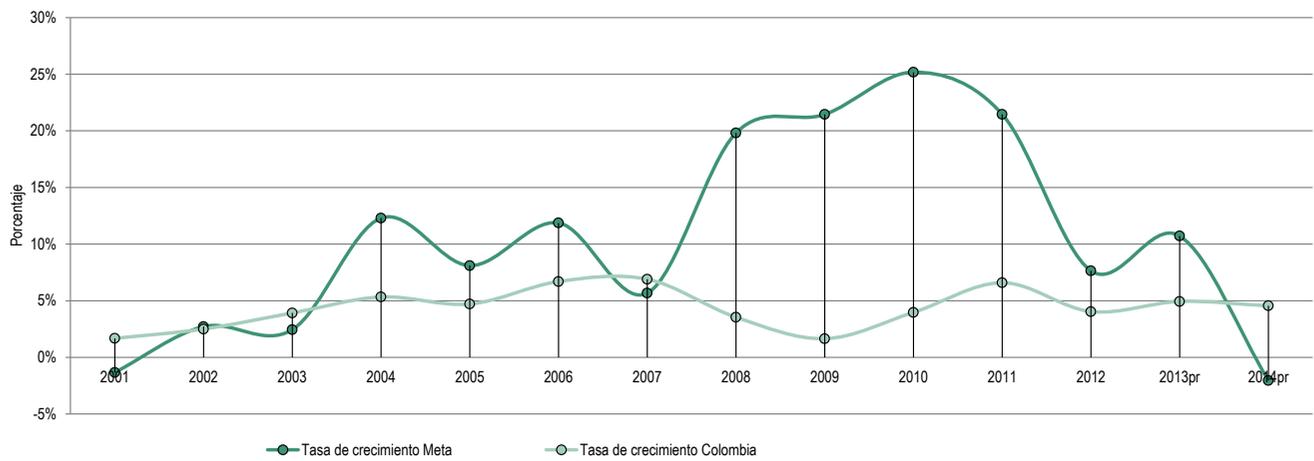
166. El Producto Interno Bruto (PIB) es el indicador que mide la renta de todos los miembros de la economía, lo que también es equivalente al gasto total en su producción de bienes y servicios. Por lo tanto, el crecimiento económico de un territorio se suele medir en porcentaje de aumento (o disminución)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

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

167. El índice o coeficiente de correlación mide el grado de asociación lineal entre distintas variables relacionadas. Oscila entre -1 y +1. En el primer caso la relación es perfectamente positiva y en el segundo caso la relación es perfectamente negativa.

168. Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER. Departamento del Meta. Banco de la República & DANE. 2011

169. Diagnóstico del Meta. Instituto de Investigaciones de la Orinoquia Colombiana IIOC. Convenio interadministrativo 143 de 2004, Universidad Nacional de Colombia & Departamento de Planeación Distrital. Junio de 2005.

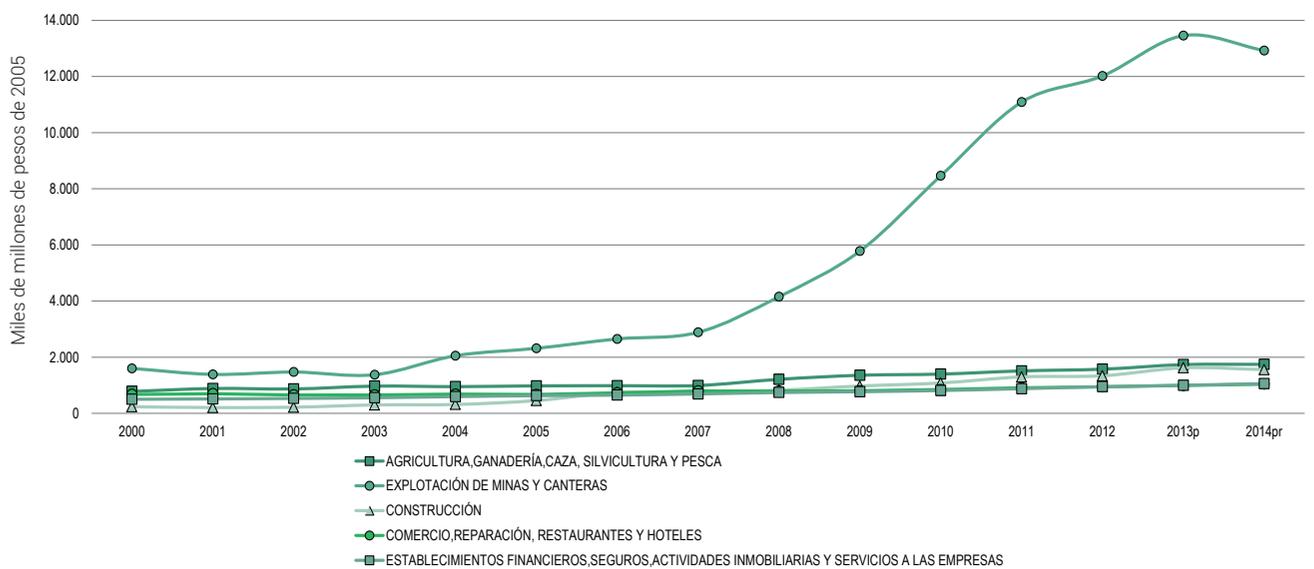


Gráfica 24. Tasas de crecimiento del PIB del Meta y Colombia, 2001 - 2014

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

terciario, por su parte, exhibe una participación promedio de alrededor del 16% en el periodo referido, con una ligera pérdida de participación relativa en los últimos años, desde 20,6% en el 2010 a 17,1% en el 2014¹⁷⁰. El sector secundario, como se había expuesto, presenta

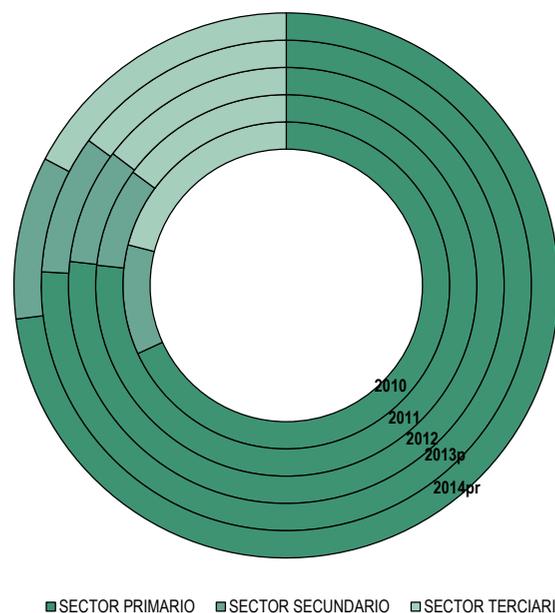
una participación baja, conservando la característica histórica en relación a la amplitud de las actividades de este tipo en el sector, promediando 9,2% entre 2010 y 2014.



Gráfica 25. Valor Agregado del Meta por grandes ramas seleccionadas de actividad económica (Precios constantes de 2005), Meta

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

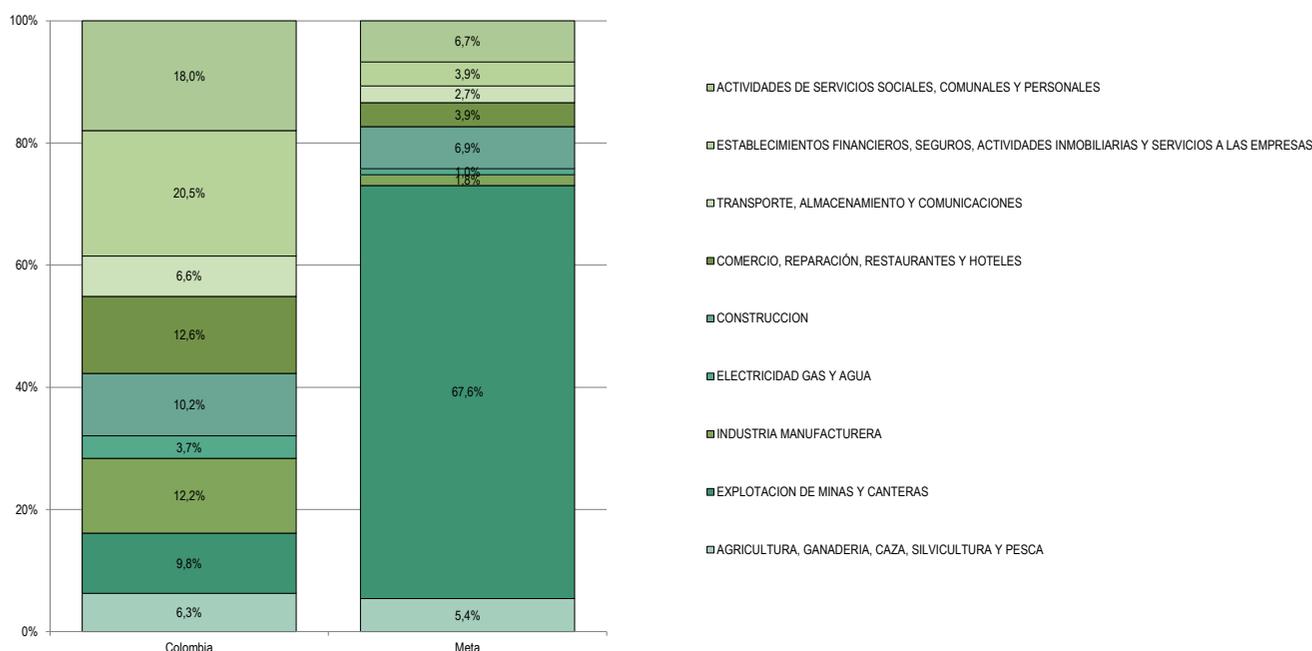
La siguiente gráfica es mucho más útil para apreciar los cambios en la estructura productiva del departamento en los últimos cuatro años (a partir de los datos correspondientes al Valor Agregado a precios constantes de 2005), confirmando las tendencias ya referidas, en especial en lo referido a la enorme importancia del sector primario. En cuanto al subsector de explotación de minas y canteras, el más dinámico de todos, pasa de registrar de 1.376 a 13.445 miles de millones de pesos (mmdp) de 2005, en tan sólo una década comprendida entre el año 2003 a 2013. El anterior proceso supone un crecimiento del 878%.



Gráfica 26. Comparativo de la participación sectorial sobre el PIB 2010-2014, Meta

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

170. Teniendo en cuenta la información de los Registros Públicos Cámara de Comercio de Villavicencio en el año 2015, se registraron 8.495 nuevas matrículas de naturaleza comerciante. Con respecto al 2014 representa un incremento neto de 471 matrículas. Entre el periodo 2005 y 2015 el crecimiento promedio interanual ha sido del 1%. En relación a las renovaciones, en el 2015 se presentaron 33.754, lo que constituye un incremento de 2.993 matrículas con respecto al año anterior, acercándose a un incremento del 9,73%. Cámara de Comercio de Villavicencio Informe de Coyuntura Económica Empresarial 2015. Enero de 2016.



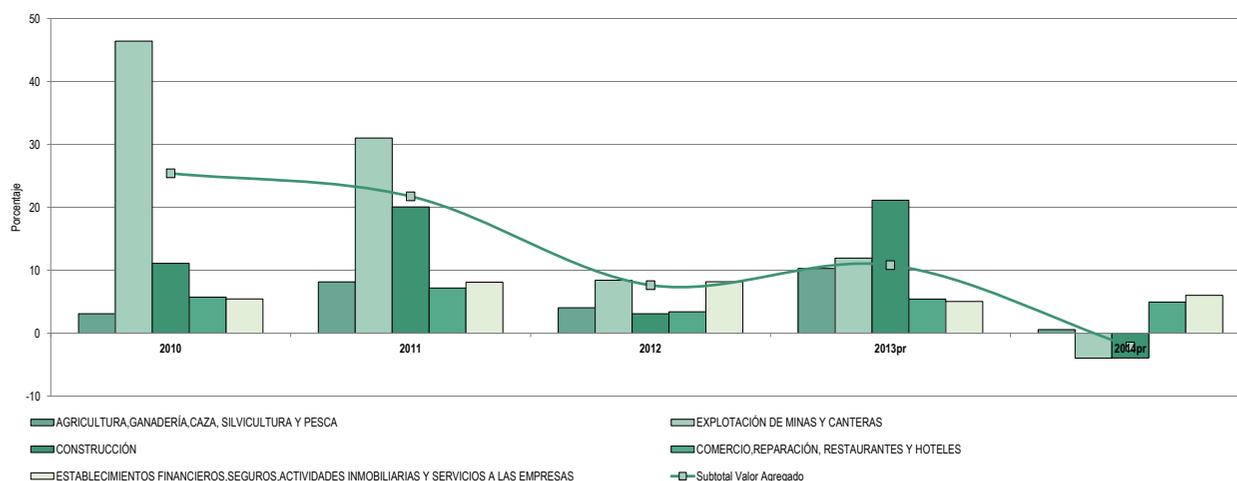
Gráfica 27. Comparativo de la participación porcentual promedio del Valor Agregado de Meta y Colombia por grandes ramas de actividad económica, 2014

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

Al realizarse un comparativo entre las participaciones del Valor Agregado por grandes ramas de la actividad económica para el año 2014 entre Colombia y el Meta, pueden visualizarse algunos puntos importantes. El primero, aunque la importancia de la explotación de minas y canteras es evidente tanto a nivel nacional como del departamento, es claro el mayor peso de esa actividad en este último (67,69%) frente al agregado del país (9,8%). Segundo, la mayor importancia de la industria manufacturera en el total nacional (12,2%) con respecto al del departamento (1,8%). Tercero, la agricultura mantiene una participación similar en ambos niveles comparados (6,3% para toda Colombia y 5,4% para el Meta), donde sobresalen a escala departamental las actividades pecuarias y agroindustriales. Cuarto, aunque la participación del Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (3,9%) y la de Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (3,9%) en la economía del Meta es baja, si se compara con el agregado del país (12,6% y 20,5%, respectivamente), tiene una importancia relativa

habida cuenta la dinámica de la explotación de minas y la mínima participación de la industria manufacturera.

Al analizarse las tasas de crecimiento del Valor Agregado del departamento por grandes ramas de la actividad económica en el último quinquenio, se observa un desempeño regular en la mayoría de los sectores, puesto que su evolución en el tiempo se tiende a desacelerar, comportamiento coincidente con el total de la economía del departamento. La gráfica siguiente muestra la tendencia negativa de la economía del Meta, derivado de unas menores tasas de crecimiento del sector agropecuario, manufacturero, comercial y, en especial, el de explotación de minas y canteras. En particular, en este periodo el sector agropecuario creció a una tasa promedio de 3,5%, las industrias manufactureras al 3,5%, el sector comercial al 8,9% y los servicios financieros al 9,2%. La explotación de minas y canteras creció a una tasa muy encima del resto de subsectores (32,7%), seguido de los sectores de la construcción (14,1%) y de la electricidad, gas y agua (10,8%)¹⁷¹.



Gráfica 28. Tasas de crecimiento del valor agregado del Meta por grandes ramas seleccionadas de actividad económica 2010-2014, Meta

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

171. Una aproximación más detallada a los renglones económicos, muestra que el mejor desempeño en los últimos cinco años estuvo liderado por la Extracción de petróleo crudo y de gas natural (crecimiento promedio de 32,8%), acompañado de la Extracción de minerales no metálicos (crecimiento promedio de 9,3%).

El sector agropecuario

El sector agropecuario representó el renglón de la economía departamental más dinámico durante mucho tiempo, en especial en lo referido a la actividad pecuaria. La actividad ganadera sobresale sobre la del resto del país, ubicándose como una de las que mayor oferta de ganado vacuno ofrece al país¹⁷². Sin embargo, la región ha experimentado una serie de fenómenos que han impedido el avance del sector, ya sea a nivel campesino o a nivel agroindustrial, caracterizados por la ausencia de bienes públicos (carreteras, sistemas de drenaje, sistemas de riego, entre otros), baja productividad, bajo esfuerzo en la capacitación de capital humano y problemas de orden público, relacionados con la ausencia del monopolio de la fuerza estatal y la proliferación de grupos armados al margen de la ley. Entre otras cosas, se genera una situación donde no se aprovecha al máximo el potencial productivo del departamento, puesto que, por ejemplo, la actividad ganadera se ubica en el 90% de la tierra que posee dicha vocación, mientras que las áreas cultivadas ocupan sólo el 32% de la tierra con vocación agrícola¹⁷³.

En este escenario es factible entender por qué la actividad pecuaria extensiva se acopló muy bien a las particularidades de la región, como la baja inversión del Estado para abrir nuevos mercados a los productos de la zona. Con la creación o llegada de grupos armados al margen de la ley y sus fuentes de financiación (cultivos ilícitos o actividades de minería ilegal) se dio paso a la configuración de una economía ilegal que suplía las necesidades de desarrollo de muchos agentes de la zona, compensando la falta de rentabilidad que enfrentaban estos últimos (en particular, por los altos costos de producción y la dispersión a los mercados)¹⁷⁴. Se llega así a una situación donde incluso la actividad agropecuaria cesa debido a los beneficios que llegaba a ofrecer el cultivo ilícito, al tiempo que se perfilan órdenes institucionales alternos ideados por los grupos que controlan determinadas áreas geográficas¹⁷⁵.

En cuanto a la importancia del sector agropecuario en la economía del Meta, debe hacerse mención a la recomposición generada por el auge de la explotación petrolera, aunque eso no se traduzca en una pérdida total del dinamismo de aquel sector, el cual se ha diversificado y expandido en sectores como la ganadería misma, la palma, el arroz, entre otros¹⁷⁶. La producción de arroz, por ejemplo, se ha mantenido como una de las más altas del país, registrando un promedio anual de 453 mil toneladas entre 2001 y 2013, por debajo solamente del Tolima¹⁷⁷. En el caso del ganado el departamento concentró el 7,3% de la población bovina nacional, superado sólo por Antioquia, Córdoba y Casanare¹⁷⁸. No obstante, el fuerte impacto de la producción petrolera

llevó a que la producción de cultivos diferentes al café y la producción pecuaria disminuyeran su participación en el PIB del departamento desde 20,2% y 13,1% a 6,9% y 4,6%, respectivamente. La palma africana, por su parte, ha obtenido una mayor participación en el total de cultivos del departamento, observándose una caída en los cultivos semestrales como la soya, el algodón y el sorgo¹⁷⁹.

Cabe notar que, como resaltan ciertos autores, la posibilidad de generarse un proceso de enfermedad holandesa, toda vez que las inversiones en hidrocarburos y sus regalías no se han transformado en inversiones productivas o inversiones en tecnología, lo cual, en ocasiones no ha evitado el crecimiento negativo de algunas partes del sector¹⁸⁰.

Las industrias manufactureras

Un rasgo característico de la economía del Meta es su dependencia de la compra de la mayor parte de las materias primas y productos terminados de otras regiones del país o del exterior, para así poder cumplir con la demanda de los sectores productivos y de consumo. Esta ha sido una constante a lo largo de la historia del Meta, resultado, en parte, de la baja concentración de los centros de consumo y la enorme distancia entre uno y otro.

Adicionalmente, la falta de medios de transporte adecuados al interior del departamento y hacia otras regiones aumenta los costos necesarios para transformar productos y transportarlos. De ésta manera, la actividad manufacturera ha sido limitada debido a unas condiciones adversas a su desarrollo, traducida en la caída de su sector en el PIB departamental desde 5% en los años noventa (con un ligero repunte al nivel de 8% en 2008) a menos de 2% en 2013, donde destacaban las industrias de bebidas, alimentos y tabaco y aquellas actividades relacionadas con la fabricación de vidrios, cerámica o muebles¹⁸¹. En el año 2011, por ejemplo, la molinería y sus productos generaron 45,7% de la producción industrial del departamento¹⁸², procesos ligados de cerca a las actividades agropecuarias de la zona. Especialmente, muchas de estas tareas están representadas en los procesos que realizan los molinos de las arroceras y en la extracción y refinación de aceite de palma.

Otra forma de ver la incidencia de este sector en la economía puede realizarse a través del estudio de la ocupación de empleo provista por este sector. La industria del Meta genera aproximadamente el 7,7% de la población ocupada, cifra muy pequeña si se compara con el comercio y hoteles (37,7%) y los servicios a las empresas y personales (21,8%)¹⁸³. La siguiente gráfica muestra la participación de los distintos subsectores en la producción industrial, al tiempo que señala el personal ocupado en cada uno. Sobresale, como se

172. Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER. Departamento del Meta. Banco de la República & DANE. 2014

173. BENAVIDES, Juan. El desarrollo económico de la Orinoquía como aprendizaje y construcción de instituciones. CAF, Fedesarrollo. 2010.

174. GUTIÉRREZ, Omar. Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta, 1982-2004. PNUD, Asdi. 2005

175. Meta: Análisis de la conflictividad. Área de paz, desarrollo y reconciliación. PNUD, Asdi. Junio de 2010.

176. Departamento Nacional de Planeación. Visión Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Visión de desarrollo alternativo departamental., 2011.

177. Banco de la República & DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER. Departamento del Meta. 2011.

178. Ibidem

179. GONZÁLEZ, Hernando. Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los llanos orientales, 1991-2003, Ensayos sobre economía regional, Banco de la República. Septiembre de 2005.

180. BENAVIDES, Juan. El desarrollo económico de la Orinoquía. Como aprendizaje y construcción de instituciones. CAF, Fedesarrollo. 2010

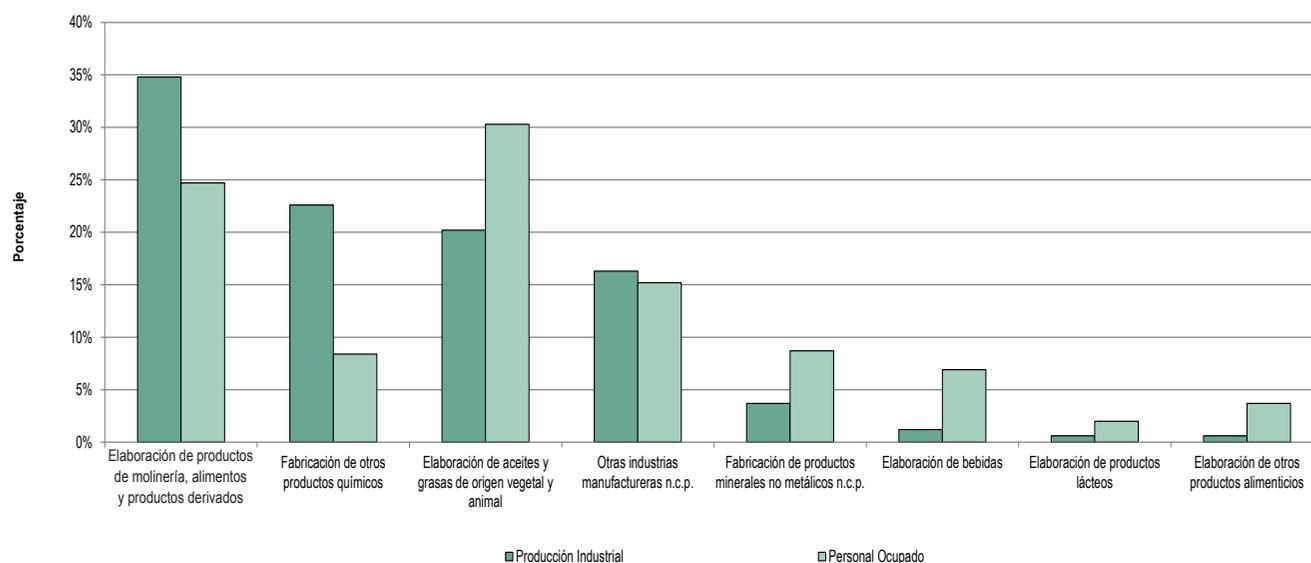
181. Ibidem.

182. Departamento de Meta. Oficina de Estudios Económicos. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2013. En línea: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/oee__meta_agosto_2013.pdf

183. Ibidem.

puede observar, la elaboración de grasas y aceites de origen vegetal y animal ocupando el 30% del empleo industrial, seguido de la elaboración de productos de molinería y almidones con cerca de 25% del empleo industria; la elaboración de otros productos alimenticios

ocupa la última posición con cerca de 4% del personal ocupado en esa área.



Gráfica 29. Producción Industrial y personal agrupada de la industria manufacturera 2013, Meta

Fuente: DANE. Encuesta Anual Manufacturera.

8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TENENCIA, USO Y VALOR DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO

Uno de los problemas más apremiantes del departamento es la tenencia, explotación y uso del suelo en el departamento. Confluye toda clase de limitantes, desde la poca disponibilidad de tierras cultivables, pasando por conflictos por sobreutilización o sobreexplotación del suelo, ambigüedades en el marco legal de titularización de tierras, falta de infraestructura vial y hasta el conflicto armado.

En particular, el Meta se caracteriza, según el IGAC, como el más desigual en relación a la distribución de la tierra. El coeficiente Gini del departamento es de 0,861, el más. Asimismo, la extensión promedio para cada propietario alcanza 110 hectáreas, la tercera más alta del país, teniendo cada uno de ellos aproximadamente 1,39 predios. Lo anterior da cuenta del proceso de colonización y ocupación en la tierra, habida cuenta de las condiciones geográficas e institucionales de la zona.

Así, es importante resaltar la dificultad de encontrar suelos de calidad, lo que hace precisas vastas extensiones de tierra para la ganadería extensiva. El tipo de tierra, de oxisoles¹⁸⁴, presenta un nivel de acidez muy alto que requiere altas inversiones para que sea productiva. Por lo tanto, es común ver que grandes

extensiones de tierra sean ocupadas por unos pocos propietarios, mientras que los campesinos medianos y pequeños se ubican cerca a las orillas del río para realizar cultivos de subsistencia, en especial, o para el mercado en ciertos casos¹⁸⁵.

Por otro lado, como resalta un estudio¹⁸⁶, la inexistencia de una reforma agraria y los conflictos suscitados por el uso indebido de la tierra según sus aptitudes, constituyen elementos que producen una mayor concentración de la tierra. En ese mismo sentido, como referencia otro trabajo¹⁸⁷, el uso inapropiado de la tierra y la concepción de poder que esta lleva para quien la posee ha estimulado la violencia. En el Meta, donde la presencia del Estado ha sido débil, no es extraño encontrar problemas tan profundos de desigualdad, lo cual ha generado todo tipo de conflictos sociales.

La siguiente tabla muestra el cálculo del coeficiente Gini para cada una de las subregiones del departamento, las cuales muestran un incremento en la concentración de la tierra en algunas regiones como Meta (de 0,75 a 0,77), Ariari (de 0,64 a 0,65) y Duda-Guayabero (de 0,42 a 0,43), entre 2000 y 2012. Por su parte, otras subregiones reflejaron una disminución en sus índices Gini, a saber: el Eje Central de Piedemonte (de 0,76 a 0,74), Río Meta (de 0,55 a 0,54) y San Martín y Mapiripán (de 0,54 a 0,43), durante el mismo periodo.

184. Los Oxisoles son suelos minerales de las zonas tropicales cálidas y húmedas que han sufrido intensos y prolongados procesos de meteorización y lavado. Estos presentan severas limitaciones para fines agropecuarios como consecuencia del excesivo lavado de nutrientes del suelo y del alto riesgo de procesos de erosión irreversible.

IBÁÑEZ, Sara; GISBERT, Juan; MORENO, Héctor. Oxisoles. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y del Medio Natural. Universidad Politécnica de Valencia, 2011.

185. DUARTE, Carlos. Desencuentros territoriales, Tomo II. Caracterización de los conflictos en la altillanura, Putumayo y Montes de María. Pontificia Universidad Javeriana, Incoder. 2015.

186. DEVIA, Claudia. Orinoquia colombiana, la influencia del agronegocio y la actividad petrolera: territorialidad en disputa. Universidad Estatal Paulista UNESP. 2015.

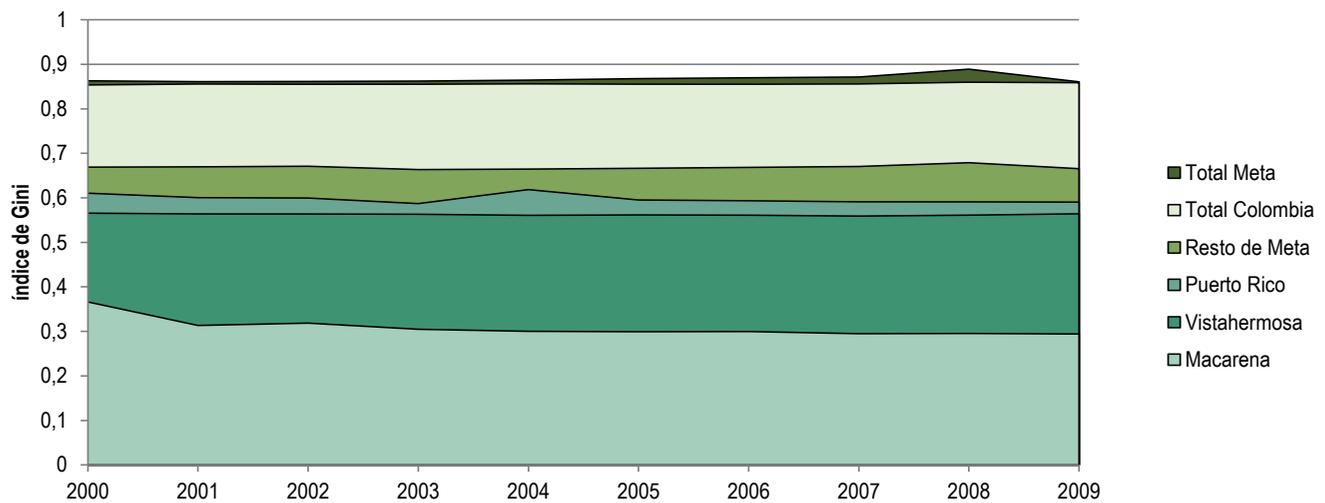
187. BENAVIDES, Juan. El desarrollo económico de la Orinoquia. Como aprendizaje y construcción de instituciones. CAF, Fedesarrollo. 2010

Subregiones	2000	2012	Promedio	Mínimo	Máximo
Meta	0,75	0,77	0,76	0,74	0,78
Ariari	0,64	0,65	0,64	0,63	0,65
Duda-Guayabero	0,42	0,43	0,39	0,36	0,43
Eje Central de Piedemonte	0,76	0,74	0,76	0,69	0,8
Río Meta	0,55	0,54	0,52	0,49	0,56
San Martín y Mapiripán	0,54	0,43	0,55	0,43	0,68

Tabla 26. Coeficiente Gini por superficie sus subregiones, 2000-2012, Meta

La siguiente gráfica expone de manera comparativa la evolución del índice Gini en el tiempo para el Meta, para Colombia, tres municipios y el resto del territorio del departamento. Puede verse que el nivel de concentración de la tierra para el Meta es mayor

que el índice nacional. Para el caso de tres municipios puntuales, Puerto Rico, Vistahermosa y La Macarena, el índice cada uno está por debajo tanto del nivel nacional, departamental y del resto de municipios.



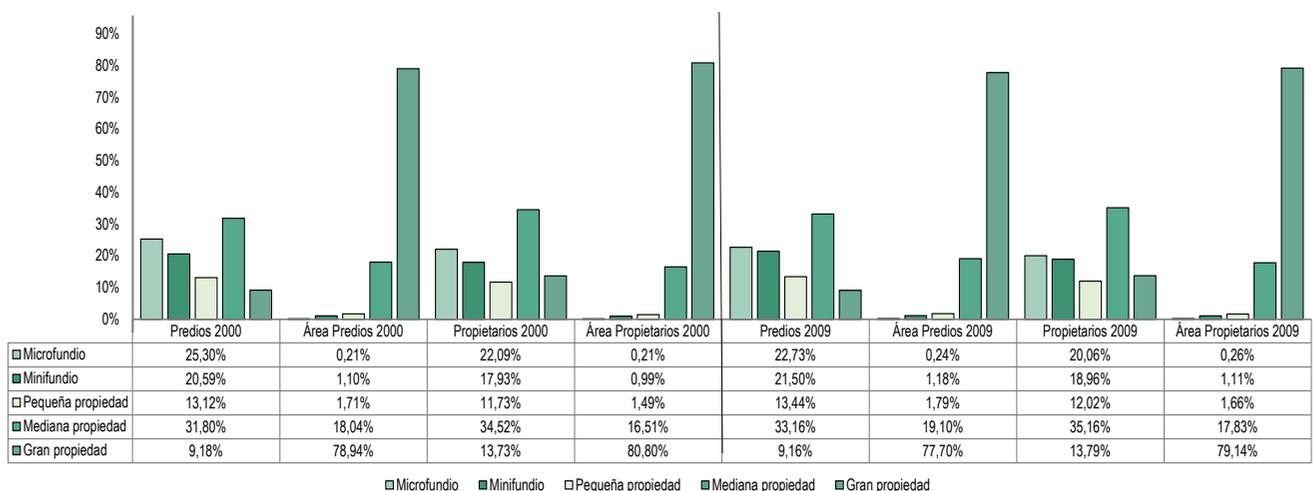
Gráfica 30. Índice de Gini de tierras en municipios seleccionados 2000-2009, Meta

Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC (2012).

Ahora bien, una mirada más cercana a la estructura de la propiedad de la tierra del departamento puede apreciarse en la siguiente gráfica. En ella se encuentra la participación del tipo propiedad (microfundio, minifundio, pequeña propiedad, mediana propiedad y gran propiedad) en los predios y su área y los propietarios y su área, entre los años 2000 y 2009. Para el caso de los predios en el año 2000, se puede visualizar que la mediana propiedad concentra la mayor parte de ellos (31,80%), seguido del microfundio (25,3%). Sin embargo, al mirar el área de los predios se puede ver que, a pesar de que la gran propiedad sólo tiene 9,18% de los predios, el área que abarca es cercana al 80%, reflejando una alta concentración. Para 2009 los

cambios en las condiciones ya descritas son mínimos, con apenas una pequeña caída en el número de predios de gran propiedad y su área (9,16% y 77,70%).

En cuanto al número de propietarios y el área bajo su dominio, se puede ver, nuevamente (tanto para el 2000 como para el 2009), que la mediana propiedad lidera la participación, seguida del microfundio, el minifundio y la pequeña propiedad, ubicándose en último lugar la gran propiedad. No obstante, el área de los propietarios nuevamente se concentra prácticamente en la gran propiedad (80,80% en el 2000), con un ligero retroceso en 2009 (79,19%)



Gráfica 31. Distribución de la tierra rural de Meta por tamaño de propiedad, 2000 y 2009. Porcentaje de predios y propietarios

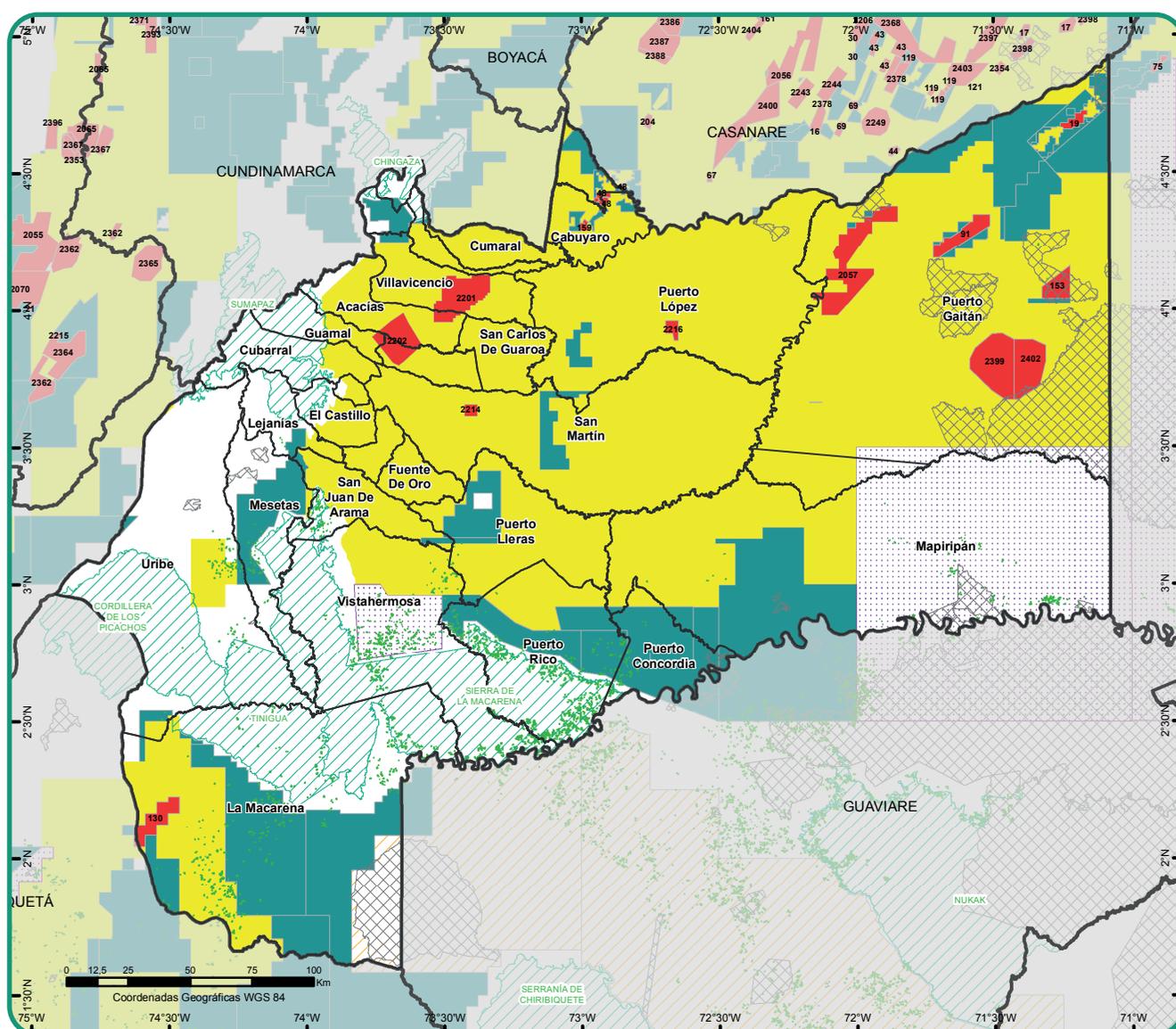
Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC (2012).

En relación a la explotación de hidrocarburos en el departamento, se dispone de una tabla y una gráfica que ofrecen información sobre el territorio que se encuentra en exploración (50,20%), producción (2,48%), áreas disponible (14,77%), reservada (1,07%) y bajo evaluación

técnica con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH (9,51%). La tabla permite ver de forma más precisa la envergadura de las actividades de hidrocarburos, que ocupan una parte importante de la superficie del Meta, superior al 50% de la misma.

Tipo de área	Área (ha)	% del territorio departamental
Área disponible	1.261.502,91	14,77
Área en exploración	4.288.733,98	50,20
Área en producción	212.120,04	2,48
Área reservada	91.264,27	1,07
Evaluación Técnica con ANH	812.189,08	9,51

Tabla 27. Distribución de la tierra por tipo de exploración de hidrocarburos y porcentaje del territorio 2015, Meta
Fuente: ANH. Cálculos propios.



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

Agencia Nacional de Hidrocarburos
Bloques ANH

- Área Disponible
- Área en Exploración
- Área en Producción

- Área Reservada
- Evaluación Técnica con ANH
- Cultivos de Coca 2014
- Parques Nacionales Naturales
- Resguardos Indígenas

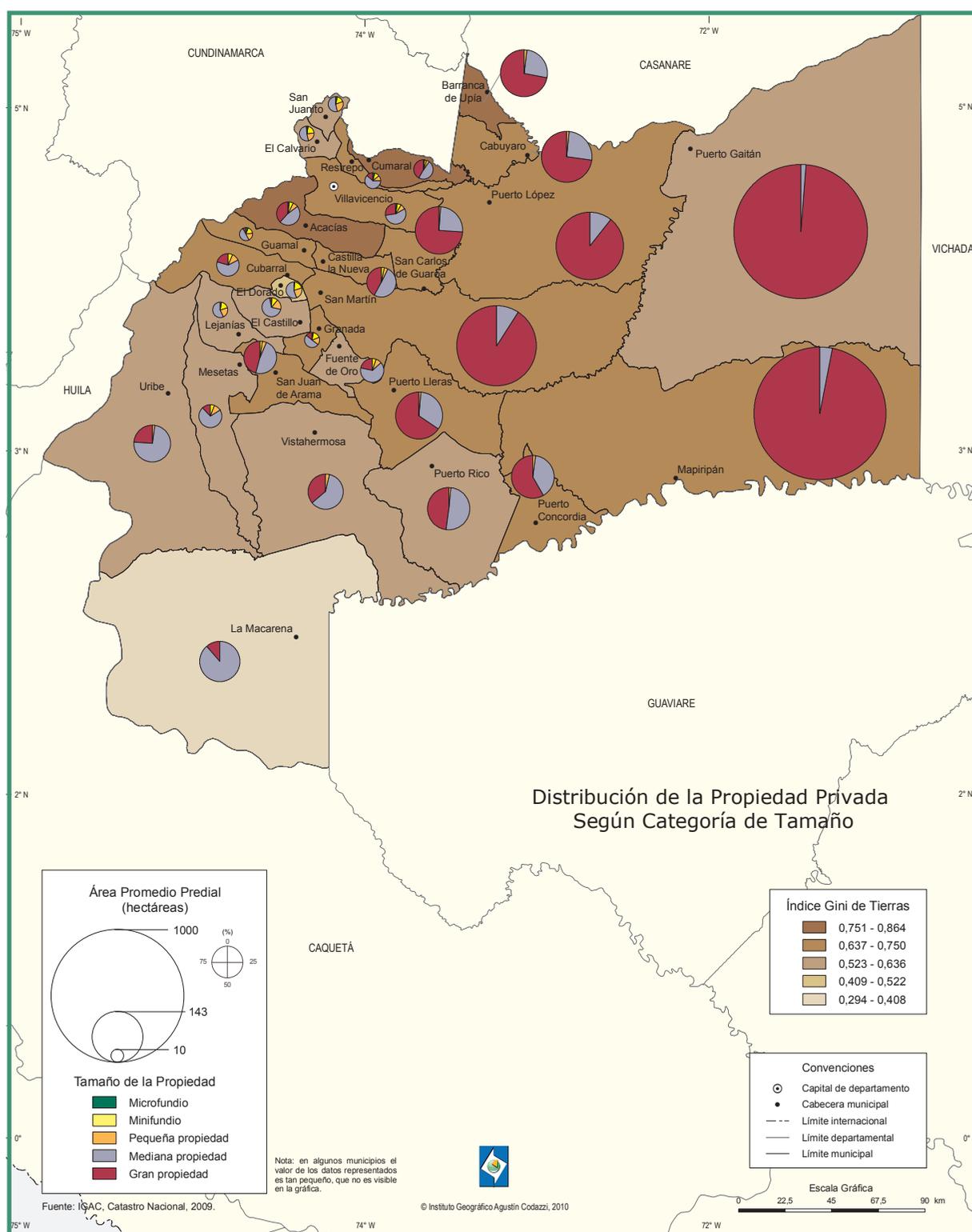
- Límite Municipal
- Límite Departamental

Esquema 2. Áreas de exploración y producción de hidrocarburos 2015, Meta
Fuente: ANH & UNODC/SIMCI

El esquema expuesto a continuación da una idea de la distribución de la propiedad privada según la categoría de tamaño, de la mano con los datos del índice Gini para cada una de las subdivisiones. Nuevamente, se aprecia que la gran propiedad tiene la mayor participación entre las categorías de tamaño para el caso de la propiedad privada, con excepción de unas pocas subregiones al suroriente del departamento colindantes con los departamentos del Huila y el Guaviare.

En estas áreas, donde se encuentran municipios como La Macarena, Uribe y Vistahermosa, se presenta una participación importante de la propiedad mediana y un índice Gini más bajo que el de otras subregiones del departamento.

De otro lado, si se tiene en cuenta el anillo generado alrededor de la capital Villavicencio, puede verse que la mayoría de las subregiones presenta un índice Gini de concentración de la tierra muy alto, además de la supremacía de la gran propiedad frente a otros tipos de propiedad (según el tamaño). Sólo La Macarena sobresale como aquella zona en la que el índice Gini está por debajo de 0,4 y donde la propiedad mediana es mayoritaria. En todo el departamento, sin embargo, es notoria la baja importancia del microfundio y el minifundio, cuya participación es difícil dilucidar en la gráfica expuesta debido a la baja concentración de tierra en esa categoría.



Esquema 3. Distribución de la propiedad privada según categoría de tamaño y Gini de tierras 2012, Meta
Fuente: Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC, 2012.

La siguiente tabla muestra el índice Gini de propietarios, resultante de tomar el área del terreno bajo poder de cada uno de ellos, ponderado con el número de propiedades, lo cual permite aproximarse de manera más adecuada a la cantidad de predios concentrada bajo ciertos grupos de propietarios. También se presenta otro índice donde se ajusta para tener en cuenta la concentración de aquellas propiedades de mayor calidad bajo un mismo grupo. Como es posible ver, ambos índices poseen unos valores cercanos a 1, es decir, lo cual muestra una elevada concentración. Adicionalmente, a lo largo de los últimos diez años, este índice se ha mantenido prácticamente estático para el departamento.

Año	Propietarios	Propietarios calidad
2000	0,87	0,84
2001	0,87	0,84
2002	0,87	0,84
2003	0,88	0,85
2004	0,87	0,84
2005	0,87	0,85
2006	0,87	0,85
2007	0,87	0,85
2008	0,87	0,85
2009	0,86	0,84

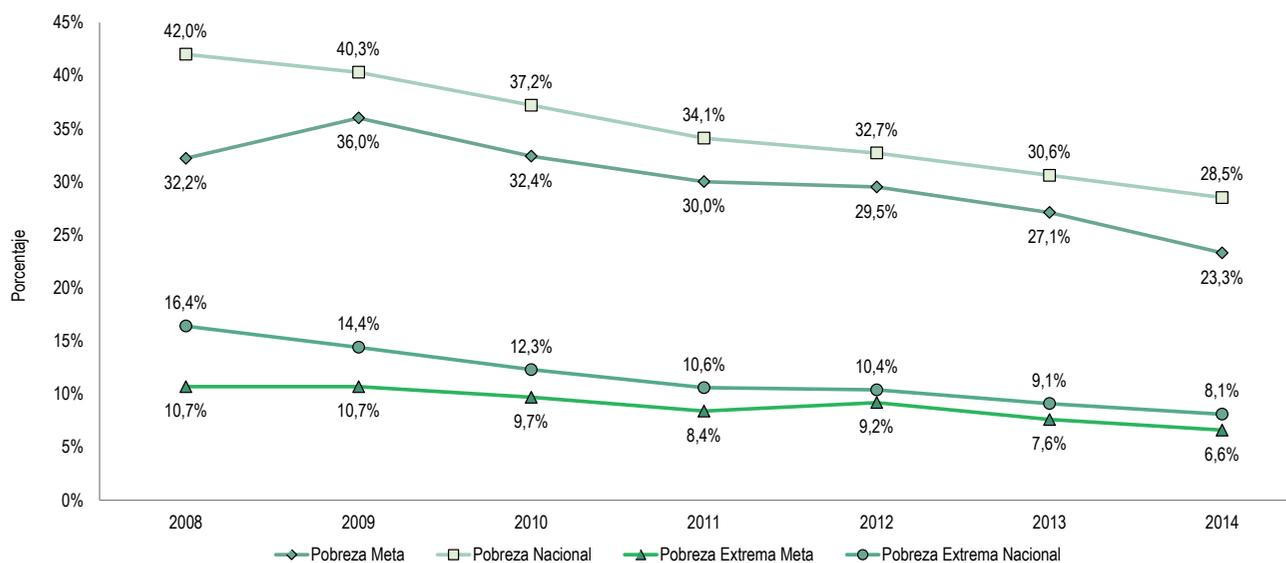
Tabla 28. Coeficiente Gini de propietarios 2000 - 2009, Meta
Fuente: Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE) UNINADES)-IGAC-Universidad de Antioquia

8.3. DINÁMICA RECIENTE DE LA POBREZA MONETARIA Y SITUACIÓN DEL NBI

El Meta, a pesar de contar con un importante flujo de recursos de la actividad petrolera, y en especial después del 2000 con el auge de los precios del petróleo, la incidencia de la pobreza no ha tenido una caída constante de la misma, como si lo ha mostrado a escala nacional. Mientras la incidencia de la pobreza en el ámbito nacional entre 2000 y 2014 desciende desde 49,7% a 28,5%, para el caso del Meta se presentan periodos donde el avance logrado se afectado por incremento en la cifra (por ejemplo, entre el 2004 y 2005, pasa de 36,7% a 38,3%). Para el periodo que va desde 2008 hasta 2014, se observa un aumento de la incidencia de la pobreza en el departamento entre el 2008 y 2009 desde 32,2% a 36,0%, aunque desde esa fecha se presenta una caída sostenida (desde 36% a 23,3% entre 2009 y 2014), ubicada por debajo del nivel nacional.

El desempeño de la incidencia de la pobreza extrema del Meta ha sido más cercano al nacional, incluso con altibajos similares en ambos casos. Específicamente, la pobreza extrema se reduce desde 10,7% a 6,6%, durante el periodo que va desde 2008 a 2014, cuando el total nacional pasa de 16,4% a 8,1% en el espacio de tiempo referido¹⁸⁸.

Si se considera la situación del departamento en relación a los demás y el nacional, se aprecia que, para el año 2012, la incidencia de la pobreza en el departamento está por debajo del nivel nacional y sólo se encuentra por encima de los departamentos de Risaralda, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Bogotá¹⁸⁹.



Gráfica 32. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia y Meta 2008-2014

Fuente: Departamento Nacional de Planeación; DANE, 2005.

188. DANE. Boletín técnico. Comunicado de prensa. 2015. En línea: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Meta_Pobreza_2014.pdf

189. DANE. Resultados de pobreza monetaria y desigualdad, 2012. Comunicado de prensa. En línea: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2012.pdf

Resulta imperioso hacer una salvedad sobre las dinámicas sociales presentadas en el departamento, que también puede ser encontradas en el resto del país: existen una brecha importante entre las áreas urbanas y rurales, puesto que las condiciones sociales no son tan favorables en estas últimas. Esto adquiere especial importancia, por ejemplo, cuando se mira el caso de Villavicencio, principal foco económico y comercial del departamento y que cuenta con mayor cercanía a la capital del país, la cual concentra 49% de la población con mayores posibilidades de acceder a buenas oportunidades económicas¹⁹⁰.

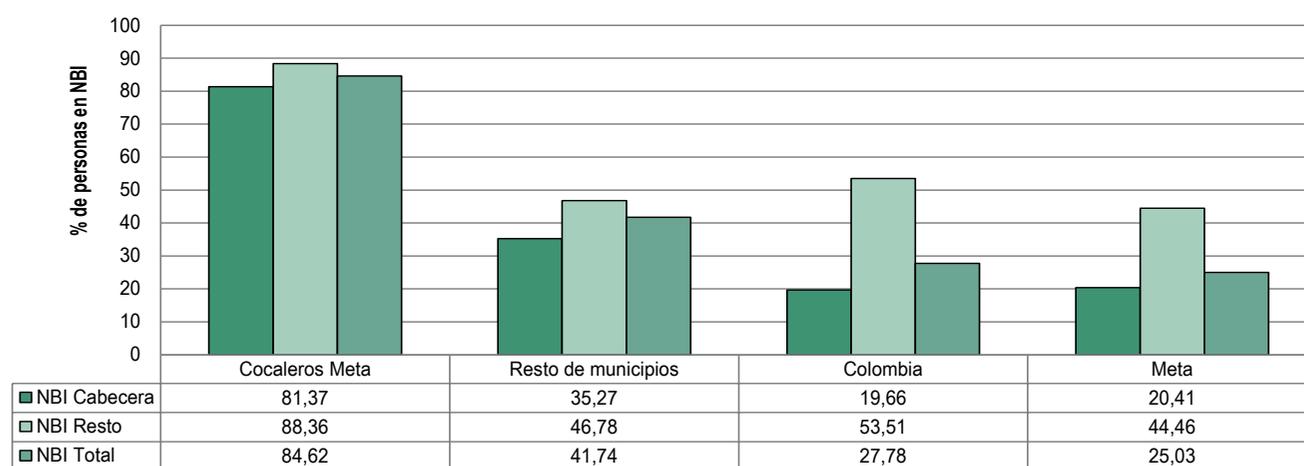
El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se perfila como una herramienta más amplia para conocer las condiciones sociales de la población, al incluir diferentes parámetros de análisis en su construcción¹⁹¹. Para el Meta, durante los primeros años de la década de los 2000, se presentó un aumento el número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, pasando de 18,6% en 2002 a 24,84 en 2005. Para este último año es posible ver que históricamente se vislumbraba la diferencia urbana-rural, pues el NBI urbano llegaba a 20,18% mientras el NBI rural era de 44,38%¹⁹².

En la gráfica se nota que el índice de NBI para las zonas que corresponde a las cabeceras municipales es menor si se compara con el resto de zonas. Más interesante aun es el hecho que aquellos municipios con mayor área con coca sembrada, según su contribución promedio en el total de área sembrada con coca en el departamento en el periodo 2011-2015, son en su orden: Puerto Rico (34,2%), Vistahermosa (26,5%) y La Macarena (15,8%), presentaron un índice NBI más alto que en el resto de municipios, lo que hace pensar en las oportunidades particulares que ofrecen unas condiciones sociales difíciles para la proliferación de cultivos ilícitos, liderado por la acción de grupos armados ilegales que llegan a coaccionar a la población, limitando sus posibilidades de desarrollo y alimentando un círculo vicioso entre ilegalidad y problemas socio-económicos. Como se

afirma en un estudio: "No puede negarse al mismo tiempo cómo buena parte de las regiones de frontera agrícola y de economía campesina, carentes de servicios públicos y sociales, de infraestructuras de producción y de comunicaciones, y sin posibilidades de acceder a créditos, han encontrado en el cultivo de la coca y la amapola una forma de obtener ingresos y de sobrevivir, si bien transgrediendo las normas"¹⁹³.

Como se observa el índice de NBI para las zonas rurales del Meta en 2011 fue de 41,46% inferior al promedio nacional de 53,51%. Contrario sucede con el NBI de las zonas urbanas donde el departamento supera al nacional (20,41% frente a 19,66%). De forma general el Meta se encuentra por debajo del total nacional, 25,03% y 27,78% en su orden. Ahora bien, el fenómeno toma ciertos matices cuando se hace la diferenciación entre los municipios con mayor área sembrada con coca y el resto, como se había expuesto, siendo estos últimos superiores en cuanto a su capacidad de mejorar las condiciones sociales de sus habitantes.

Ello se justifica en la medida en que el NBI promedio de los municipios con mayor área sembrada con coca del departamento excede al del resto de municipios de 84,62% a 41,74%, respectivamente. Tendencia que se conserva si se analiza el NBI de las zonas rurales: 74,23% contra 59,87%, respectivamente. Llama la atención que el diferencial es mucho mayor para el NBI de las cabeceras, pues mientras que para los municipios con mayor área sembrada con coca fue de 81,37%, el resto del departamento promedió tan sólo un 35,27%. Esto podría ser explicado en la medida que la mayoría de los municipios con mayor área sembrada con coca tienden a tener tan bajas condiciones de vida, que inclusive sus registros de NBI en las cabeceras municipales llegan a ser mucho más altos que los registros de NBI rurales de los demás municipios, en especial de aquellos ubicados en el norte del departamento, quienes tienden a ser más industrializados.



Gráfica 33. Comparativo de la proporción de personas en NBI de los municipios con mayor área sembrada con coca vs. el resto de municipios de Meta y Total Colombia 2011

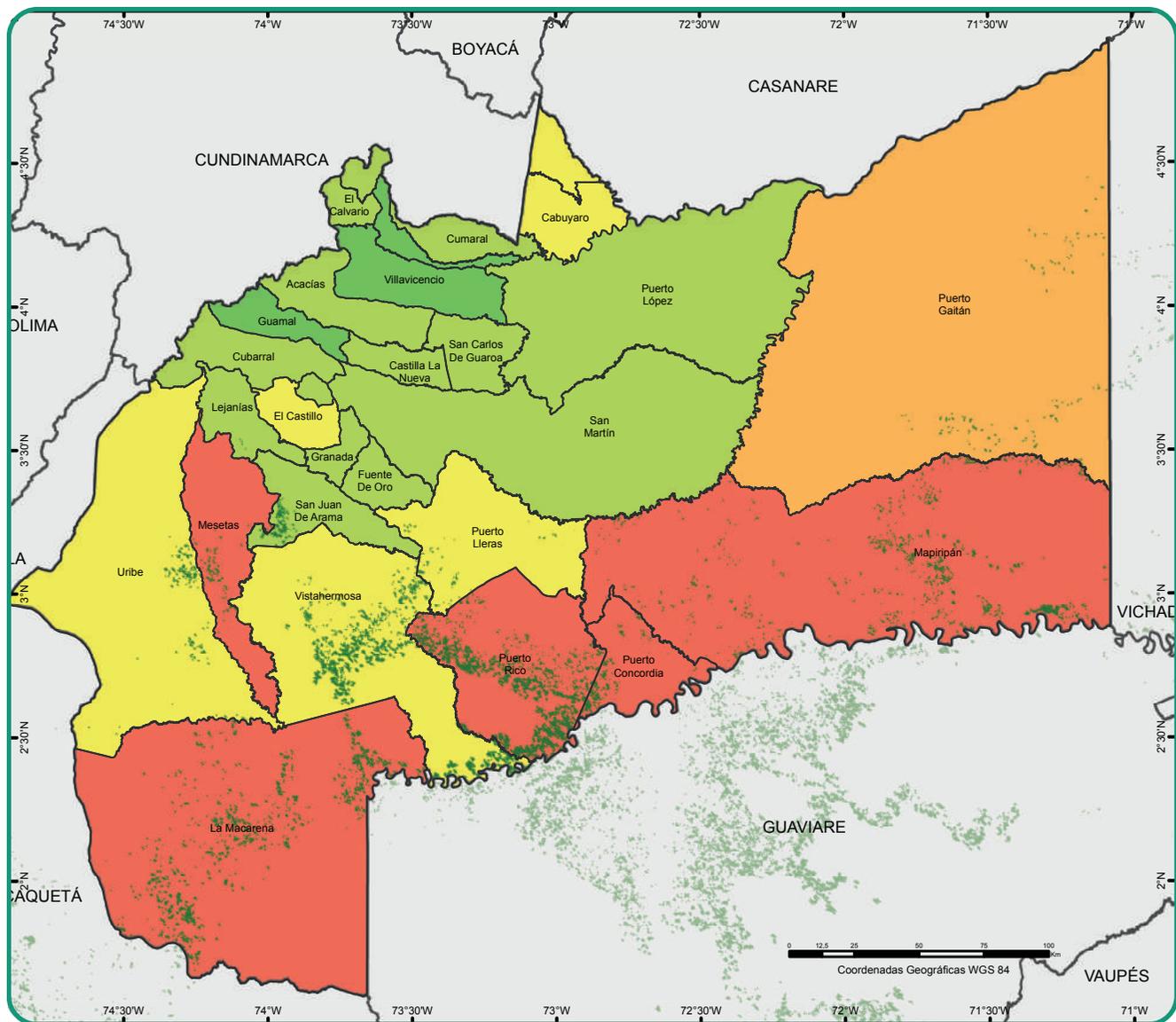
Fuente: DANE, 2012.

190. El departamento del Meta frente a los Objetivos del Desarrollo del Milenio. PNUD En línea: http://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Meta_final.pdf

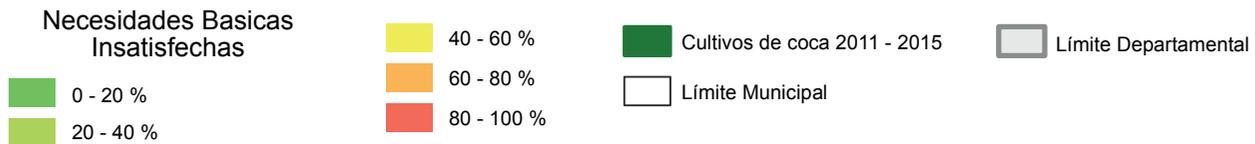
191. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia considera pobres, desde la perspectiva de éste índice, a "los hogares que tienen al menos una de las siguientes: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios básicos, hacinamiento crítico, inasistencia escolar o alta dependencia económica; y pobres extremos (o míseros) los que presenten dos de esas características" (PNUD, 2013).

192. Ibidem.

193. GUTIÉRREZ, Omar. Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta 1982-2004. PNUD, Asdi. 2005. Pág. 9.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2012. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones



Mapa 18. Necesidades Básicas Insatisfechas 2011 - 2015, Meta
Fuente: DANE, 2012.

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

Los tres municipios con mayor área sembrada con coca del Meta¹⁹⁴ han registrado para los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, 1.558, 2.200, 2.214, 4.384 y 4.306 ha de coca respectivamente. Esto es en promedio el 69% del total de coca registrado en el departamento en los últimos cinco años. Los principales cultivos permanentes y frutales de los municipios seleccionados fueron la palma de aceite, el plátano, el cacao, la yuca, el caucho y la caña panelera. De otro lado, los cultivos de maíz, arroz, soya y patilla fueron los transitorios más comunes. Según las Evaluaciones Agropecuarias (EVA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

194. Recuérdese que se han seleccionado según su contribución promedio en el total de área sembrada con coca en el departamento en el periodo 2010-2014. Son en su orden: Puerto Rico (34,2%), Vista Hermosa (26,5%) y la Macarena (15,8%), que promediaron el 69% del total de la coca departamental.

Para poder comparar la magnitud de la producción agrícola con la cantidad de coca detectada en los municipios más afectados del departamento, se construyó la razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de cada cultivo (transitorio o permanente) sobre el área de coca observada¹⁹⁵. De esta manera, valores cercanos a uno implicarían que la cantidad de hectáreas de coca observada fue equivalente a la cantidad de hectáreas sembradas de ese producto, valores superiores a 1, implicarían que en ese departamento hubo más hectáreas sembradas de determinado producto que de coca observada y valores inferiores a 1, implicarían que hay más hectáreas de coca en el departamento que área sembrada del producto.

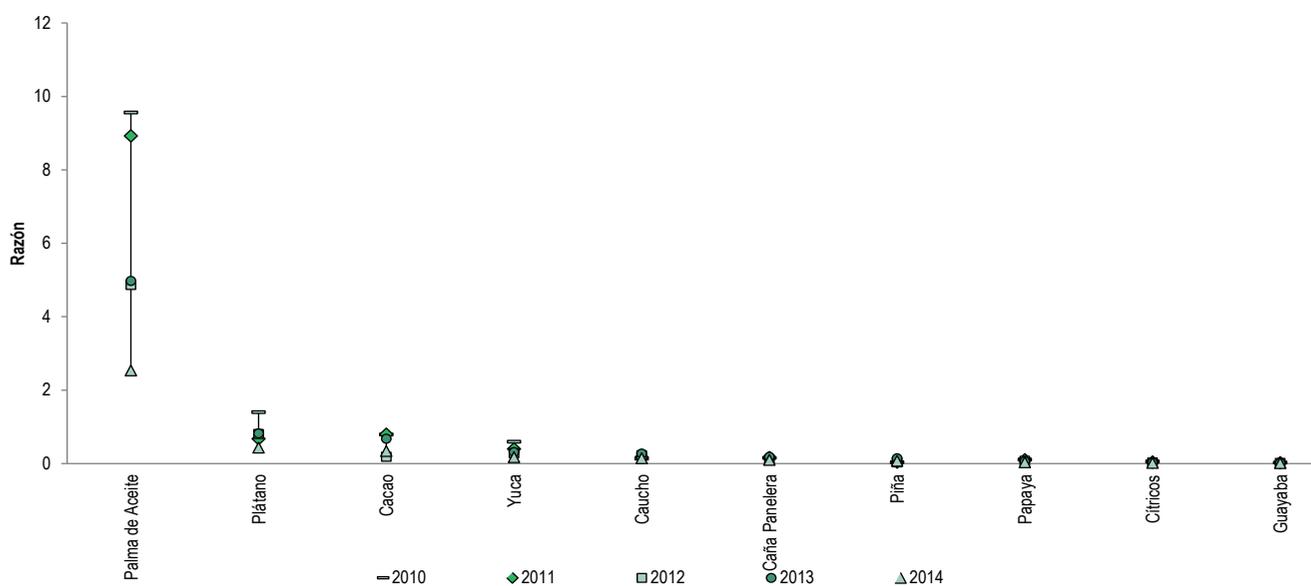
En la gráfica se esboza la razón matemática entre los productos lícitos sobre los ilícitos entre los años 2010 y 2014 en los cultivos permanentes y frutales¹⁹⁶. En

195. No sobra recordar que este indicador contrasta la cantidad de área sembrada de cada producto en un momento del año con la cantidad de área observada de coca a corte 31 de diciembre del año de referencia.

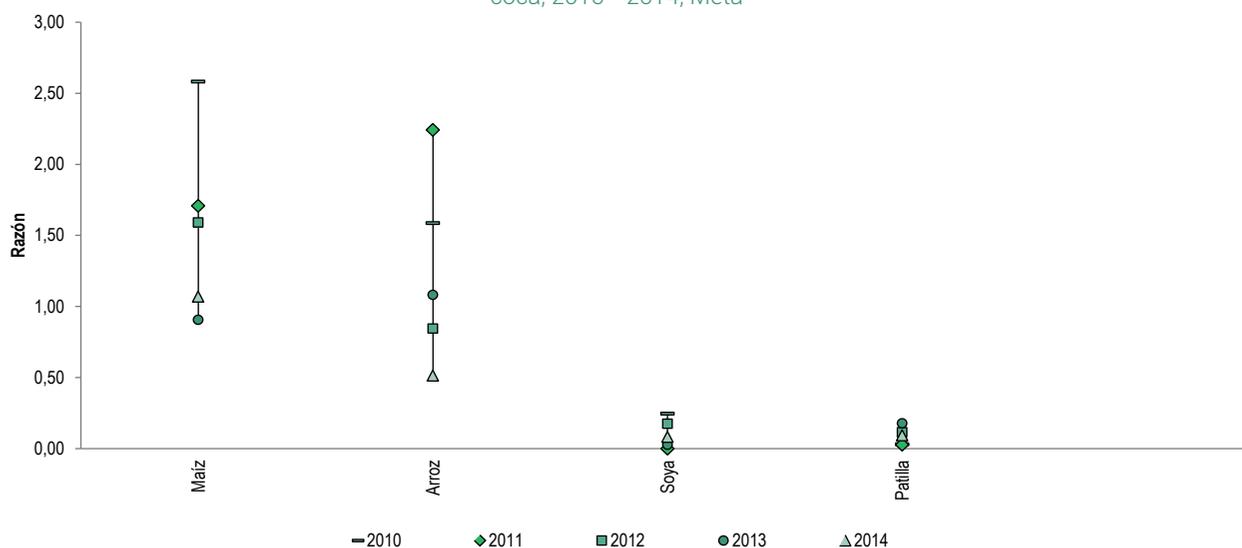
196. Los cultivos permanentes son aquellos que después de sembrados, toman

términos generales se tiene que la razón fue claramente superior a uno para el cultivo de palma de aceite. Sin embargo, esta relación es muy cambiante de un año a otro, manteniéndose entre 9 y 8 veces frente a los cultivos de coca en 2010 y 2011, pero cayendo a una relación de 5 a 1 entre 2012 y 2013. En 2014, la relación casi se reduce de 2 a 1. Esta caída abrupta en el indicador se debe, por un lado, a la caída en los cultivos de palma de aceite y, por el otro, al incremento del área cultivada con coca. El resto de cultivos permanentes, como, por ejemplo, el plátano, el cacao, la yuca y el caucho mantienen un indicador sin grandes cambios entre el periodo 2010-2014, ubicándose por debajo de 1. Lo anterior indica que cada uno de los principales cultivos permanentes mantiene un área cultivada con menor en relación a la de coca, situación que se profundiza con el aumento de los cultivos de esta última. Sólo se presenta un incremento importante del cultivo de caucho y caña panelera, pero que es insuficiente para compensar al de la coca. El mayor aumento de las hectáreas cultivadas de coca se produce entre 2013 y 2014, cercano al 98%.

Escenario similar sucede con los llamados cultivos transitorios¹⁹⁷. De hecho, en estos la ratio tiende a ser mucho menor, con excepción del maíz y el arroz en ciertos años. Es decir, la razón entre la cantidad de área sembrada de los diversos productos transitorios en el departamento y la cantidad de coca observada en estos municipios no alcanza a ser uno (1) en la mayoría de los casos o está ligeramente por encima. El maíz y el arroz alcanzan a ubicarse por encima de 1 en el periodo en cuestión, mas, sin embargo, su comportamiento es fluctuante y es afectado por el crecimiento de los cultivos de coca. Esto es más notorio en el caso del arroz, el cual no aumenta su producción considerablemente, como sí lo hace el maíz entre 2013 y 2014 desde 2.006 a 4.688 hectáreas de cultivo. La soya y la patilla registran un nivel inferior a 1 durante todo el periodo, aunque sobre sale el desempeño del cultivo de patilla desde 45 a 410 hectáreas entre 2010 y 2014 (un crecimiento de 811%).



Gráfica 34. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y frutales la cantidad de coca, 2010 - 2014, Meta



Gráfica 35. Razón entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos transitorios en el departamento sobre la cantidad de coca observada 2010-2014, Meta

un tiempo relativamente largo para llegar a la edad productiva, producen varias cosechas y no es necesario volver a sembrarlos después de cada recolección. Ej.: café, árboles frutales, palma de aceite, flores, cacao, caña de azúcar, etc.

197. Los cultivos transitorios son aquellos cuyo ciclo vegetativo generalmente no es mayor de seis meses. Al cosecharlo, es necesario sembrarlo de nuevo para que vuelva a producir. Ej.: cereales, hortalizas y verduras, tabaco rubio y algodón, etc.

Cultivos permanentes y frutales de municipios con mayor área con coca						Cultivos Transitorios de municipios con mayor área con coca					
Productos	2010	2011	2012	2013	2014	Productos	2010	2011	2012	2013	2014
Palma de Aceite	14.000	13.900	10.700	11.010	11.105	Maíz	3.780	2.660	3.500	2.006	4.688
Plátano	2.050	1.050	1.762	1.815	1.895	Arroz	2.323	3.491	1.859	2.396	2.255
Cacao	1.156	1.244	396	1.496	1.496	Soya	360	0	384	61	363
Yuca	870	620	620	690	750	Patilla	45	42	253	395	410
Caucho	188	272	488	594	622						
Caña Panelera	225	250	240	409	409						
Piña	47	55	70	313	313						
Papaya	156	160	160	132	138						
Cítricos	80	55	55	55	55						
Guayaba	35	35	30	35	40						
Maracuyá	25		18	15	15						
Aguacate	8	8	8	13	13						
Guanabana	4	1	6	6	7						
Café	5	35	35								
Flor de Jamaica	6										

Tabla 29. Total de hectáreas sembradas por producto 2010-2014, Meta
Fuente: Ministerio de Agricultura. Evaluaciones Agropecuarias 2014.

Cultivos permanentes y frutales de municipios con mayor área con coca						Cultivos Transitorios de municipios con mayor área con coca					
Productos	2010	2011	2012	2013	2014	Productos	2010	2011	2012	2013	2014
Palma de Aceite	9,6	8,9	4,9	5,0	2,5	Maíz	2,58	1,71	1,59	0,91	1,07
Plátano	1,4	0,7	0,8	0,8	0,4	Arroz	1,59	2,24	0,85	1,08	0,51
Cacao	0,8	0,8	0,2	0,7	0,3	Soya	0,25	0,00	0,17	0,03	0,08
Yuca	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	Patilla	0,03	0,03	0,12	0,18	0,09
Caucho	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1						
Caña Panelera	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1						
Piña	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1						
Papaya	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0						
Cítricos	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0						
Guayaba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Maracuyá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Aguacate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Guanabana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Café	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
Flor de Jamaica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						

Tabla 30. Proporciones entre la cantidad de hectáreas sembradas de algunos productos permanentes y transitorios sobre la cantidad de coca observada 2010-2014, Meta
Fuente: Ministerio de Agricultura. Evaluaciones Agropecuarias 2014.

8.5. DINÁMICA DE LOS PRECIOS DE LOS DERIVADOS COCAÍNICOS Y OPIÁCEOS

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

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

Desde el 2005, el Gobierno de Colombia y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) vienen consolidando un sistema de información de precios de la droga por medio de la recolección y sistematización de los registros obtenidos mediante entrevistas directas a los cultivadores en la fase de producción y a la información obtenida por los servicios de inteligencia en diferentes ciudades del país. Los datos han sido recopilados en zonas de cultivo así como en sitios de influencia de comercialización, con la participación de personas vinculadas a programas de UNODC, la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional (DIRAN) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)¹⁹⁸.

Si bien, el sistema de precios de drogas ha logrado proporcionar información de tendencias de comercialización a partir de su análisis y de la posibilidad de cruzarla con variables asociadas al fenómeno, actualmente su captura y registro presentan las siguientes limitaciones:

- Por sus características de clandestinidad, se presentan limitaciones en la consecución de fuentes que proporcionen información en las principales zonas de influencia del fenómeno; los datos se recogen de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes, por lo que no responden a un criterio muestral definido, y en tal sentido deben considerarse solamente como indicativos.
- Se presentan dificultades en estandarización de variables asociadas a las características del producto tales como unidad de medida, presentación, sitio de comercialización y eslabón de la cadena, entre otras.

198. 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.

- La información entregada corresponde a una generalidad del territorio, y no permite hacer diferenciaciones dentro del mismo.
- No es identificable el punto de la cadena en que el producto se comercializa, ni la influencia de las variables de coyuntura de los territorios.
- Desde mediados del 2011, el Sistema de Información de Precios no cuenta con los registros capturados a través de la UACT.

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

8.5.1. Precios de los derivados de la coca

De acuerdo con la información suministrada por el Sistema de Precios de Drogas, la oferta de drogas en el Meta corresponde a productos relacionados con la hoja de coca (fresca), pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína, es decir, existen estructuras de mercado tanto de productos intermedios como del bien final que es el clorhidrato de cocaína. Cabe anotar que la capacidad de producción potencial de clorhidrato de cocaína en Meta ha ido disminuyendo desde 2005, cuando registró 264 tm a 57,3 tm en 2008; y 17,5 tm en 2013. En cuanto al potencial de producción de los insumos intermedios en 2013, se tiene que la hoja de coca fresca representó 14.781 toneladas, la pasta básica representó 17,9 toneladas, y la base de cocaína 21,7 toneladas.

Los precios de hoja de coca fresca en el departamento han tenido un componente irregular, aunque en la mayoría de los casos se han mantenido inferiores al promedio nacional, pues en el departamento tuvieron un promedio de \$2.236/kg entre 2006 y 2015, en tanto que en el nacional se registró un precio promedio de \$2.435/kg en este mismo periodo¹⁹⁹. No obstante, existe una tendencia decreciente, puesto que el valor máximo departamental fue de \$4.150/kg en 2006 y en 2015 se registró un precio de \$3.050/kg. Lo anterior podría ser atribuido al marcado descenso del potencial de producción de hoja de coca fresca en el departamento de 45.125 toneladas en 2008 a 14.781 toneladas en 2013. Si se analizan los precios reales, es decir descontando el efecto de la inflación, se tiene que el departamento ha mantenido una decreciente tendencia. En términos reales el precio departamental de la hoja de coca se ha reducido en un 48,8% entre el 2006 y el 2015, mientras que a nivel nacional, en dicho periodo, pasó de \$2.393/kg a \$2.000/kg, es decir una reducción del 16,4%.

En cuanto a la evolución de los precios corrientes de la pasta básica de cocaína, se subraya una marcada tendencia a la reducción del indicador entre 2006 y 2014, puesto que pasó de \$2.257.100/kg en 2006 a \$2.304.150/kg en 2015, con un precio mínimo de \$1.709.700/kg en 2009, para contabilizar un promedio

199. Los precios promedio de la hoja de coca fresca nacional por kilogramo de hoja son: año 2006 \$2.500, año 2007 \$2.450, año 2008 \$2.100, año 2009 \$2.750, año 2010 \$2.450, año 2011 \$2.350, año 2012 \$2.600, año 2013 \$2.000, año 2014 \$2.150 y año 2015 \$ 3.000.

de \$2.124.805/kg. En este mismo periodo, los precios nacionales pasaron de un máximo de \$2.154.200/kg en 2006 a un mínimo de \$1.844.300/kg en 2012, registrando un promedio de \$1.952.200/kg. En consonancia, el comportamiento del precio real de la pasta básica de cocaína en el departamento fue más irregular que el nacional, aunque la mayoría del tiempo fue superior al comportamiento nacional. En términos generales el comportamiento del precio real de la pasta básica de cocaína entre 2006 y 2015 se redujo en un 28,9% a escala departamental, en tanto que a escala nacional dicha caída fue del 35,1%.

En cuanto a la evolución nominal de los precios de base de cocaína entre el año 2006 a 2015, se registra un rango entre un precio máximo de \$3.114.300/kg en 2011 y un precio mínimo de \$2.375.000/kg en 2008, y un precio promedio de \$2.635.400/kg, muy cercano al promedio nacional de \$2.662.200/kg. Es decir, que en este producto el comportamiento departamental se asemejó mucho al nacional. En términos reales, la

tendencia prevalece, pero en los últimos años se acentúa la tendencia bajista de los precios departamentales, ya que el crecimiento promedio entre 2011 y 2015 fue de -6,1%, mientras que el nacional apenas decae un 2,7%, en promedio.

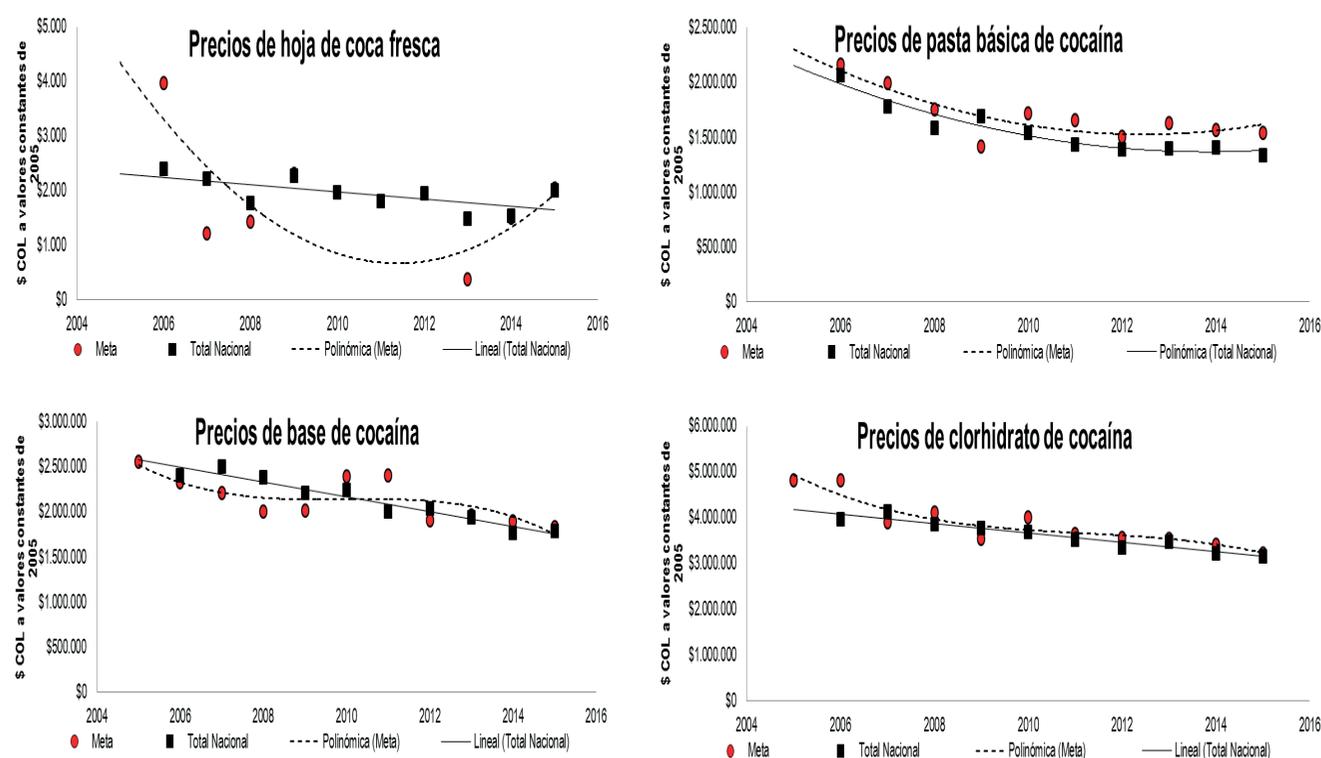
Finalmente, en el período 2006-2015 los precios nominales del clorhidrato de cocaína en el departamento decrecieron de un máximo de \$5.045.800/kg en 2006 a un mínimo de \$4.297.200/kg en 2009 para registrar en 2015 \$4.845.850/kg, ligeramente superior al nacional (\$4.747.300/kg). En términos reales la tendencia prevalece, y la serie departamental tiene el mismo comportamiento irregular similar al promedio nacional, puesto que el precio real del clorhidrato de cocaína se redujo en un 33% y en el país fue de 20%. Para 2014, el precio real promedio del clorhidrato de cocaína fue de \$3.230.600/kg, mientras el nacional alcanzó \$3'164.900/kg.

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoja de coca (fresca)	\$/Kg	\$-	\$4.150	\$1.350	\$1.700	\$2.800	\$-	\$-	\$-	\$ 500	\$2.100	\$3.050
Pasta Básica de cocaína	\$/Kg	\$-	\$ 2.257.100	\$ 2.195.000	\$ 2.085.000	\$ 1.709.700	\$ 2.150.000	\$ 2.142.900	\$ 2.000.000	\$ 2.204.200	\$ 2.200.000	\$ 2.304.150
Base de cocaína	\$/Kg	\$ 2.550.000	\$ 2.433.300	\$ 2.433.300	\$ 2.375.000	\$ 2.437.500	\$ 2.985.700	\$ 3.114.300	\$ 2.529.200	\$ 2.650.000	\$ 2.650.000	\$ 2.745.850
Clorhidrato de Cocaína	\$/Kg	\$ 4.825.000	\$ 5.045.800	\$ 4.300.000	\$ 4.893.800	\$ 4.297.200	\$ 5.010.000	\$ 4.732.100	\$ 4.742.900	\$ 4.800.000	\$ 4.800.000	\$ 4.845.850

Tabla 31. Precios nominales obtenidos de los derivados de la coca 2005 - 2015, Meta

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

Nota: Los valores fueron redondeados a la centena más próxima, excepto los precios de la hoja de coca (fresca) que fueron aproximados al múltiplo de \$50 más cercano.



Gráfica 36. Tendencias de los precios de los derivados de la cocaína, reportados en el departamento de Meta a valores constantes 2005, Meta

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

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

Nota 2: La línea punteada se refiere al ajuste tendencial del departamento, en tanto que la línea continua registra la tendencia nacional.

8.5.2. Precios de los derivados opiáceos

El Sistema de Precios de Drogas no contó con una cantidad de observaciones suficientes para contar con una idea aproximada de la evolución de los precios de los derivados opiáceos en el departamento. Sin embargo, se encontró que en el departamento el kilogramo de morfina se transó en promedio a \$17.000.000/kg, entre 2005 y 2006, mientras que a escala nacional este mismo producto se transaba en promedio a \$17.647.650/kg, es decir, tan sólo un 4% inferior al precio de referencia.

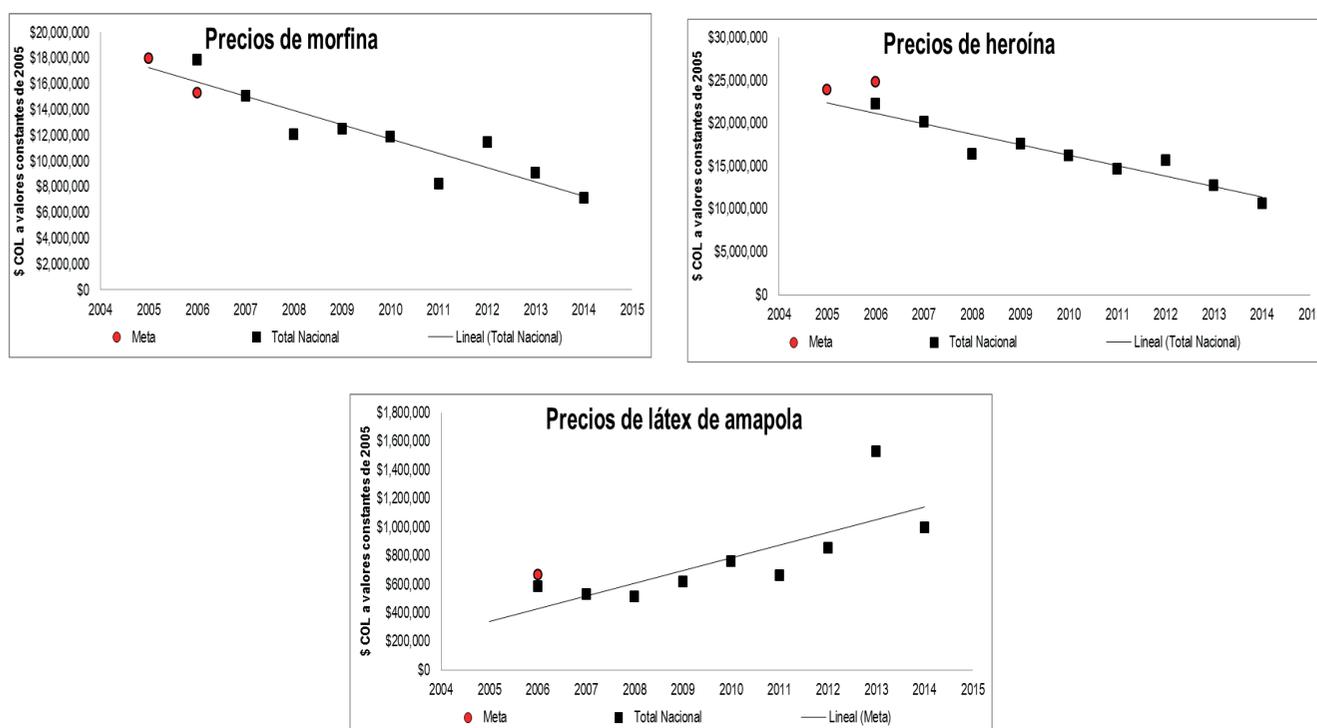
De otro lado, la heroína en el departamento fue transada a un promedio de \$25.000.000/kg en el periodo comprendido entre 2005 y 2006. En el ámbito nacional, dicho producto se transaba por entonces a un precio promedio de \$22.832.600/kg, es decir, un 9% inferior al promedio departamental. Por último, el sistema de información reportó que en 2006 el látex de amapola comercializado en forma sólida fue transado en el departamento a un precio promedio de \$700.000/kg, esto es un 14% superior que el precio de referencia a nivel nacional (\$615.600/kg).

Producto	Unidad de peso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Látex de amapola	\$/Kg	\$-	\$700.000	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
	\$/Lt	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
Morfina	\$/Kg	\$ 18.000.000	\$16.000.000	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
Heroína	\$/Kg	\$ 24.000.000	\$26.000.000	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-

Tabla 32. Precios nominales obtenidos de los derivados opiáceos según año de referencia 2005 - 2015, Meta

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

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



Gráfica 37. Tendencias de los precios de los derivados opiáceos reportados a valores constantes de 2005, Meta

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

Nota 1: Los precios fueron deflactados a partir del IPC nacional de cada año de referencia con el fin de eliminar el efecto de la inflación. En la gráfica de los precios del látex de amapola, los valores 2013 y 2014 corresponden a la presentación líquida (Lt), los anteriores datos se refieren a la presentación sólida (kg).

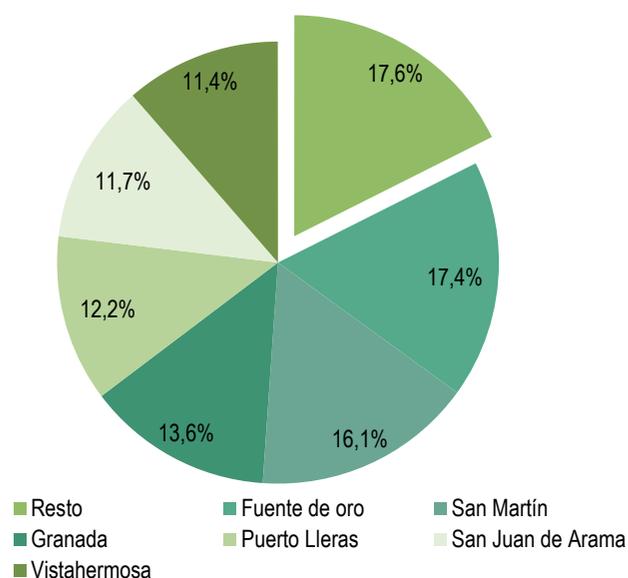
Nota 2: La línea punteada se refiere al ajuste tendencial del departamento, en tanto que la línea continua registra la tendencia nacional.

8.6. OPORTUNIDADES DE ACCESO A CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN LEGAL

Según el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, Durante 2014, el total de crédito desembolsado por el Banco Agrario al sector rural de Meta ascendió a \$ 83.672 millones, correspondiente a una participación del 3,7 % del total nacional, que lo convierte en el décimo departamento con mayor nivel de desembolsos realizados durante 2014. No obstante, los montos otorgados al departamento no han sido constantes y han aumentado y disminuido entre el periodo que va entre el 2010 y 2014, por ejemplo, con

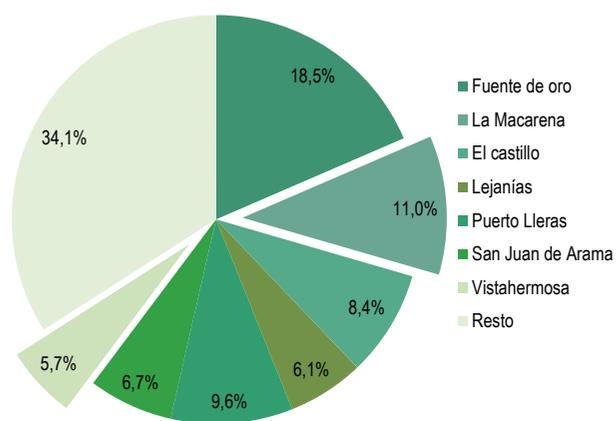
una caída del 11 % entre 2011 y 2012 y un aumento del 4,96% entre 2012 y 2013.

En cuanto a la distribución del crédito agropecuario a escala municipal se refleja una participación mayoritaria de los municipios con una fuerte intervención agropecuaria como San Martín, con una importante actividad pecuaria, y Granada, con importantes cultivos de arroz, maíz y palma. Cada municipio recibe 16,1% y 13,6% del crédito agropecuario. No obstante, un municipio fuertemente afectado por los cultivos ilícitos también registraron participaciones en el crédito total departamental: Vistahermosa (11,4%). El resto de los 33 municipios del departamento tuvieron una participación conjunta de 17,6%.



Gráfica 38. Total crédito agropecuario municipal 2015, Meta
Fuente: Agronet con base en las estadísticas de FINAGRO.

Por su lado, en el crédito agropecuario del Banco Agrario a pequeños productores en 2015 a escala municipal se aprecia que dos de los municipios más afectados por cultivos de coca presentan importantes participaciones del crédito desembolsado: La Macarena (11%) y Vistahermosa (5,7%) totalizando el 16,7% del total departamental. El resto de municipios del departamento registran una participación conjunta del 57,63%.



Gráfica 39. Distribución del crédito agropecuario municipal del Banco Agrario a pequeños productores 2015, Meta
Fuente: Agronet con base en las estadísticas de FINAGRO.

8.7. OPORTUNIDADES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

La tierra de los Llanos Orientales está compuesta predominantemente por oxisoles, un tipo de suelo de alta meteorización, propensos a la erosión, baja capacidad de almacenamiento de agua y una vegetación adjunta de baja diversidad, considerando la dificultad de adaptación de las diferentes especies de plantas. En éste sentido, la productividad de dichas tierras es baja, lo cual podría explicar porque gran parte de dichos terrenos son usados para la cría y engorde de ganado. Sin embargo, de acuerdo a un documento elaborado

por el Ministerio de Agricultura y Corpoica, éste tipo de tierras son vistos como los últimos bastiones de expansión agrícola:

Las sabanas tropicales del mundo ocupan cerca del 43% de la tierra cultivable; de esta extensión, el 27% está localizada en América tropical y marca una importante frontera para expandir la frontera agrícola, mediante sistemas que integren la ganadería y la agricultura. Las sabanas de América del Sur cubren, aproximadamente, 270 millones de hectáreas (Mha), de las cuales 17 Mha están ubicadas en los Llanos Orientales de Colombia²⁰⁰.

De ésta forma, pueden vislumbrarse las oportunidades que representan, no sólo para Colombia, sino para el resto de países, superar el hambre y, en especial, cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, se requiere de un conjunto de políticas públicas que permitan un desarrollo adecuado de la región, teniendo presente, en especial, los siguientes puntos: primero, las dificultades de acceso a la tierra de muchos campesinos; segundo, la falta de instituciones fuertes para hacer frente al desarrollo agrícola; tercero, y relacionado con lo anterior, la elaboración de una serie de planes agrícola cuyo objetivo principal sea garantizar la seguridad alimentaria del país y la construcción de tejido social a partir de la unión de comunidades campesinas. Se debe pretender ir más allá de la generación de ingresos e integrar a las comunidades que involucren el mantenimiento y aprovechamiento del capital social. Según Planeación Nacional, a partir de la aplicación de una serie de paquete tecnológicos, en 2024 podría llegarse a obtener un área cultivada de 780 mil Ha, las cuales generarían 313 mil empleos (directos e indirectos), compuesta por productos como algodón, café, caña de azúcar, trigo, entre otros²⁰¹.

Por otro lado, otro sector que podría coadyuvar a la diversificación productiva de la economía del departamento es el de turismo. Este sector, incluido dentro del sector servicios, ha tenido una evolución importante en los últimos años debido al proceso de modernización de la vía Bogotá-Villavicencio, así como por la construcción de condominios habitacionales y turísticos. Debe resaltarse que la región posee un potencial relacionado con los temas de agroturismo y ecoturismo, que podrían potenciar económicamente al departamento y apoyar de manera complementaria a otros sectores, al generar cadenas productivas²⁰².

Dichas propuestas deben servir para generar fuentes adicionales de rentas para el departamento, dependiente en buen grado de las regalías petroleras, situación que ha traído efectos adversos como la proliferación de actos de corrupción, impidiendo el fortalecimiento de las entidades territoriales (por ejemplo, mediante la captura de contratos públicos)²⁰³.

200. Sistemas Agropastoriles: Un Enfoque Integrado para el Manejo Sostenible de Oxisoles de los Llanos Orientales de Colombia. MinAgricultura & Corpoica. 2013. Pág. 3.

En línea: http://ciat-library.ciat.cgiar.org/Articulos_Ciat/biblioteca/Sistemas_Agropastoriles.pdf

201. Departamento Nacional de Planeación. Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura – Fase I. Documento CONPES, 3797. Enero de 2014.

202. GONZÁLEZ, Hernando. Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los llanos orientales, 1991-2003. Ensayos sobre economía regional, Banco de la República. Septiembre de 2005.

203. VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. Geografía económica de la Orinoquía. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, No 113. Banco de la República. 2009.

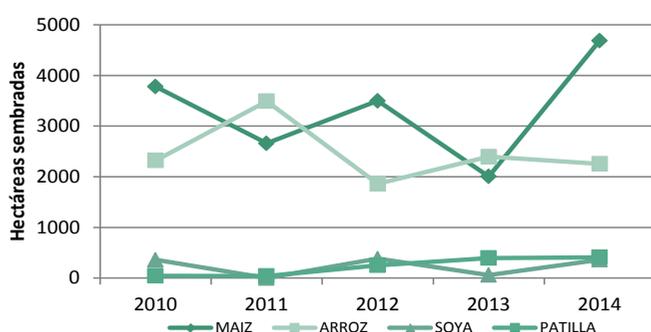
8.8. PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL LÍCITA EN LAS ZONAS DE PRODUCCIÓN ILÍCITA

La producción agropecuaria y agroindustrial lícita en los municipios afectados por la presencia de cultivos ilícitos enfrenta algunos factores limitantes importantes, pero también presenta dinámicas productivas promisorias que podrían ser objeto de fortalecimiento en perspectiva de reducir la vulnerabilidad territorial a las economías ilegales.

Factores limitantes

Los principales factores limitantes técnicos y económicos de la producción agropecuaria y agroindustrial en los municipios productores de cultivos ilícitos son los siguientes:

1. Aplicación de patrones de manejo técnico de cultivos y especies animales que incorporan bajos niveles de tecnología apropiada a las condiciones agroecológicas de la región.
2. Altos costos de comercialización de la producción y de los insumos agropecuarios por insuficiencia de conectividad vial.
3. Alta inestabilidad de precios de productos agropecuarios, principalmente en los cultivos transitorios tradicionales. Esta condición, al sumarse a los altos costos de comercialización, produce un alto nivel de incertidumbre sobre el éxito de la actividad productiva, actuando como disuasor de la inversión agropecuaria.
4. Bajo nivel de organización de las familias campesinas en torno a iniciativas de producción agropecuaria con potencial de inserción a los mercados nacionales y la exportación, lo que limita el alcance de los procesos de formación y capacitación en áreas productivas, así como la generación de economías de escala en los insumos agropecuarios y en los procesos de comercialización.
5. Bajo nivel de acceso a recursos de inversión productiva lícita, tanto por una reducida oferta bancaria como por limitaciones en el establecimiento de garantías reales debido a las fallas en la titularidad de la propiedad.



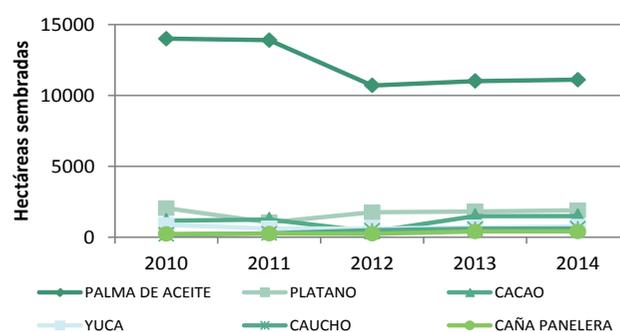
Dinámicas promisorias

Existe un amplio abanico de opciones de producción agrícola con potencial técnico y económico. De una parte, y como el renglón con mayor expansión reciente, la palma de aceite cuenta no sólo con un área productiva importante sino también con una alternativa concreta de comercialización y transformación agroindustrial en la región. Ahora bien, en el departamento del Meta la expansión de los cultivos de palma no ha tenido participación significativa de los pequeños productores agropecuarios, por lo que no se han integrado en sistemas cooperativos; en este sentido, sería particularmente importante y útil aprovechar los aprendizajes de las organizaciones campesinas de Norte de Santander que han desarrollado procesos exitosos de agremiación, producción y capitalización alrededor del cultivo de la palma.

En segundo lugar, se observa que la producción cacaotera y de plátano ha venido en aumento, aunque en menor proporción que la palma. En el caso del cacao, este permite la agregación de valor, presenta una menor volatilidad de precios, y su condición no percedera lo hace funcional para la economía campesina de la región. En el caso del plátano, persiste la amenaza de la volatilidad de los precios y limitaciones en el manejo post cosecha; estos dos elementos podrían afrontarse por medio de programas de asistencia técnica calificada, y procesamiento de materia prima en encadenamientos productivos que le den mejor acceso al mercado nacional.

El caucho y la caña panelera presentan una tendencia ligeramente creciente y sostenida en los últimos años. Aunque su participación actual no es muy significativa, estos productos presentan también alguna tolerancia a la volatilidad de los precios, lo que se acentuaría en el caso de que el proceso sea realizado por medio de asociaciones de productores que incluyan estrategias de comercialización mejoradas.

En relación con los cultivos de ciclo corto, la producción está centrada en maíz y arroz. Estos productos afrontan no sólo la volatilidad de los precios por los picos de producción nacionales, sino que son objeto de importaciones en altos volúmenes que ponen en riesgo la viabilidad económica de la producción, y en mayor medida cuando esta se realiza en pequeña escala. No obstante, programas de mecanización agrícola y acceso a los seguros agropecuarios estatales pueden reducir el nivel de riesgo técnico, dando un poco más de soporte a los productores.

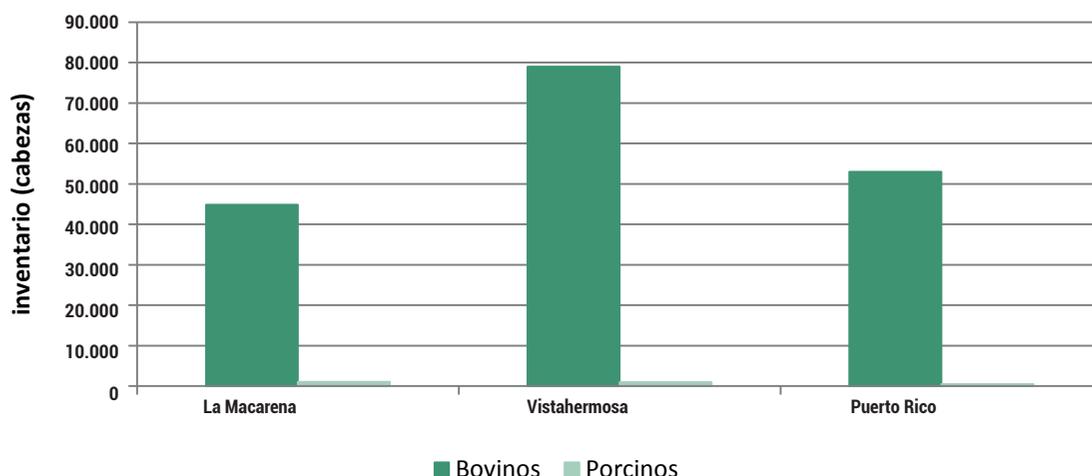


Gráfica 40. Dinámica de los principales productos agrícolas en los municipios afectados por cultivos de coca 2010 – 2014, Meta

Fuente: Evaluaciones municipales 2010 - 2014.

La producción pecuaria tiene su mayor expresión en la ganadería mayor. La producción porcícola es marginal, aunque cuenta con un alto potencial de desarrollo si

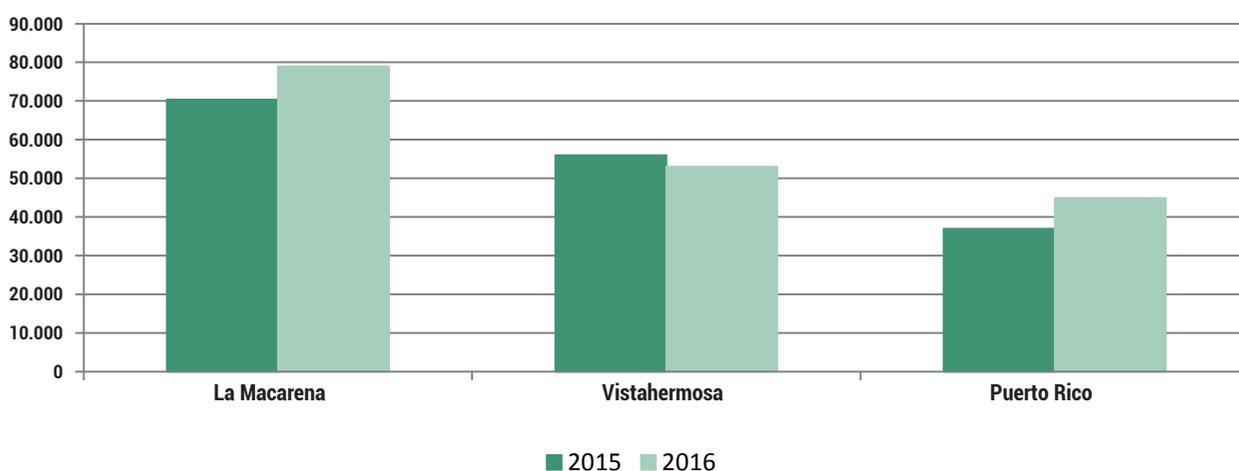
se establecen alternativas funcionales de acceso a mercados.



Gráfica 41. Dinámica de los principales productos pecuarios en los municipios afectados por cultivos de coca 2010 – 2014, Meta

Los tres principales municipios productores de cultivos de coca cuentan con un potencial de producción de ganado mayor cercano a las 170.000 cabezas. En muchos casos se trata de explotaciones extensivas

de ganado con bajos niveles de tecnificación y productividad, y con dificultades para la transformación agroindustrial.



Gráfica 42. Proyección de producción de ganado mayor y porcicultura en los municipios principalmente afectados por cultivos ilícitos, 2015 - 2016, Meta

Fuente: Proyección elaborada por el ICA para 2015 y 2016.

En cuanto a la producción porcina, una de sus más fuertes limitaciones es la dificultad de acceder a fuentes de proteínas de bajo costo en la región; un impulso a la producción de soya, que hasta ahora tiene una participación marginal en la producción agrícola, y la formación técnica para la producción artesanal de concentrados puede dar lugar a una reducción significativa de los costos de engorde, aumentando la viabilidad de esta actividad productiva, que presenta condiciones relativamente estables en los precios y puede contribuir al aumento de los ingresos con la aplicación de tecnologías apropiadas.

Perspectivas de fortalecimiento

Considerando los factores limitantes y las dinámicas de producción registradas, el fortalecimiento de la producción lícita podría tomar en consideración los siguientes elementos:

1. Impulso sostenido a la tecnificación de la producción pecuaria, principalmente en ganado mayor,

que constituye actualmente uno de los principales renglones de la producción departamental y cuenta con alto potencial de expansión.

2. Impulso a la producción porcina, activando la producción local de soya, la producción artesanal de concentrados para alimentación animal, y mejoramiento técnico de las instalaciones y las prácticas de manejo.

3. Fortalecimiento de la producción agrícola en los productos no perecederos con mayor potencial de demanda y mayor estado de transformación; entre estos se encuentran la palma de aceite, el cacao, el caucho y la panela. La producción arrocera y de maíz podrían impulsarse y fortalecerse desde el punto de vista técnico para generar aumentos de productividad, pero debe considerarse que afrontan limitaciones de competitividad y alta volatilidad en los precios, por lo que las inversiones en estos productos tendrían un alto nivel de riesgo.

4. Fortalecimiento de la presencia y acción de las federaciones gremiales (Fedearroz, Fedepalma, Fedecacao y Fedepanela), de manera que se establezcan programas de impulso a la producción y la comercialización que incorporen asistencia técnica para los pequeños productores. El establecimiento de alianzas productivas con estas entidades desde el gobierno departamental y los municipales puede subsanar parcialmente la limitación de acceso a asistencia técnica calificada que reduce el nivel de éxito en la producción.

5. Activación de líneas de crédito funcionales a la producción agropecuaria local. Las modalidades de crédito individual con responsabilidad colectiva para la

amortización, tienen varios antecedentes en el país que podrían aprovecharse para afrontar los problemas de recuperación de cartera.

6. Fortalecimiento de las organizaciones de productores en sistemas asociativos y/o cooperativos que permitan activar servicios para el aumento de la producción, incluyendo los insumos y los productos agropecuarios. Existen varias experiencias exitosas en la región derivadas de procesos anteriores de desarrollo alternativo, las cuales no sólo podrían constituir referentes para el diseño de negocios de las organizaciones, sino que podrían incluso integrarse dentro del sistema de asistencia técnica en el área organizativa y gerencial.

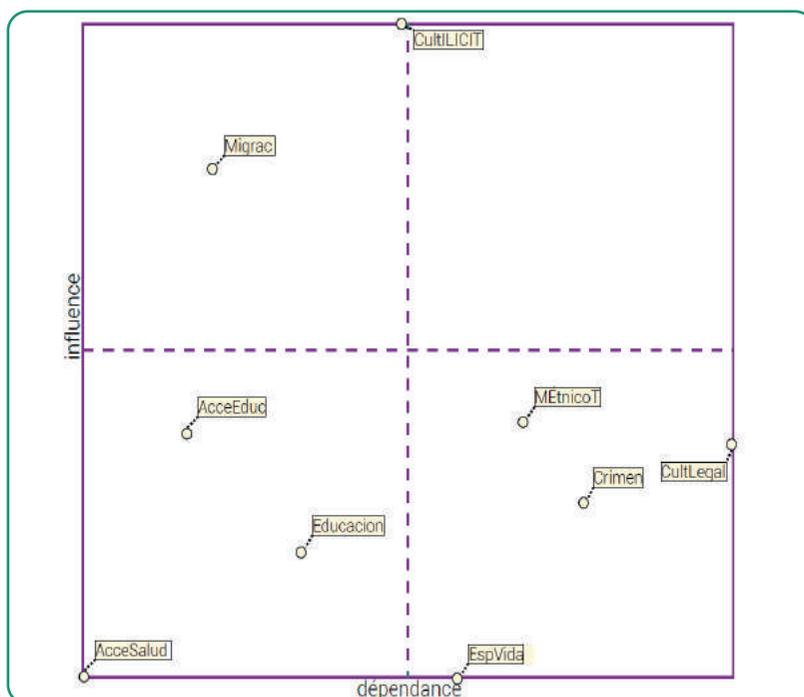
9

DIMENSIÓN SOCIAL

En este capítulo se analiza la dinámica social del territorio en relación con la producción ilícita y el narcotráfico. Las variables críticas del sistema reflejadas en la gráfica siguiente son los patrones de manejo étnico del territorio (MEtnciT), la criminalidad y la cultura de la legalidad (CultLegal), elementos que en el caso de Meta juegan un papel determinante y constituyen un punto obligatorio de atención. Uno de los factores que tienen mayor importancia en relación con el fenómeno de la producción ilícita es el de las migraciones (Migrac), que una vez más constituye un factor importante para la comprensión de la dinámica de Meta. Sin embargo,

debe anotarse que no se cuenta con información suficiente y actualizada para profundizar en los análisis.

Por otra parte, si bien se reconoce la importancia crucial de la educación en la construcción de la plataforma de desarrollo del departamento (variables AcceEduc y Educacion), se observa que estas variables tienen baja incidencia en el corto plazo sobre la dinámica de la producción ilícita; ahora bien, en una perspectiva de intervención de largo plazo, estas deberán constituir uno de los ejes determinantes en la transformación social, política y económica del territorio.



Gráfica 43. Análisis de influencia y dependencia de variables sociales relacionadas con la producción ilícita

9.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL DEPARTAMENTO

Para 2014, la composición demográfica del Meta se encuentra relacionada con los procesos de urbanización e industrialización, aumento en los niveles de escolaridad, una mayor participación en el mercado laboral, en especial de las mujeres. Según las proyecciones de población realizadas para el DANE, para 2014 se estima que la población está distribuida en un 76% en zona de cabeceras y el 24% en la zona resto. En cuanto a la distribución de la población cabecera-resto, registró incrementos importantes en la década del noventa, la proporción de población urbana aumentó en ocho puntos porcentuales, mientras que entre 2000 y 2010 el incremento fue de 4,4 puntos. "Sin embargo, el último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, plantea que lo rural en Colombia es mayor de lo que se cree. De acuerdo a este informe, Meta presenta una participación del sector rural del 43,9%"²⁰⁴.

Se han identificado como asentamientos urbanos del departamento (destacados por su perímetro urbano) los municipios de Villavicencio, Acacias y Granada, concentrando una población urbana del 63%, 8% y 7%, respectivamente. Estos tres municipios concentran un 78% de la población urbana del departamento. Otros municipios que superan los 20.000 habitantes son: La Macarena, Puerto Concordia, Puerto López, San Martín y Vistahermosa²⁰⁵.

9.2. FACTORES ASOCIADOS AL MANEJO ÉTNICO DEL TERRITORIO

Resguardos Indígenas

La población indígena del Meta se ubica en los municipios de La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto López, Puerto Gaitán (encontrándose el 61% de la población indígena del departamento), Uribe, Granada, San Martín, Villavicencio y Mesetas. En Puerto Gaitán hace presencia la etnia Sikuni (Guahibo), en Villavicencio se encuentran las comunidades Uitoto e Inga. En Puerto López, hay varias etnias dentro de las que se encuentran Piapoco, Achagua, Sikuni, Siriano, Sáliba, Kubeo y Puinave. En Puerto Concordia hay indígenas de la etnia Jiw, también conocida como Guayabero²⁰⁶.

En el territorio hacen presencia 22 Resguardos Indígenas²⁰⁷, 3 parcialidades²⁰⁸, 7 asentamientos

204. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del Sector de Hidrocarburos. Diagnóstico Socioeconómico del Meta. Colombia, 2014. p.13

205. *Ibíd.*

206. Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015. p.52.

207. El número de Resguardos Indígenas para Meta se obtuvo a partir de los límites oficiales dados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a 2010; si bien existen otras fuentes en las cuales se referencia un número diferente de entidades, estas no cuentan con la información geográfica necesaria para determinar la afectación por coca.

208. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas

urbanos y 8 asentamientos rurales. De acuerdo, con estimaciones del DANE en 2010, la población indígena representó el 1,7% de la población del departamento²⁰⁹.

Las comunidades indígenas presentes en las áreas rurales del departamento basan su subsistencia en el cultivo de yuca, plátano, piña, taberna, ají, maíz, caña, entre otros. También se dedican a la caza, la pesca y en ocasiones a jornalear. Los indígenas asentados en los cascos urbanos se dedican a ofrecer sus servicios de medicina tradicional y oficios artesanales, en algunos casos en trabajo formal. Sin embargo, la discriminación existente ha dificultado su inserción al mercado laboral²¹⁰.

Adicionalmente a las diferentes formas de discriminación a las comunidades indígenas, se señala que han sido afectados por distintos hechos victimizantes. En el caso particular del Meta los niños, niñas y adolescentes han sido reclutados por los actores armados, caracterizándose por llevarse a cabo a través del adoctrinamiento. Lo que ha traído consigo un incremento en los desplazamientos de familias y que generan una ruptura en los procesos de transmisión cultural. Otra de la población víctima de este conflicto son las mujeres indígenas, quienes son víctimas de agresiones sexuales y violencia de género (Véase Contexto humanitario: violaciones a Derechos Humanos, en este mismo capítulo).

Ubicación geográfica de Resguardos Indígenas y presencia de cultivos ilícitos

En el Meta, se registran 22 Resguardos Indígenas²¹¹, seis de estos comparten territorio con Vichada y Guaviare. En cuanto a la presencia de cultivos de coca en algunas comunidades indígenas se evidenciaron aumentos en las hectáreas cultivadas; Charco Caimán presentó un aumento del 67,6% al pasar de 2,5 ha en 2014 a 4,2 ha en 2015, Macuare un aumento del 21,9% al pasar de 9,7 ha en 2014 a 11,8 ha en 2015 y con igual comportamiento, Barranco Ceiba y Laguna Araguato (Guaviare-Meta) con un aumento del 63,5% al pasar de 18,5 ha en 2014 a 30,3 ha en 2015.

En tanto, el Resguardo Alto Unuma (Vichada-Meta) registró 1,2 ha en 2014 y en 2015 no se evidencia presencia de cultivos. Adicionalmente, el Barranco Colorado también evidenció una reducción en las hectáreas al pasar de 10,02 ha en 2014 a 5,5 ha en 2015.

normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes (Artículo 2º. Decreto 2164 de 1995)

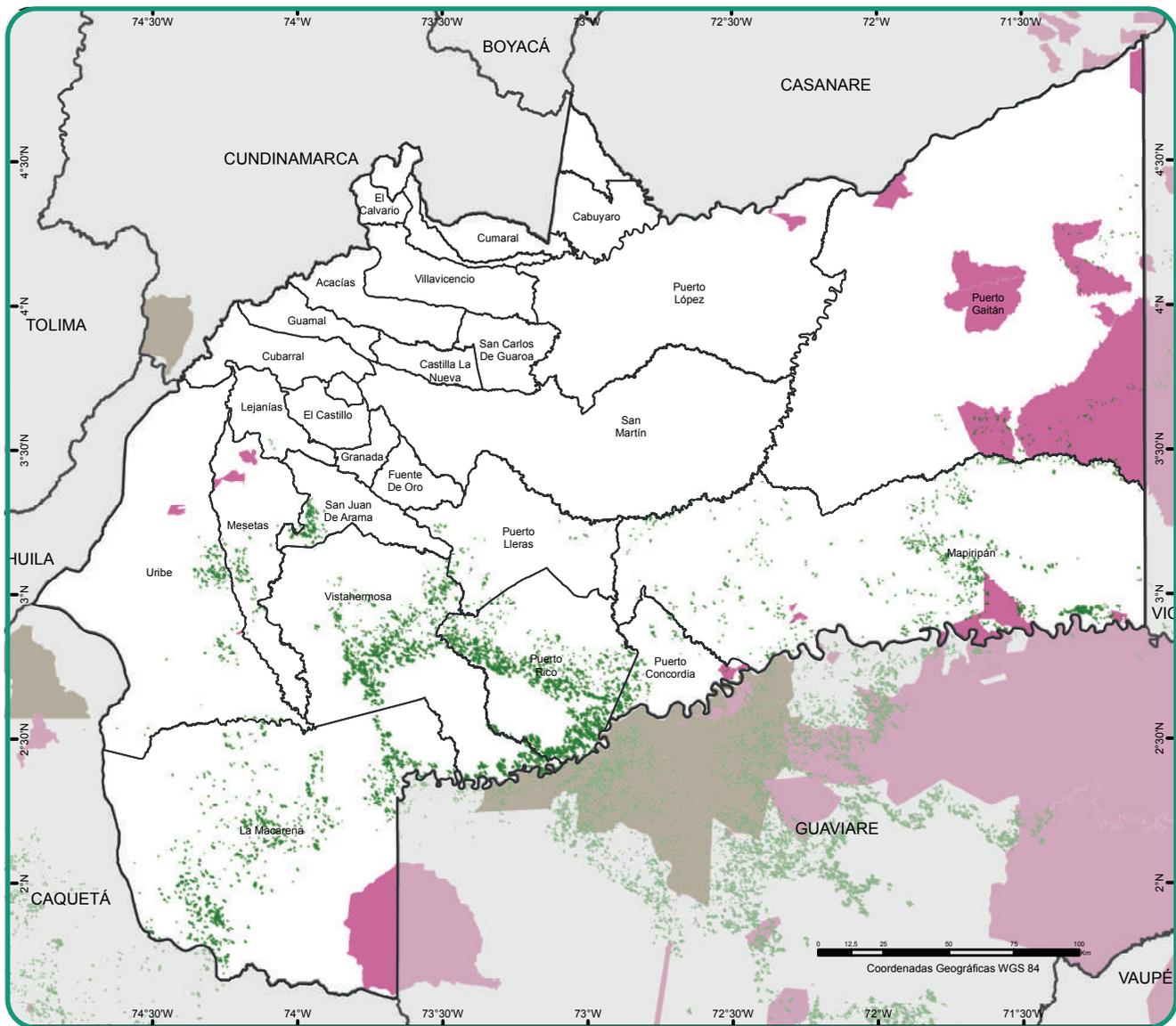
209. Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015.

210. Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015.

211. El número de Resguardos Indígenas para Meta se obtuvo a partir de los límites oficiales dados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a 2010; si bien existen otras fuentes en las cuales se referencia un número diferente de entidades, estas no cuentan con la información geográfica necesaria para determinar la afectación por coca.

Resguardo Indígena	Etnia	Departamento	Cultivos de coca (ha)	Participación en territorios indígenas
Charco Caimán	Guanano	Meta	4,2	7,9%
Caño Ovejas (Betania Corocito)	Guahibo	Meta	-	0,0%
Vencedor-Piriri-Guamito y Matanegra	Guahibo	Meta	-	0,0%
Sikuani de Domo Planas	Guahibo	Meta	-	0,0%
La Julia	Emberá Katio	Meta	-	0,0%
Caño Jabón	Guahibo	Meta	-	0,0%
Corocito, Yopalito y Gualabo	Guahibo	Meta	-	0,0%
La Sal	Guayabero	Meta	-	0,0%
Los Planes	Paéz	Meta	-	0,0%
Macuare	Guayabero	Meta	11,8	22,3%
Ondas del Cafre	Paéz	Meta	-	0,0%
Sikuani de Awáliba	Guahibo	Meta	-	0,0%
Sikuani de Iwiwi	Guahibo	Meta-Vichada	-	0,0%
Villa Lucia	Paez Nasa	Meta	-	0,0%
Waliani	Guahibo	Meta	-	0,0%
Alto Unuma	Guahibo	Vichada-Meta	-	0,0%
El Turpial la Victoria (Umapo)	Achagua	Meta	-	0,0%
Barranco Colorado	Guayabero	Guaviare-Meta	6,5	12,3%
Llanos del Yará - Yaguará II	Pijaos	Guaviare-Meta	-	0,0%
Corozal Tapaojo	Piapoco	Meta-Vichada	-	0,0%
El Tigre	Guahibo	Meta	-	0,0%
Barranco Ceiba y Laguna Araguato	Guayabero	Guaviare-Meta	30,3	57,4%
			52,8	100,0%

Tabla 33. Resguardos Indígenas 2015, Meta



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.

- Reservas campesinas
- Cultivos de coca 2011 - 2015
- Límite Departamental
- Resguardos indígenas
- Límite Municipal

Mapa 19. Presencia de cultivos de coca 2011 - 2015 y Áreas de Reglamentación Especial Meta

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.

Contexto humanitario: violaciones a Derechos Humanos

En el 2009, la Corte Constitucional emitió el Auto 004 mediante el cual se identificaron 34 pueblos indígenas en grave riesgo de exterminio como consecuencia del

conflicto armado, de los cuales siete comunidades están presentes en el Meta: Nasa, Inga, Sikuani, Uitoto, Embera Chamí, Misak y Jiw. En la siguiente tabla²¹² se presentan algunos de los hechos victimizantes que han sufrido los pueblos indígenas que actualmente habitan en el Meta.

Municipio	Algunos Hechos Victimizantes
Granada	Desplazamiento forzado que desencadenó una serie de necesidades insatisfechas
	Secuestro de jóvenes por parte de los grupos paramilitares
	Homicidios
San Martín	Desplazamiento forzado que generó condiciones de vulnerabilidad

212. El municipio que se menciona en el cuadro corresponde a su ubicación actual, no necesariamente al sitio de ocurrencia de los hechos.

Municipio	Algunos Hechos Victimizantes
Mapiripán	Restricción de la movilidad
	Amenaza y señalamiento a gobernantes y mujeres
	Masacre
	Desplazamiento forzado
	Violencia sexual
	Reclutamiento forzado
	Homicidios
Mesetas	Confinamiento debido a la presencia de diferentes actores armados
	Minas antipersonal
	Desaparición forzada
	Falsos positivos
	Estigmatización y señalamientos
	Bombardeos al territorio
	Reclutamiento de jóvenes
	Homicidios
Puerto Concordia	Desplazamiento forzado que generó una aguda crisis humanitaria
	Homicidio
	Desaparición forzada
	Confinamiento debido a la presencia de diferentes actores armados
	Reclutamiento forzado
	Violencia sexual
	Daño a la integridad cultural
	Discriminación
	Invasión de territorios por parte de colonos y desplazados
	Abandono de tierras
Puerto López	Confinamiento debido a la presencia de diferentes actores armados
	Amenaza y señalamientos
	Homicidios
	Reclutamiento forzado
	Invasiones sobre territorio ancestral
	Daño sobre el territorio sagrado
	Desplazamiento
Puerto Gaitán	Presencia de actores armados
	Amenazas hacia los líderes
	Homicidios
	Confinamiento
	Reclutamiento forzado
	Daño sobre la integridad cultural y discriminación
	Daño sobre el territorio debido a la entrada de multinacionales
Uribe	Falsos positivos
	Homicidios
	Bombardeos al territorio
	Discriminación
	Minas antipersonal
	Confinamiento
	Desaparición forzada
	Señalamientos y amenazas
	Reclutamiento forzado

Municipio	Algunos Hechos Victimizantes
La Macarena	Confinamiento debido a la presencia de diferentes actores armados
	Discriminación
	Señalamientos
Villavicencio	Violencia sexual
	Desplazamiento, debido en gran medida a la toma de Mitú en 1998
	Discriminación
	Abandono de territorios ancestrales

Tabla 34. Hechos victimizantes que afectan a la población indígena en el Meta

Tomado de: Gobernación del Meta – Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz

Fuente: Testimonio de líderes, base de datos de UARIV, Documento borrador de la Política Pública Indígena, Cartografía Social Indígena del Meta.

El conflicto armado no solo ha conducido a violaciones a Derechos Humanos sino también ha dificultado el acceso de las comunidades indígenas a derechos básicos como: educación, salud, vivienda y saneamiento básico. Estas violaciones han evidenciado unas necesidades de la población indígena víctima del conflicto, dentro de las que se señalan: 1) Derecho a la seguridad colectiva, 2) Derecho a la integridad étnica, social y cultural, 3) Derecho indígena a la salud, 4) Derecho indígena a la educación, 5) Derecho indígena a la subsistencia, 5) Derecho a la diversidad étnica y cultural, 6) Derecho a la participación y a la consulta, 7) Derecho a la información, 8) Derecho colectivo al territorio, 9) Derecho a la indemnización, 10) Derecho a la reparación, 11) Derecho a la verdad y 12) Derecho a la memoria²¹³.

Si bien se ha señalado que las acciones de las Farc han disminuido considerablemente y que estarían debilitadas por las operaciones armadas del Gobierno, siguen siendo un factor clave en la situación de conflicto en el departamento. Sin embargo, los grupos armados ilegales están haciendo uso sistemático de minas y artefactos explosivos improvisados, generando una grave crisis humanitaria que afecta a la población de manera directa e indirecta. "Otros impactos humanitarios, tienen que ver con el reclutamiento forzado de niños y jóvenes a los grupos armados ilegales, los ataques a la población civil, los paros armados y los bloqueos y diversas manifestaciones del conflicto que violan sistemáticamente sus derechos y engrosan el sufrimiento de mujeres, niños, niñas, minorías étnicas y población pobre, cada vez en estado de mayor vulnerabilidad²¹⁴".

Por otra parte, no puede dejarse de lado que durante 2007 y 2008, se presentaron en el Meta 46 víctimas de "falsos positivos", el 8,5% de los ocurridos en todo el país. De acuerdo con el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), entre 2005 y 2008 se presentaron 77 ejecuciones extrajudiciales en el departamento, el 42% de ellas ocurridas en Vistahermosa, el 15% en Puerto Rico, el 13% en San Juan de Arama, el 9% en El Castillo, el 6% en Mesetas, el 4% en Fuente de Oro, el 3% en Puerto Concordia y el 1% en Lejanías y Mapiripán²¹⁵.

Entre 2000 y 2012, en el departamento se cometieron un total de 7.112 homicidios. Durante este periodo la

213. Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015. pp.161-162.

214. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Análisis de la conflictividad. 2010. p.48

215. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Dinámicas del Conflicto Armado en Meta y su Impacto Humanitario. 2013.

tasa departamental de homicidios superó a la tasa nacional, con excepción del 2000 cuando la tasa del Meta fue inferior al nacional. De acuerdo con información estadística de la Policía Nacional, en 2012 los homicidios en Vistahermosa y Uribe en la región del Ariari estarían relacionados con muertes de guerrilleros y militares en combate. Por su parte, los homicidios en los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López y San Martín en la región Oriental, y Granada en el oriente del Ariari, fueron en su mayoría, acciones de sicariato presuntamente cometidas por las bandas que actúan en la zona²¹⁶.

En el Meta entre 2000 y 2012, se cometieron un total de 831 secuestros, lo que ubicó al departamento como el séptimo más afectado a nivel nacional durante ese periodo. Siguiendo la tendencia nacional, los secuestros en el Meta han venido reduciéndose desde el 2000. Contrario a este comportamiento, el Centro de Investigaciones Criminológicas (CICRI) de la DIJIN reportó un aumento en las denuncias por extorsión en el Meta, pasar de 88 en 2011 a 137 denuncias en 2012. En este sentido vale la pena señalar que tanto los secuestros como las extorsiones se han concentrado en municipios de las regiones Oriental, Ariari y Piedemonte, conocidas por ser los principales centros económicos del departamento y ejes de crecimiento relacionado con proyectos agroindustriales e hidrocarburos²¹⁷.

Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del Meta

En 2012, la Gobernación del Meta cambia su estructura organizacional y se crea la secretaría de Víctimas, DDHH y Paz (amparada en la ley 1448 de 2011 y el decreto 4802 de 2011). Es creada a partir de la necesidad de atender un gran número de familias que azotadas por la violencia no encuentran respuesta en la institucionalidad y que a su vez no tenía herramientas propias de atención. Esta secretaria le ha permitido a la Gobernación del departamento implementar su política pública de atención, orientación y reparación integral a la población víctima del conflicto armado²¹⁸.

Dentro de las funciones básicas de esta secretaria se encuentran: (1) formular la política y los planes de acción destinados a optimizar la capacidad institucional para lograr una administración más moderna y eficiente en la protección, prevención y promoción de los Derechos Humanos, en la atención y reparación a la población víctima del conflicto armado y (2) defender

216. Ibid.

217. Ibid.

218. Gobernación del Meta. Acciones en Derechos Humanos y Paz. Meta, 2014.

y promocionar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, atender integralmente a la población víctima del conflicto armado y víctima de desplazamiento forzado, fortalecer los servicios y programas con los lineamientos de política y diseños institucionales de la nación e implementar estrategias para la prevención de la vulneración de los derechos y para la protección de los mismos²¹⁹.

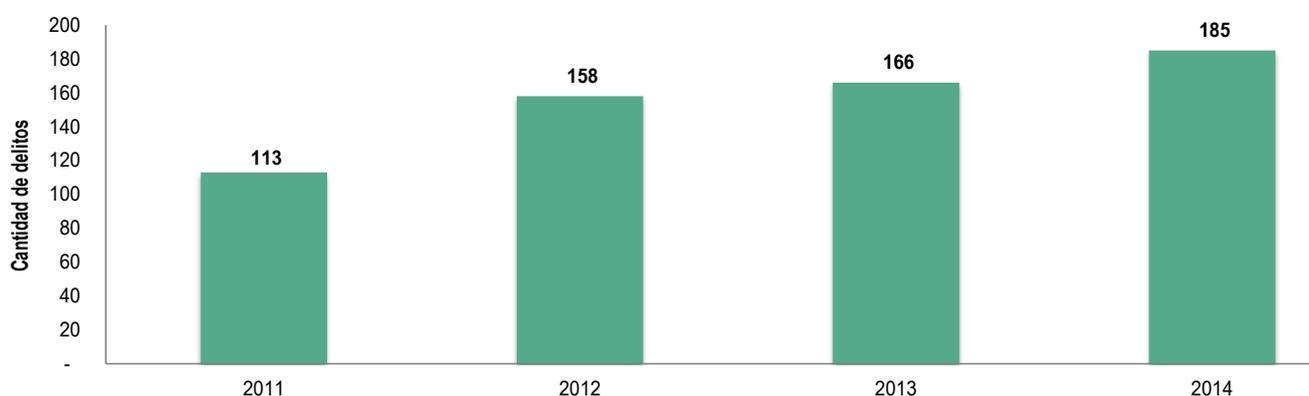
9.3. DINÁMICA DE LA CRIMINALIDAD EN EL TERRITORIO

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

Homicidios en el departamento

En cuanto al comportamiento de la tasa de homicidios del departamento, se aprecia que a partir del 2001 se supera el promedio nacional. Los homicidios entre 2000 y 2003 presentaron una tendencia a la baja, posteriormente en 2006 registra nuevamente un ascenso. Sin tener en cuenta los homicidios que se presentaron en el marco del conflicto armado, se observó que posterior a la desmovilización 2005-2006 (al desmovilizarse las autodefensas cesan los conflictos entre las Farc - EP, así como los enfrentamientos al interior de las diferentes agrupaciones) se presentaron altas tasas de homicidios en el departamento (tasas superiores al 50%)²²⁰.

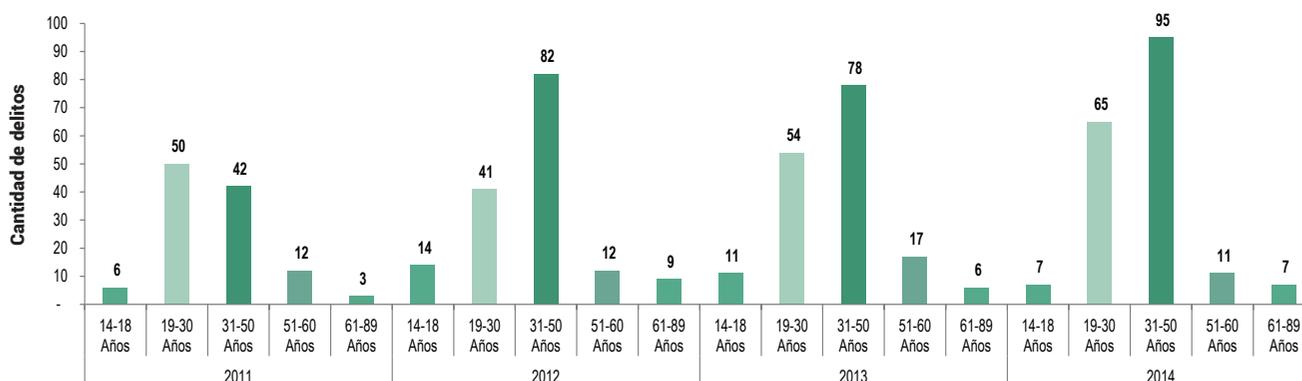
Al analizar la cantidad de capturados por homicidio en Meta, se observa que para el periodo 2011-2014 los mayores registros se encuentran en 2014 con 185 capturas. Para 2014, se registró un incremento del 11,4% en la cantidad de capturados. Se destaca que los delitos por homicidio en el periodo analizado han sido cometidos en mayor recurrencia por hombres.



Gráfica 44. Delitos registrados por homicidio 2011-2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Al desagregar los delitos por homicidio según rango de edad para el periodo analizado, se encontró que las edades que registraron la mayor cantidad de capturas se encuentran principalmente entre los 31 a 50 años. Sin embargo, un porcentaje considerable de los

capturados se encuentra en el rango de edades entre los 19-30 años. Para 2014, se presentó un incremento alrededor del 21% en la cantidad de capturados entre 31-50 años. Este comportamiento se presenta en la siguiente gráfica:



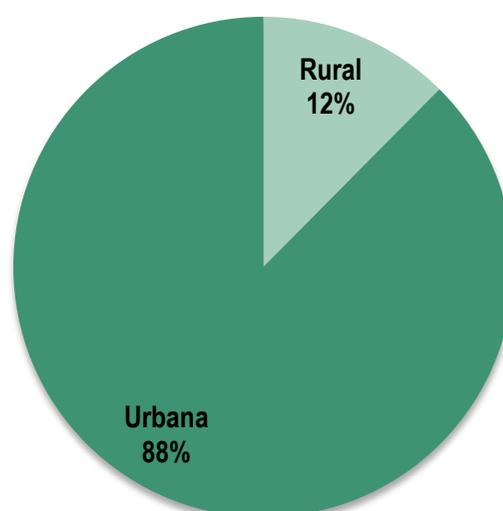
Gráfica 45. Cantidad de delitos por homicidio registrados según rango de edad 2011-2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

219. Ibíd.

220. Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015

En general, para el periodo analizado se observa que los casos de homicidio son cometidos principalmente en las zonas urbanas del departamento. En 2014, los homicidios en zonas urbanas representaron el 88% y el 12% restante en zona rural. En cuanto a la información de la ocupación de los capturados, los de mayor recurrencia son personas dedicadas a oficios varios, desempleados, comerciantes, agricultores y personas que no registran ocupación.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses²²¹, la mayor cantidad de casos por homicidios en Meta se registran en Villavicencio (148), Vistahermosa (35), Puerto López (25), Granada (21), Puerto Gaitán (21) y Uribe (14), estas ciudades representaron el 70% del total de la cantidad de casos de homicidio registrados en el departamento. La siguiente tabla presenta la relación de estadísticas de muertes por homicidio y desagregado por municipio para Meta durante 2014:



Gráfica 46. Porcentaje de homicidios según zona, 2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Municipio	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	Tasa x 100.00 habitantes	Casos	Tasa x 100.00 habitantes	Casos	Tasa x 100.00 habitantes
Acacías	11	32,4	2	6,0	13	19,3
Barranca de Upía	2	101,3	1	53,3	3	77,9
Castilla La Nueva	1	21,0	-	0,0	1	10,7
Cumalar	3	34,1	-	0,0	3	16,8
El Castillo	8	231,4	4	135,2	12	187,1
El Dorado	2	110,0	-	0,0	2	58,5
Fuente de Oro	3	44,7	-	0,0	3	23,0
Granada	20	60,7	1	3,6	21	34,5
Guamal	3	65,5	-	0,0	3	32,2
La Macarena	5	30,3	1	6,5	6	18,8
Uribe	11	135,5	3	39,2	14	88,8
Lejanías	6	120,1	1	22,5	7	74,2
Mapiripán	9	110,3	-	0,0	9	53,5
Mesetas	11	193,2	2	36,2	13	115,9
Puerto Concordia	5	48,7	1	9,9	6	29,5
Puerto Gaitán	17	178,9	4	44,8	21	113,9
Puerto Lleras	2	36,6	1	22,4	3	30,2
Puerto López	23	134,5	2	12,6	25	75,8
Puerto Rico	4	37,7	-	0,0	4	21,6
Restrepo	2	39,0	-	0,0	2	18,9
San Carlos de Guaroa	4	80,9	1	23,3	5	54,1
San Juan de Arama	6	128,6	1	23,8	7	78,9
San Luis de Cubarral	4	138,5	-	0,0	4	68,1
San Martín	6	50,2	1	8,1	7	28,7
Villavicencio	129	56,1	19	7,8	148	31,2
Vistahermosa	25	194,7	10	82,0	35	139,8
Total	322	68,2	55	11,7	377	40,0

Tabla 35. Homicidios, casos y tasas por 100.000 habitantes según departamento / municipio del hecho y sexo de la víctima 2014, Meta

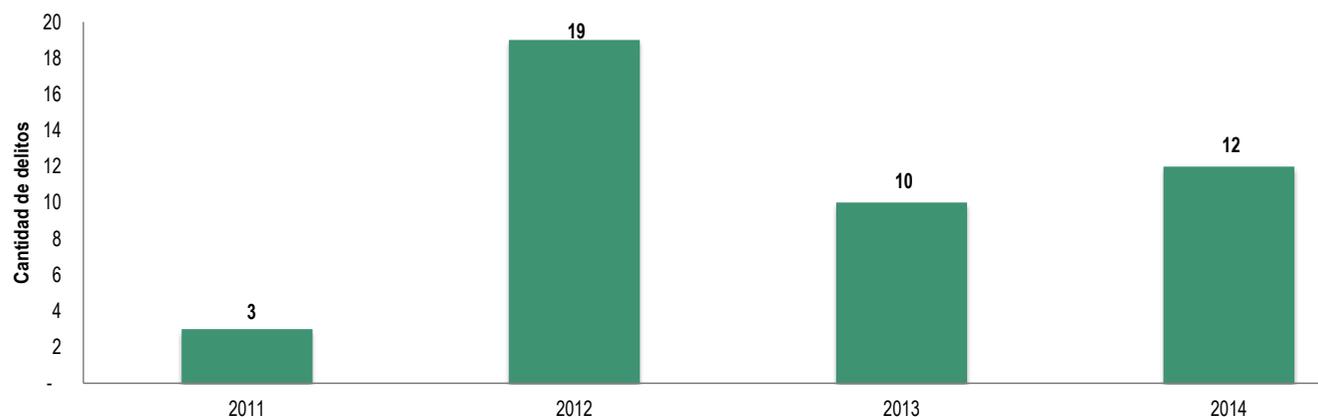
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia/ Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en la proyección poblacional DANE 2005 – 2020

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

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

Según los registros de captura por conservación o financiación de plantaciones en el departamento para el periodo analizado, en 2012 la cantidad de capturados aumentó prácticamente seis veces comparado con lo registrado en el 2011, posteriormente registra una

disminución en 2013, finalmente para 2014 presenta una tasa de crecimiento del 20%. Dentro de los capturados, la gran mayoría se encuentran en el rango de edades entre 31-50 años, este delito es cometido principalmente por hombres, sin embargo también se evidencia una considerable participación de mujeres. En cuanto a la ocupación de los capturados, se encontraron principalmente agricultores.

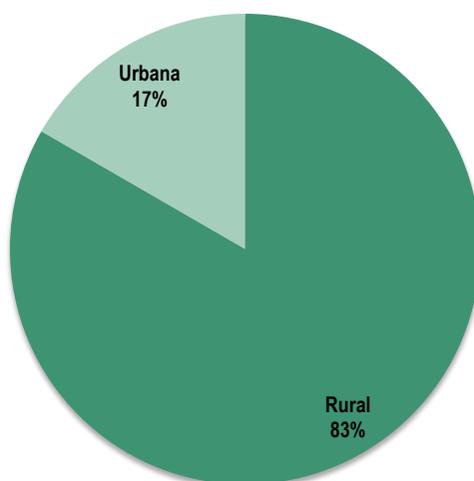


Gráfica 47. Delitos registrados por conservación o financiación de Plantaciones 2011-2014, Meta

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

Los delitos por conservación o financiación de plantaciones ilícitas para el periodo analizado fueron cometidos principalmente en la zona rural de Meta. En

general, la mayoría de estos delitos son cometidos en zona rural, con excepción del año 2011 en donde los delitos fueron cometidos únicamente en zona urbana.



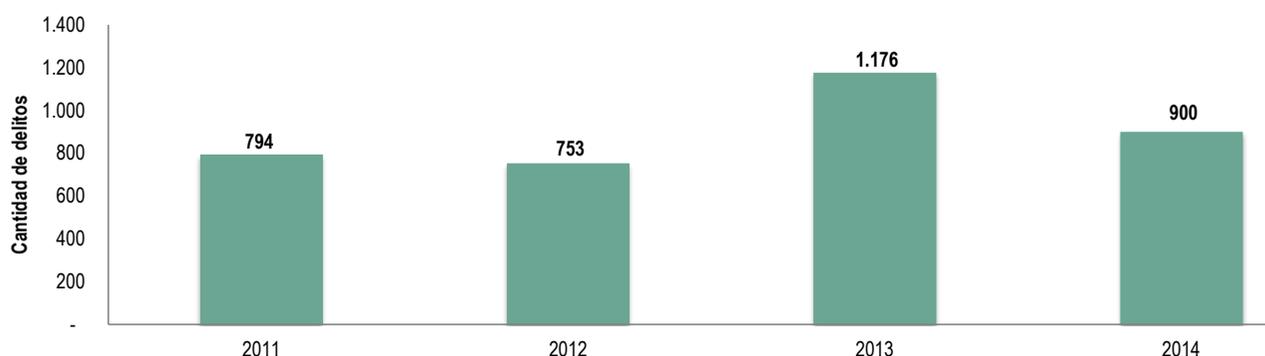
Gráfica 48. Porcentaje de delitos registrados por conservación o financiación de plantaciones según zona 2014, Meta

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

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

Para el periodo analizado este delito registra niveles considerables en la cantidad de capturados por tráfico, fabricación y porte de estupefacientes. Durante el 2013

se registró un aumento significativo en la cantidad de capturas por este delito con una tasa del 56,2%. Dentro de las ocupaciones reportadas por las personas capturadas se encuentran obreros, oficios varios y personas que no registraron ocupación.

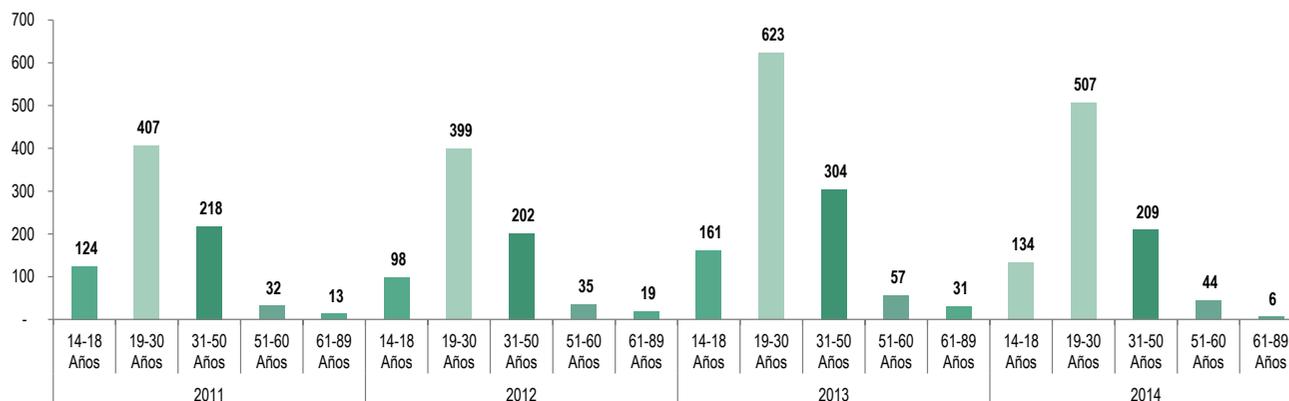


Gráfica 49. Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2011-2014, Meta

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

Al desagregar este delito según rango de edad para el periodo analizado, la mayoría de los delitos fueron cometidos por personas entre los 19 a 30 años. En cuanto al nivel de escolaridad de los capturados son

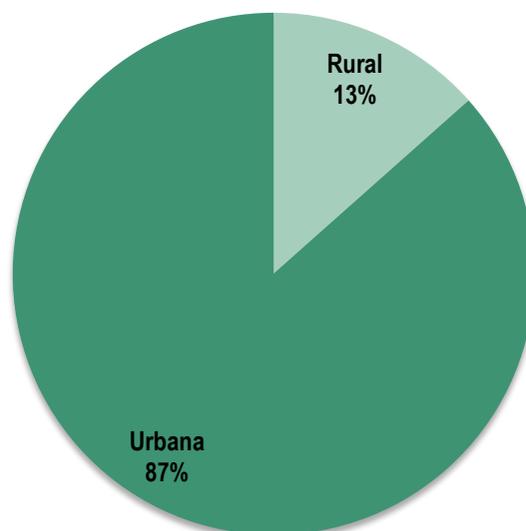
primaria completa y secundaria incompleta, pero también hay porcentaje considerable de casos que no reportan ningún grado de escolaridad (no se declaran analfabetas).



Gráfica 50. Delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según rango de edad en 2011-2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

El área urbana del departamento es donde se registran mayoritariamente delitos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. En 2014, el 87% de los casos se

registraron en zona urbana y el 13% en zona rural, como se aprecia en la siguiente gráfica:

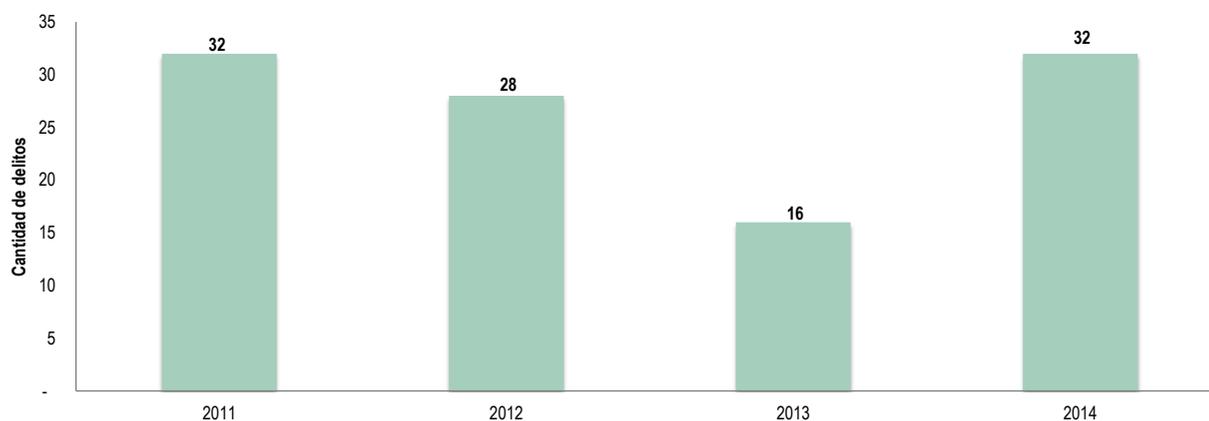


Gráfica 51. Porcentaje de delitos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según zona 2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

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

Según los casos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos, se observa que para

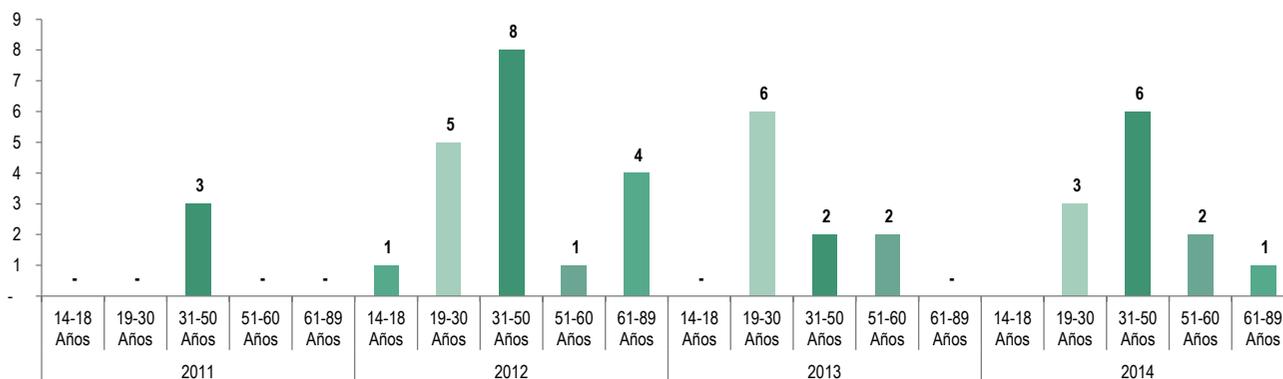
2014 se duplicó la cantidad de capturados comparado con lo registrado en el año inmediatamente anterior. La mayoría de los capturados son hombres. En cuanto a las ocupaciones que se reportan en su gran mayoría son conductores.



Gráfica 52. Delitos registrados por Tráfico de Sustancias para procesamiento de Narcóticos 2011-2014, Meta
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

Al desagregar este delito según rango de edad para el periodo analizado, se observa que son cometidos por personas con rangos de edad entre los 31-50 años, en su mayoría cometidos por hombres. En cuanto la

educación de los capturados se encuentra primaria completa. Dentro de las ocupaciones de los capturados se encuentran comerciantes, conductores y personas dedicadas a oficios varios.

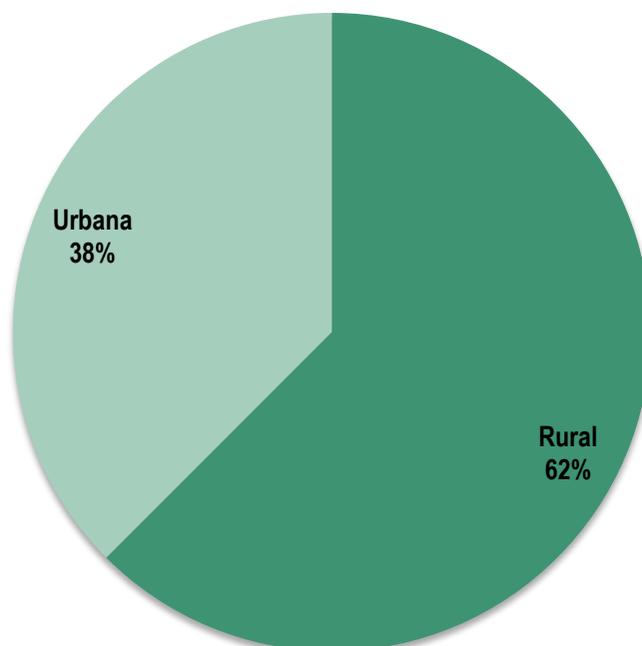


Gráfica 53. Delitos registrados por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos estupefacientes según rango de edad 2011-2014, Meta

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

En cuanto a la dinámica del delito por zonas, estos son cometidos principalmente en zona rural. Sin embargo, en 2011 el 53% de los casos por este delito fueron cometidos en zona urbana. Posteriormente, en los

años 2013 y 2014, el 38% de los delitos por tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos o porte de estupefacientes se localizaron en zona urbana.



Gráfica 54. Porcentaje de delitos registrados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes según zona 2011-2014, Meta

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

Comportamiento municipal

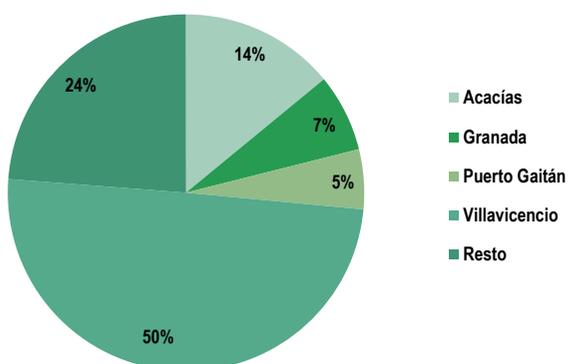
A continuación se presenta la dinámica de los delitos expuestos anteriormente²²² para los municipios con mayor afectación por cultivos de coca²²³. Para el periodo 2011-2014, los municipios de Puerto Rico, La Macarena y Vistahermosa, las mayores capturas se presentan por delitos relacionados con fabricación o porte de estupefacientes con una cantidad de capturas de 20, 13 y 25, respectivamente.

A continuación, se relacionan otros municipios que no necesariamente presentan afectación por cultivos de coca en el territorio, pero que registran un porcentaje considerable relacionados con los delitos mencionados. En 2014, Villavicencio participó con el 49,7% de las capturas por homicidio en el departamento, con el 70,3% en la cantidad de capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y el 53,1% de los capturados en el departamento por delitos relacionados con el tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. Para este mismo año, Acacías participó con el 14,1% en las capturas por homicidio en el departamento, con 8,3% en la cantidad de capturas por delitos relacionados con conservación o financiación de plantaciones y con 9,4% en delitos relacionados con Tráfico de Sustancias para Procesamiento de Narcóticos.

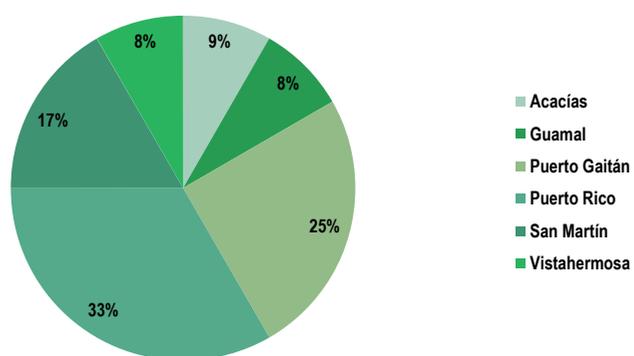
222. Los delitos analizados corresponden a los delitos de homicidio, conservación o financiación de plantaciones, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos.

223. Los municipios seleccionados fueron Puerto Rico, La Macarena y Vistahermosa, los cuales para el 2014 registraron alrededor del 87% del total hectáreas con coca en el departamento.

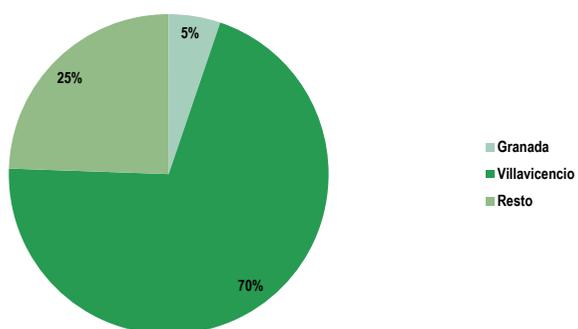
Porcentaje de capturas por homicidio



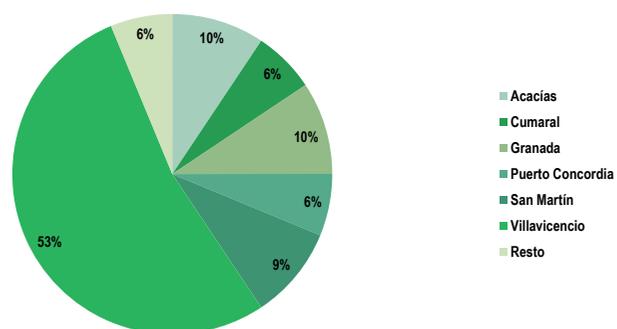
Porcentaje de capturas por Conservación o Financiación de Plantaciones



Porcentaje de capturas por Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes



Porcentaje de capturas por Tráfico de Sustancias para Procesamiento de Narcóticos



Gráfica 55. Porcentaje de capturas según delito 2014, Meta

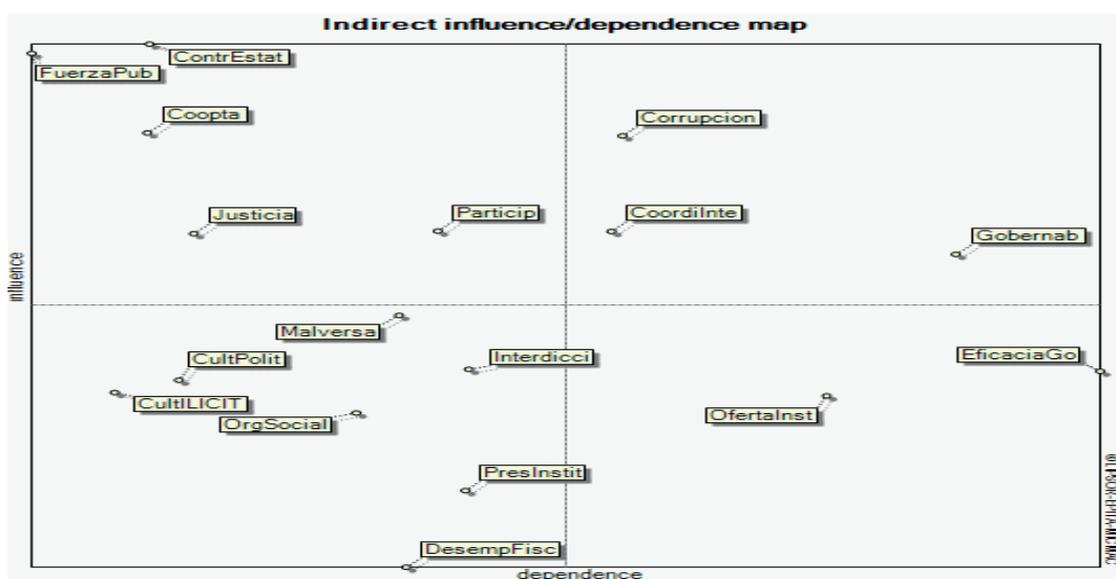
Fuente: elaboración UNODC con datos de la Dirección de Estudios Estratégicos Ministerio de Defensa

10

DIMENSIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Las variables claves dentro del análisis de la relación entre la dimensión política e institucional y la producción ilegal se relacionan con la posibilidad efectiva de ejercer control estatal sobre el territorio, los fenómenos de cooptación del Estado (Coopta) realizados por agentes del crimen organizado o por actores armados ilegales, y las dinámicas de corrupción en el territorio. No se trata de variables de fácil operacionalización, dado que si bien

pueden establecerse algunos indicadores indirectos que apunten a describir y precisar el alcance de estas variables, en la mayoría de los casos la información aportada no es lo suficientemente consistente y confiable. Esta es una limitación inevitable, y el acercamiento que aquí se propone intenta abordar los temas pero sin perder de vista que puede haber cierto sesgo en el análisis.



Gráfica 56. Análisis de influencia y dependencia de variables del ámbito político e institucional y la producción ilegal

La aplicación de justicia (Justicia) y la participación social (Particip) son variables también importantes en este ámbito. La gobernabilidad, entendida como la posibilidad de que los Gobiernos locales ejecuten sus programas de Gobierno tal como lo habían previsto bajo el marco de la legalidad y la democracia, presenta una condición difícil: constituye un elemento sin duda importante, puesto que es el encargado de transferir a la población los beneficios de la inversión pública, pero se ve afectado por múltiples factores, entre los que se encuentran las variables claves determinantes del comportamiento del subsistema; en este sentido, la gobernabilidad no es una variable que pueda fortalecerse sin pasar por el fortalecimiento del control territorial y la superación de las problemáticas de cooptación y corrupción que afectan a los Gobiernos locales.

En este capítulo se examina el control estatal del territorio conceptualizado desde tres ámbitos: la presencia de la fuerza pública, como encarnación del monopolio legítimo de la fuerza; la presencia y oferta institucional en el territorio, la presencia de las entidades del sector Justicia. Estos elementos se examinan en relación con las interferencias que para su operación impone la presencia de actores armados ilegales en el territorio. Posteriormente se analiza la gobernabilidad en el territorio, y en particular se resaltan algunos elementos del Plan Departamental de Drogas del Meta, herramienta que impulsa la acción orientada al desarrollo y la reducción de la problemática de ilegalidad en el territorio por medio de la articulación y coordinación interinstitucional; finalmente se señalan algunos elementos referentes a la problemática de corrupción en el departamento.

10.1. PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO

10.1.1. Ejército Nacional de Colombia

En el departamento hace presencia la Séptima Brigada del Ejército, esta unidad fue creada desde 1958²²⁴. Esta Brigada se encuentra conformada por las siguientes unidades: (1) Batallón de Infantería Aerotransportado No. 20 "Gr. Manuel Roergas Serviez Medina" con sede en Apiay, (2) Batallón de Infantería Aerotransportado No. 21 "Batalla Pantano de Vargas" con sede en Granada, (3) Batallón de Infantería No. 29 "Gr. Germán Ocampo Herrera" con sede Uribe, (4) Batallón de Ingenieros Aerotransportado No. 7 "Gr. Carlos Albán" con sede en Villavicencio, (5) Batallón de Instrucción y Entrenamiento No. 7 "José Miguel Pey y Andrade" con sede en Cubarral, (6) Batallón de A.S.P.C. No. 7 "Antonia Santos" con sede en Villavicencio, (7) Batallón Especial Energético y Vial No. 15 con sede en Puerto Gaitán, (7) Batallón de Combate Terrestre No. 7 "Héroes de Arauca" en Villavicencio. Y finalmente, el Grupo Gaula Meta.

En cuanto a actividades en contra del narcotráfico, el Ejército logró el hallazgo de tres semilleros con cerca de 15.000 matas de coca que luego de ser trasplantadas serían usadas para el procesamiento de pasta base de coca. "Por otro lado, tropas de la Séptima Brigada lograron la captura en la vereda Planas del municipio de Puerto Gaitán de alias "Javier" perteneciente al anillo de seguridad del cabecilla principal del Bloque Libertadores del Vichada, alias el "Tigre", quien era el encargado del cobro de extorsiones y el manejo de las finanzas de esta organización criminal, sobre él pesaba una orden de captura por los delitos de concierto para delinquir y desplazamiento forzado y quien era requerido por la fiscalía⁷⁴ de Villavicencio"²²⁵.

En desarrollo de operaciones militares de control territorial, tropas del Gaula Militar Ariari hallaron un depósito ilegal localizado en la vereda La Bodega del municipio de San Juan de Arama, encontrando 133 minas antipersonales, seis granadas de 60 milímetros y dos granadas de 120 milímetros, los cuales se presume estarían destinados a atacar contra la infraestructura vial y las unidades que adelantan operaciones en la jurisdicción²²⁶.

10.1.2. Policía Nacional de Colombia

En el Meta, la Policía Nacional hace presencia en 23 municipios, 12 Inspecciones y un puesto de Policía, manejando seis bases de distrito ubicados en los municipios de Castilla la Nueva, San Martín, Granada, Vistahermosa, Cabuyaro y Puerto Gaitán, bajo el direccionamiento del Comando de Departamento de Policía Meta²²⁷.

También hace presencia la Policía Antinarcoóticos de Villavicencio (Región 7: Casanare – Meta – Guainía – Vichada – Guaviare – Vaupés). Esta unidad de la Policía Antinarcoóticos ha identificado en el territorio unos puntos priorizados de conectividad (Véase Capítulo Problemática de Tráfico y Acciones de Control de Drogas y Sustancias Químicas Precursoras, apartado de Rutas de Tráfico de Drogas), dentro de los focos de intervención del territorio se ha señalado al municipio de Puerto López como una de las salidas de clorhidrato hacia el exterior, presencia de laboratorios en las fronteras con Guaviare, también se ha generado una preocupación por parte de las autoridades ante el exceso de vías terciarias en el Meta, estas vías (trochas, carreteras en mal estado, etc) son poco controladas y son utilizadas por actores armados ilegales y narcotraficantes para la salida de drogas.

10.2. ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS: PLAN DEPARTAMENTAL DE DROGAS DE META

El Plan departamental de Drogas es formulado por el Comité Departamental de Drogas y aprobado por el Consejo Seccional de Estupefacientes. En este sentido, el propósito del Plan Departamental de Drogas es implementar en el Meta una estrategia integral y coordinada que permita disminuir el transporte, comercialización y consumo de precursores y sustancias psicoactivas. Así como opciones que mejoren la calidad de vida de las comunidades en riesgo o que hayan estado vinculados a los cultivos ilícitos en el departamento. Para alcanzar este propósito, el plan presenta cuatro objetivos estratégicos:

En cuanto al primer objetivo, se espera obtener como resultado la reducción y prevención de cultivos ilícitos mediante acciones de atención integral que contribuyan a la resolución de conflictos y el fortalecimiento de la gobernanza, en términos de producción sostenible, formalización y legalización de la tenencia, servicios básicos e infraestructura vial y conservación ambiental. Para el segundo objetivo, se espera educar en la cultura de la legalidad y prevención del delito a la población en riesgo de criminalidad asociada a las drogas. Para el tercer objetivo, se espera el fortalecimiento de espacios de articulación institucional y para el cuarto objetivo se espera la creación de un grupo interinstitucional que centralice la investigación y la atención integral al control de las SPA, fortalecimiento de redes de apoyo para la obtención de información de delitos asociados con drogas, incrementos en los procesos de judicialización, control y vigilancia por microtráfico, seguimiento y monitoreo del problema de drogas, incremento del control de los aeródromos.

224. Consultado en: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=239206>. Mayo de 2016.

225. Consultado en: <http://www.cuartadivision.mil.co/index.php?idcategoria=392646>. Mayo de 2016.

226. Consultado en: <http://www.cuartadivision.mil.co/index.php?idcategoria=394871>. Mayo de 2016.

227. Consultado en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_meta/jurisdiccion Mayo de 2016

Objetivo estratégico 1. Apoyar proyectos productivos de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo, gestionando la infraestructura vial, los mecanismos de comercialización, el proceso de restitución y la legalización predial.

Objetivo estratégico 2. Apoyar proyectos para el uso adecuado del tiempo libre, de índole cultural, deportiva y recreativa, así como realizar formación en emprendimiento, cultura de la legalidad y prevención del delito.

Objetivo estratégico 3. Generar mecanismos de articulación institucional y divulgación normativa y de competencias para la atención de la problemática de drogas.

Objetivo estratégico 4. Mejorar la operatividad para la lucha contra las drogas de los equipos de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y Dirección Seccional de Fiscalías con mecanismos de articulación institucional, apoyo a proyectos de fortalecimiento institucional, infraestructura, dotación y cualificación del recurso humano.

Figura 2. Objetivos estratégicos del Plan Departamental de Drogas del Meta

10.3. ANÁLISIS INSTITUCIONAL FRENTE A LA PRESENCIA DE CULTIVOS ILÍCITOS EN META

Dentro de los problemática asociada a la presencia de cultivos ilícitos en el departamento se ha identificado la no formalización de la propiedad, causando un fenómeno de colonización indiscriminada. Esta preocupación no solamente se ha señalado por parte de las comunidades, sino también por organizaciones sociales, la Defensoría, la Personería y otros organismos del Estado. El problema de la explotación de la tierra por parte de grandes empresarios y de compañías internacionales (ejemplo: producción de biocombustibles y etanol) presentan un complejo escenario social y económico para la población campesina, uno de los más afectados por este tipo de desarrollo. Esta situación también afecta a las comunidades indígenas puesto que se están ocupando sus áreas de reserva²²⁸.

El problema de no tener títulos de tierras dificulta la realización de proyectos productivos en el departamento. Paralelo a esta situación, se ha denunciado que hay numerosos compradores asociados al narcotráfico, paramilitares y estructuras emergentes que quieren sus tierras²²⁹. En este sentido, se señala que "no hay una voz desde las diferentes instancias institucionales que esté advirtiendo sobre los riesgos del nuevo modelo económico de la región, y se teme que esta siga siendo la tendencia"²³⁰.

La recuperación del campo para la producción de alimentos, es un punto estratégico para mejorar

la economía del departamento y es un asunto que demanda acciones concretas y de intervención inmediata. Adicionalmente, se señala que el campo tiene un atraso en vías, educación, servicios públicos, vivienda, innovación y desarrollo tecnológico, sumado a la escasa oportunidad laboral y al uso inadecuado de la tierra. Los campesinos y organizaciones del departamento esperan que así como se le ha brindado un fuerte apoyo económico y político a los cultivos de palma, se brinde también apoyo a otros cultivadores de la región con menor capacidad productiva²³¹.

Otro de los problemas en del departamento se relaciona con la infraestructura vial, señalando que esta se encuentra concentrada a lo largo del piedemonte, estableciendo un eje norte-sur, la cual une a Villavicencio con San José del Guaviare, presentando un crecimiento rápido por la ampliación de la frontera agrícola y el auge de los cultivos de uso ilícito. La región se encuentra desarticulada internamente y las dinámicas económicas, sociales y políticas dependen generalmente de lo que suceda en el centro del país²³². En este sentido, debe subrayarse que el proceso de desarrollo desigual en el territorio privilegia principalmente a las zonas urbanas pero desintegra a otras zonas rurales y marginales, en las cuales hay baja gobernabilidad aprovechada por los actores armados.

10.4. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. En este sentido, el artículo 116 faculta para que el Estado pueda otorgar a

228. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Análisis de la conflictividad. 2010. p.65-66

229. *Ibidem*

230. *Ibidem*

231. *Ibidem*

232. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Visión de Desarrollo Territorial Departamental. Bogotá, 2011, pp.54-57

particulares la función de administrar justicia bajo ciertas circunstancias. En 1995, por iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho se conciben las Casas de Justicia en Colombia como Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de

los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esta definición se ratifica en el Convenio Nacional²³³. En el caso del Meta, vale la pena anotar que solamente se encuentra una Casa de Justicia, ubicada en Villavicencio (Casa de Justicia Ciudad Porfia).

En cuanto a la presencia de juzgados promiscuos en el departamento, se presentan en la siguiente tabla:

Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Guayabetal	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Mapiripán
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Medina	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Mesetas
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Paratebueno	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de La Macarena
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Acacías	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Uribe
Juzgado 002 Promiscuo Municipal de Acacías	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Lejanías
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Barranca de Upía	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto Concordia
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Cabuyaro	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Castilla La Nueva	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto López
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Cubarral	Juzgado 002 Promiscuo Municipal de Puerto López
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Cumaral	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto Lleras
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Calvario	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Puerto Rico
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Castillo	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Restrepo
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de El Dorado	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Carlos de Guaroa
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Fuente de Oro	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Juan de Arama
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Granada	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Juanito
Juzgado 002 Promiscuo Municipal de Granada	Juzgado 001 Promiscuo Municipal de San Martín
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Guamal	Juzgado 002 Promiscuo Municipal de San Martín
Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Vista hermosa	

Tabla 36. Juzgados Municipales 2016, Meta

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Por otra parte, en cuanto a la oferta institucional orientada a la población víctima se establecen cinco subcomités que hacen parte del Comité Departamental de Justicia Transicional, los cuales están encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, donde a través de sus planes operativos se recopila y consolida toda la oferta institucional presente en el territorio, la cual es socializada y entregada a

cada municipio en un Comité de Justicia Transicional Ampliado o con la asistencia técnica departamental del grupo PAD (Plan de Acción Departamental de Víctimas)²³⁴. Esta estructura se presenta en la siguiente figura:

234. Gobernación del Meta. Acciones en Derechos Humanos y Paz. Meta, 2014.

233. Consultado en: <http://www.casasdejusticia.gov.co/Casas-de-Justicia/Casas>. Abril de 2016.

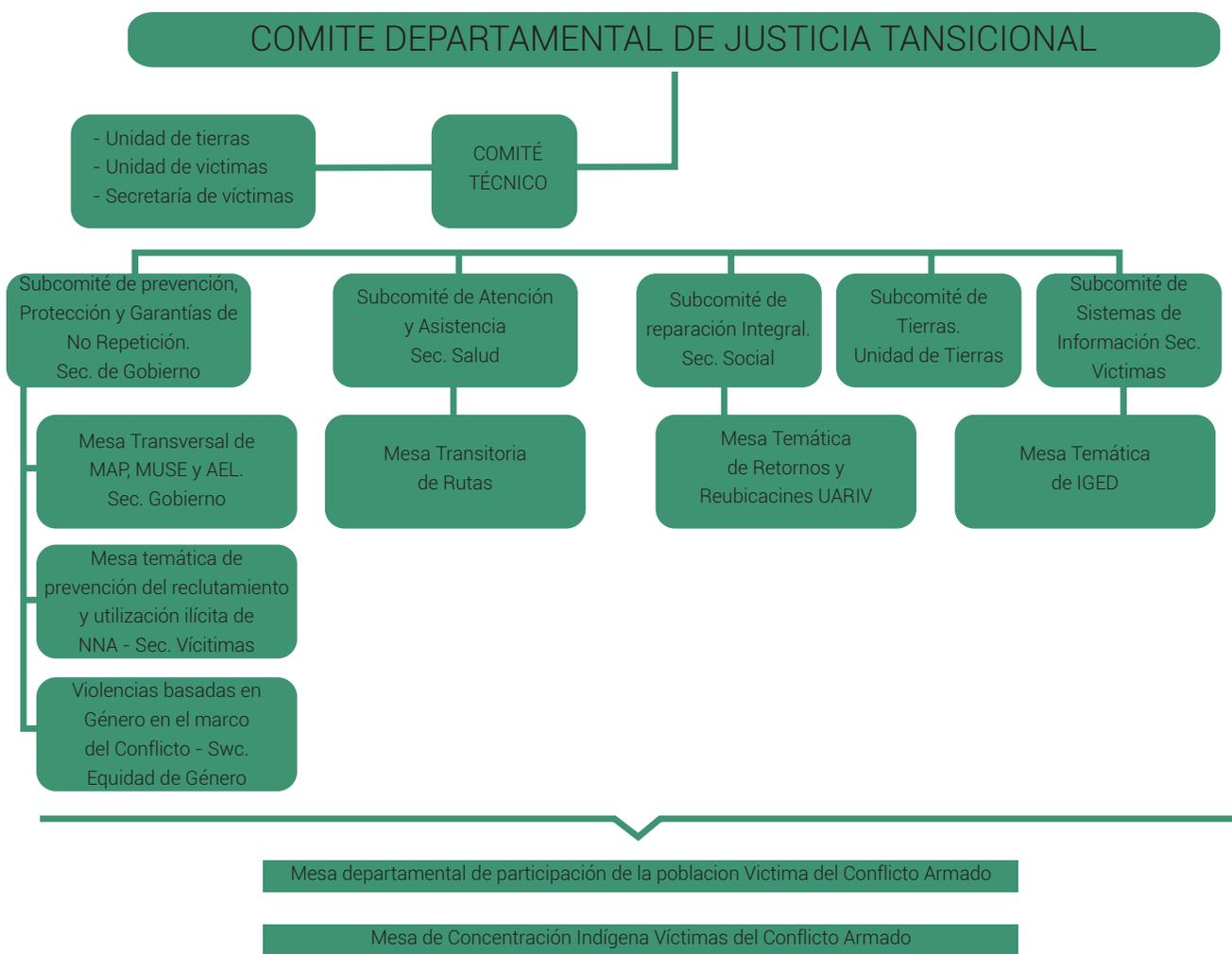


Figura 3. Comité de Justicia Transicional

Fuente: tomado de Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos-Gobernación del Meta.

10.4.1. Problemáticas asociadas a la corrupción

De acuerdo con el último informe de Transparencia por Colombia para el periodo 2013-2014, la Gobernación de Meta en cuanto a los Índices de Transparencia se ubicó en el cuarto puesto de acuerdo a tres componentes que miden el ITD (Índice de Transparencia en Departamentos): Visibilidad, Institucionalidad, Control y Sanción. La calificación global para Meta es de 74,8 sobre 100, con un nivel de riesgo moderado²³⁵.

Dentro del ITD, el componente de visibilidad mide las condiciones institucionales para el manejo de información pública; evalúa hasta qué punto las entidades publicaron información sobre las áreas clave de la gestión en los sitios web oficiales, durante las vigencias 2013 y 2014. En visibilidad, Meta obtiene 78,1 puntos sobre 100. En cuanto al componente de Institucionalidad²³⁶ obtiene una puntuación de 70,4 sobre 100. Por su parte, el factor Control y Sanción²³⁷ obtiene 77,5 sobre 100 para el departamento.

A pesar de dicha calificación, en cuanto a la situación política y de gobernabilidad en el Meta se ha señalado una crisis institucional y factores asociados a la corrupción. Ejemplo de esta situación es el manejo de las regalías, las cuales no se han invertido de manera adecuada. Según un informe de la Procuraduría "se alertó sobre casos extremos en el manejo de las regalías, como el de Meta, donde se hicieron convenios correspondientes a la vigencia 2007 por 267.659 millones, que se están investigando, y corresponden el 60% de las regalías. También se investiga la inversión de 172.000 millones de pesos en "patrimonios autónomos constituidos por particulares" entre 2006 y 2007"²³⁸. En el periodo 2005-2010, la gobernabilidad en el departamento específicamente en Villavicencio estuvo muy afectada, pasando por 14 alcaldes diferentes, quienes fueron destituidos por la Procuraduría por irregularidades administrativas, problemas jurídicos y en algunos casos por corrupción²³⁹.

Adicionalmente según el índice de desempeño fiscal calculado por DNP (Julio de 2009), varios municipios registran uno de los más deficientes desempeños, entre ellos alguno de los que manejan regalías. Las peores calificaciones (calificación sobre 100) fueron obtenidas por Cabuyano (27,77), Lejanías (35,27), El Dorado (37,38), Restrepo y Fuente de oro (cada uno con 43,76) y Vistahermosa (45,30).

235. Índice de Transparencia Departamental 2013-2014.

236. Este índice hace referencia a los procesos de planeación, contratación pública y talento humano como principales áreas de la gestión administrativa evaluadas; además contempla normas y prácticas de buen Gobierno sobre medidas anticorrupción y políticas de comportamiento ético y organizacional.

237. Busca identificar los riesgos de corrupción asociados al ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la democracia representativa. Además, este componente reconoce que la rendición de cuentas a la ciudadanía, la participación ciudadana y el control interno son factores fundamentales para disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos de corrupción.

238. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Meta: Análisis de la conflictividad. Colombia, 2010. p.43

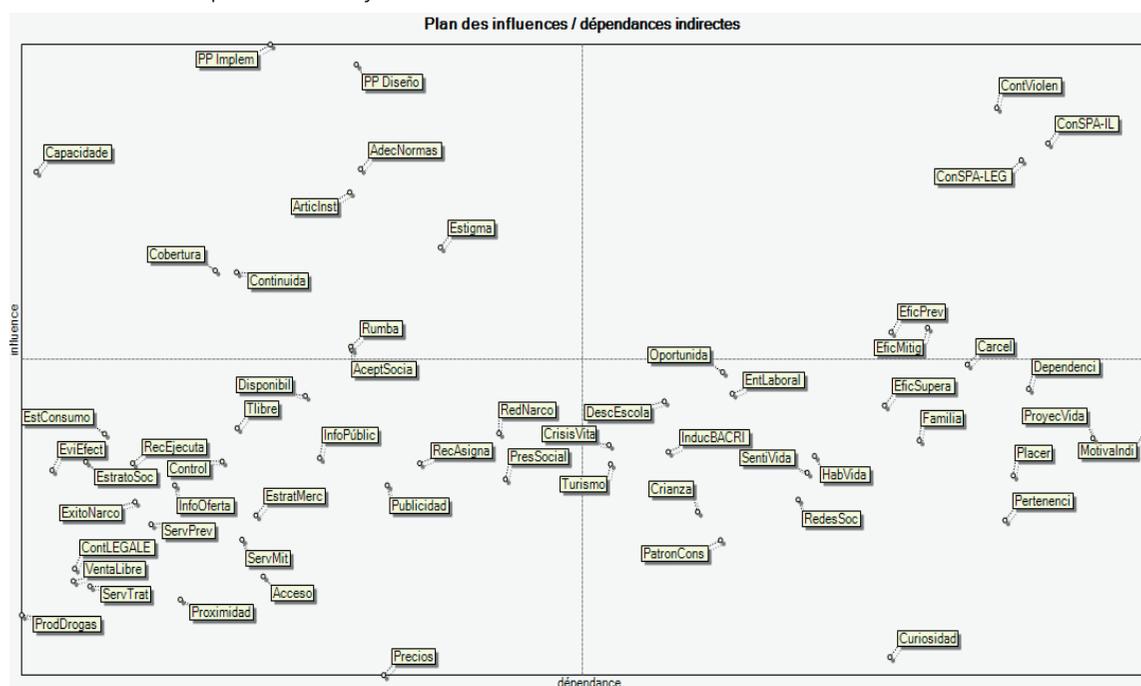
239. Ibidem

CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE META

El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno multicausal, en el que inciden factores individuales, familiares, sociales y culturales; lo que convierte el diseño e implementación de políticas relacionadas en un reto. Lo anterior, hace imprescindible el estudio de las diferentes variables que explican el consumo, así como el contexto en el que estas se desarrollan.

Con el propósito de construir un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas y de las acciones

de respuesta a nivel departamental, se ha identificado un conjunto de variables de estudio, a través de la metodología de planificación prospectiva por escenarios -que examina el sistema y sus interrelaciones en la construcción de una matriz de impactos cruzados-. Se consideraron 59 variables asociadas a la problemática de consumo, y el resultado del análisis arrojó el siguiente resultado en relación con la influencia y dependencia de las variables²⁴⁰:



Gráfica 57. Análisis de influencia y dependencia de variables asociadas al consumo de sustancias psicoactivas

Uno de los resultados más sobresalientes consistió en que tanto las sustancias psicoactivas ilegales como las legales constituyen variables críticas de respuesta, con un alto nivel de influencia y dependencia. Lo anterior significa que existe un potente mecanismo de autoreplicación del consumo para los dos tipos de sustancias, y que su reducción tiene que considerar sistemas compuestos y coordinados de acción que tienen que ir mucho más allá de lo que hasta ahora ha constituido la respuesta frente al fenómeno.

Fruto de este ejercicio se definieron seis ejes de trabajo para abordar el consumo de drogas en el marco de las Caracterizaciones Departamentales; estos son:

- 1) Dinámica del consumo de SPA
- 2) Acceso y disponibilidad de SPA
- 3) Motivaciones individuales hacia el consumo
- 4) Entorno social
- 5) Oportunidades sociales
- 6) Política y gestión pública

240. Ver las variables consideradas y el resultado detallado en anexo.

El objetivo de esta caracterización es brindar un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas y de variables asociadas en el departamento del Meta, para lo cual el análisis se concentrará en los ejes dinámica del consumo de sustancias psicoactivas y Política y gestión pública. Lo anterior, en razón a que el abordaje de las restantes dimensiones, requiere por su naturaleza un trabajo de campo más exhaustivo incluso a nivel municipal y el desarrollo de metodologías diferentes para la gestión de los datos, lo que sobrepasa el alcance de este estudio.

Para la caracterización se contó con fuentes de información cuantitativas que permitieron estimar tendencias y precisar las dimensiones del fenómeno, en otros casos sólo pudo accederse a información cualitativa que sirve como punto de partida, pero que al mismo tiempo señala algunos de los ámbitos en los que será necesario reforzar la gestión del conocimiento en el futuro.

El análisis se realizó a partir de información secundaria (prensa, informes, diagnósticos, bibliografía) y de los hallazgos de las visitas a campo, que incluyó entrevistas con actores claves y gestión de información en las entidades territoriales competentes. La revisión de información secundaria tiene como fuente privilegiada –sin descartar otras– los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013²⁴¹ y el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2011²⁴², para el departamento del Meta.

11.1. DINÁMICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

De acuerdo con el ejercicio de ponderación, las variables de consumo de sustancias psicoactivas tanto legales como ilegales son consideradas críticas, por ser altamente dependientes de factores de tipo individual, familiar y social, a la vez que ejercen una fuerte influencia sobre estos. Estamos frente a un fenómeno que funciona circularmente, es causa y efecto, lo que demanda esfuerzos articulados y acciones directas tanto frente al consumo, como a sus factores impulsores.

En concordancia, este eje de análisis da cuenta de la dinámica del consumo del departamento en cuanto a los tipos de sustancia, variables de edad, prevalencias, sexo, condición social, relación con trastornos mentales, entre otros, a partir de la información contenida en los Estudios Nacionales de Población General y Población Escolar; de los Registros individuales de prestación de servicios de salud (RIPS); el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA); y el Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas (SUICAD). Con el fin de complementar la información de tipo cuantitativa, en el marco del trabajo

de campo se indaga con los actores claves sobre la percepción del consumo en el departamento.

11.1.1. Consumo de sustancias psicoactivas en población general

Para este apartado se tendrán en cuenta los indicadores asociados a la presencia o no de consumo en un periodo de tiempo:

Prevalencia de vida: se refiere al porcentaje de la población que consumió alguna sustancia alguna vez en su vida; prevalencia año: se refiere al porcentaje de la población que ha consumido alguna droga durante los últimos 12 meses; prevalencia mes: se refiere al porcentaje de la población que ha consumido alguna sustancia durante los últimos 30 días. Incidencia: corresponde a las personas que declararon haber consumido alguna droga en último año o último mes entre los que no habían consumido hasta ese momento, por lo que es un dato clave que indica los nuevos consumidores.

El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013 presentó para Meta una muestra de 671 personas, realizadas en tres municipios, en Villavicencio se aplicó el mayor número de encuestas del departamento con 549 (81,8%), seguido por Acacías con 64 (9,5%) y Granada 58 (8,7%).

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 geográficas²⁴³ con más población. Las demás estimaciones se pueden hacer pero considerando amplios errores de estimación²⁴⁴.

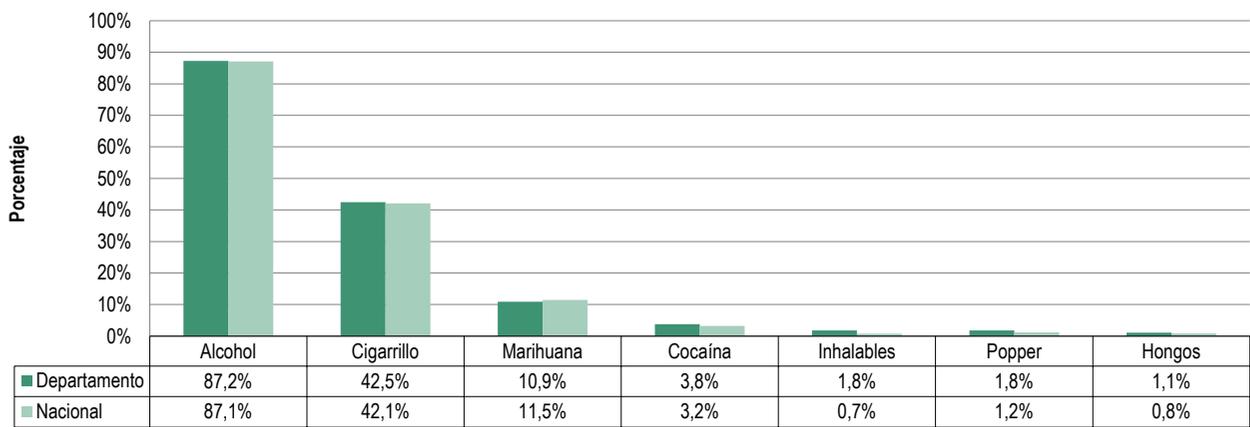
En el departamento de acuerdo a la información del estudio, el 87,2% han consumido alcohol alguna vez en la vida y 42,5% cigarrillo. El 12% de las personas respondieron haber consumido alguna sustancia ilícita, en cualquier momento de su vida, de las cuales el mayor consumo fue de marihuana con el 10,9%, seguido por el de cocaína 3,8%, inhalables 1,8% y hongos 1,1%. Las sustancias tranquilizantes, opioides, estimulantes, basuco, éxtasis, GHB, dick, LSD, ketamina y metanfetaminas presentaron porcentajes inferiores al 1%. El consumo de alguna vez en la vida en el departamento es superior a los valores nacionales para las sustancias: alcohol, cigarrillo, estimulantes, cocaína, inhalables, hongos, éxtasis, GHB ketamina y 2CB.

241. 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.

242. 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.

243. En el diseño de muestreo del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013 Meta se encuentra como dominio departamental.

244. 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

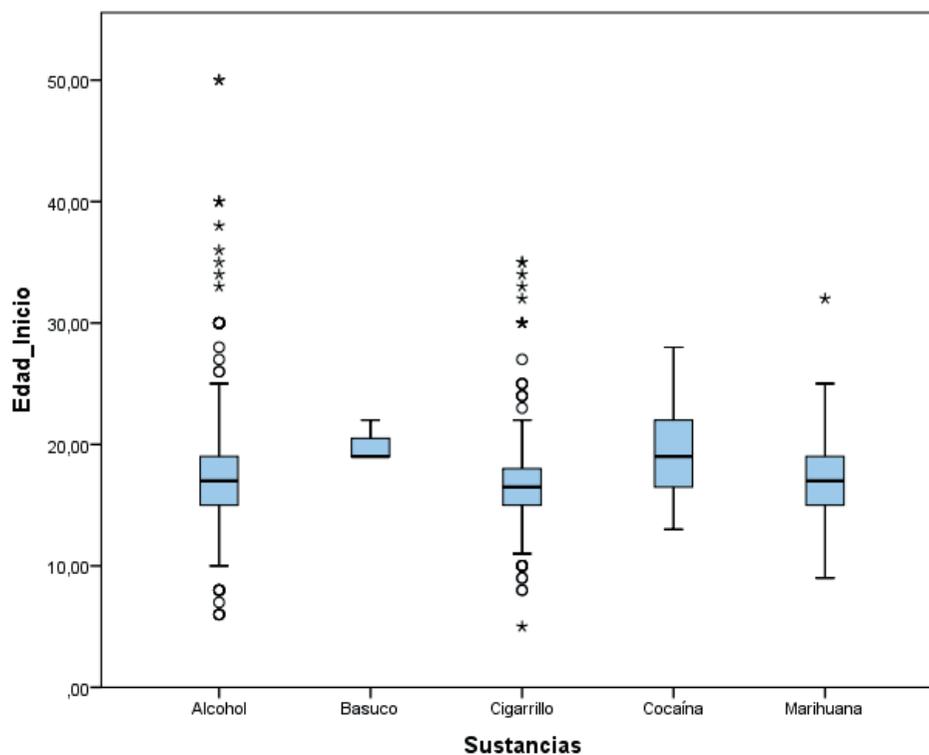


Gráfica 58. Prevalencias consumo alguna vez en la vida por tipo de sustancia psicoactiva

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

A continuación se presenta el análisis de la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas en el departamento, el gráfico diagrama de caja, brinda una idea de la tendencia central, valores mínimos, máximos, la simetría y la presencia de valores atípicos y extremos de estas edades. De acuerdo a los datos se evidencia que la edad de inicio más temprana de las sustancias analizadas es alcohol, cigarrillo y marihuana con 17 años, mientras la más tardía es de 20 años para cocaína.

Las edades de inicio de marihuana, basuco y cocaína presentan las dispersiones más altas. El mayor número de valores atípicos y extremos lo presentan alcohol y cigarrillo. El 75% de las personas inician el consumo de alcohol antes de los 19 años, no obstante el 4% refieren haber probado el alcohol después de los 25 años, edades atípicas de inicio del consumo, edades de inicio de consumo de alcohol superiores a los 32 años son valores extremos de consumo de esta sustancia.



Gráfica 59. Diagrama de cajas de edad de inicio de consumo según sustancia

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

SPA lícitas

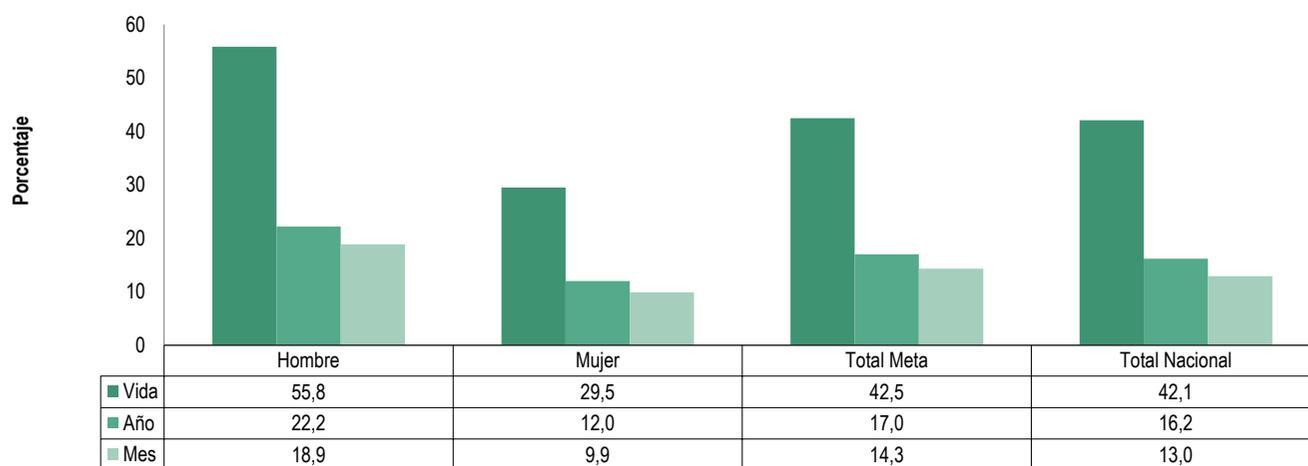
De las sustancias psicoactivas lícitas se analizarán tabaco/cigarrillo y alcohol por ser las de mayor consumo a nivel departamental y nacional.

Tabaco

El 42,5% de los encuestados en Meta declaró haber fumado tabaco alguna vez en la vida, siendo este porcentaje superior entre los hombres, 55,8%, en comparación con las mujeres, 29,5%. Cerca de la tercera parte de quienes consumieron cigarrillo alguna vez en la vida reporta consumo actual (último mes).

El consumo de último mes en el departamento es del 14,3%, siendo el consumo de hombres superior cerca de dos veces al consumo de las mujeres.

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



Gráfica 60. Prevalencias de consumo de tabaco según sexo

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

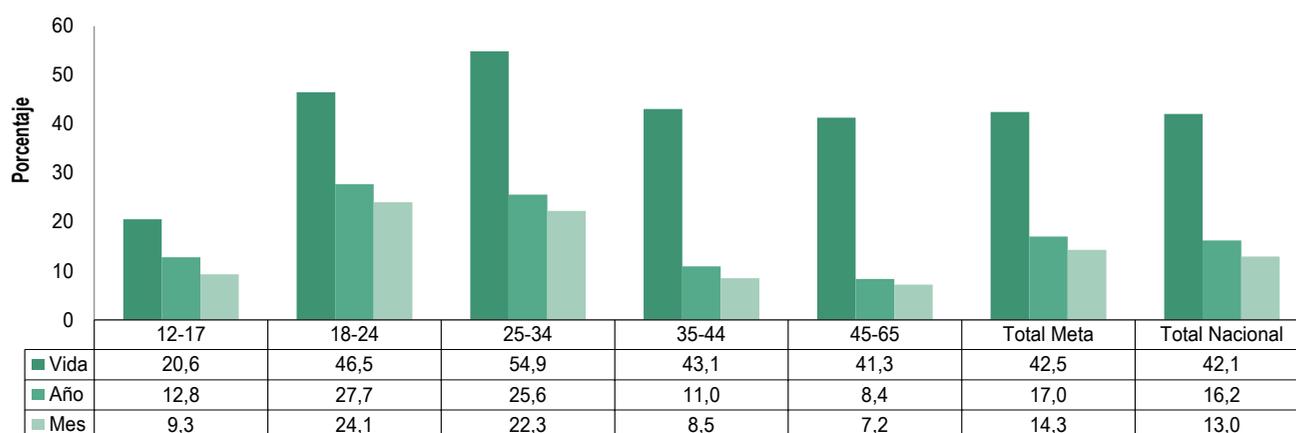
Por otro lado, la tasa de incidencia anual es del 3,7%, indicando el porcentaje de los que consumieron por primera vez durante el último año, la tasa de incidencia mensual es del 1,2% superior más de tres veces en hombres con relación a las mujeres. Las tasas de incidencia son superiores a los valores nacionales.

El mayor consumo de tabaco 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 24,1 %, valor superior en 8,1 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (16%). En segundo lugar se encuentra el grupo de edad de 25-34 años con una prevalencia del 22,3% superior en 6,4 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (15,9%).

Sexo	Incidencia	
	Año	Mes
Hombre	4,6	2,1
Mujer	3,2	0,6
Total Meta	3,7	1,2
Total Nacional	1,9	0,8

Tabla 37. Comparativo incidencias tabaco, según sexo

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



Gráfica 61. 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 Meta está alrededor de los 17 años, con 16 años para hombres y 17 años para mujeres; considerando la mediana como indicador, en el departamento se presenta consumo de esta sustancia a edad de inicio más 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 15 años. El 75 % (percentil 75) de las personas que han consumido tabaco lo hizo por primera vez a los 18 años, o antes.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	16,0	16,0	15,0	18,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	20,0
Total Meta	17,0	17,0	15,0	18,0
Total Nacional	16,8	16,0	14,0	18,0

Tabla 38. Edad de inicio de tabaco, según sexo

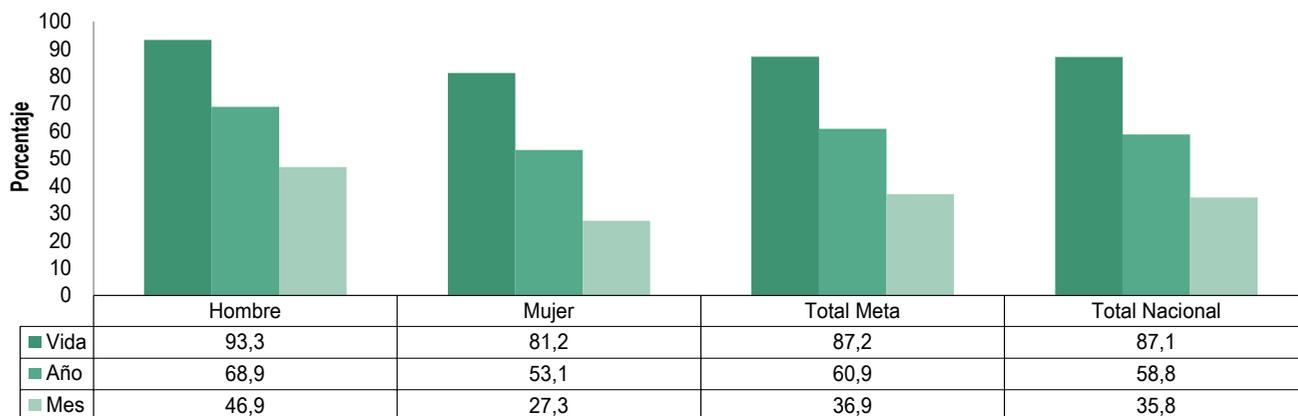
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Alcohol

El 87,2% de los encuestados en Meta, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, con un porcentaje superior en hombres, 93,3%, en relación con las mujeres, 81,2%. Cerca de la mitad de los hombres que consumieron alcohol alguna vez en la vida presentan consumo actual (último mes) de esta

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

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



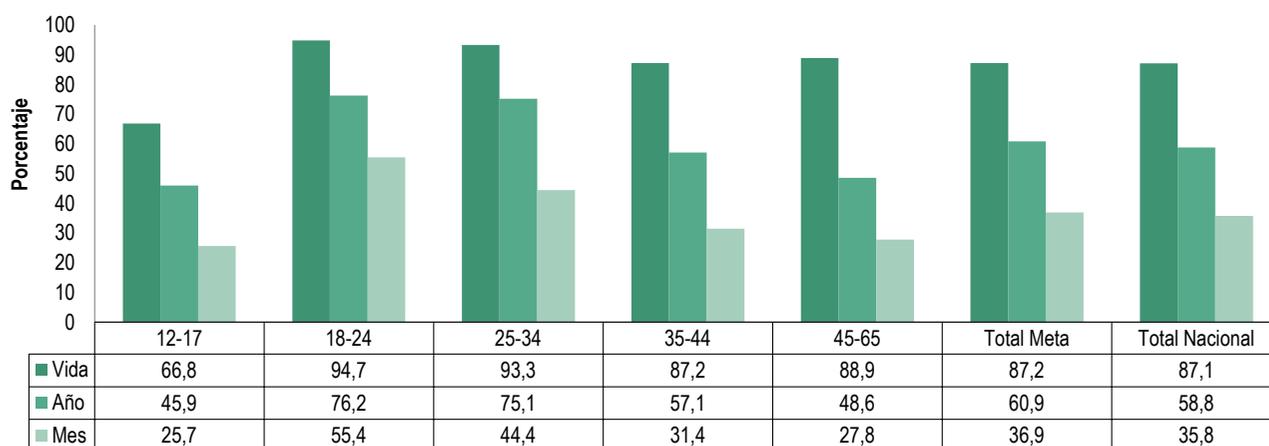
Gráfica 62. Prevalencias de consumo de alcohol según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Por otra parte, entre aquellas personas que no habían consumido alcohol, el 31,6% lo hizo por primera vez durante el año previo al estudio. La incidencia de consumo en el último mes es del 17,7% superior más de dos veces al valor nacional.

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 55,4%, valor superior en 6,1 puntos porcentuales a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (49,3%). En segundo lugar, se encuentra el grupo de edad de 25 a 34 años con una prevalencia de consumo último mes del 44,4%, inferior en un punto porcentual a la prevalencia nacional del mismo grupo de edad (45,4%).

Sexo	Incidencia	
	Año	Mes
Hombre	47,6	38,0
Mujer	23,5	7,1
Total Meta	31,6	17,7
Total Nacional	23,9	8,1

Tabla 39. Comparativo incidencias alcohol, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.



Gráfica 63. Prevalencias de alcohol según grupos de edad
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

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

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

Tabla 40. Edad de inicio de alcohol, según sexo

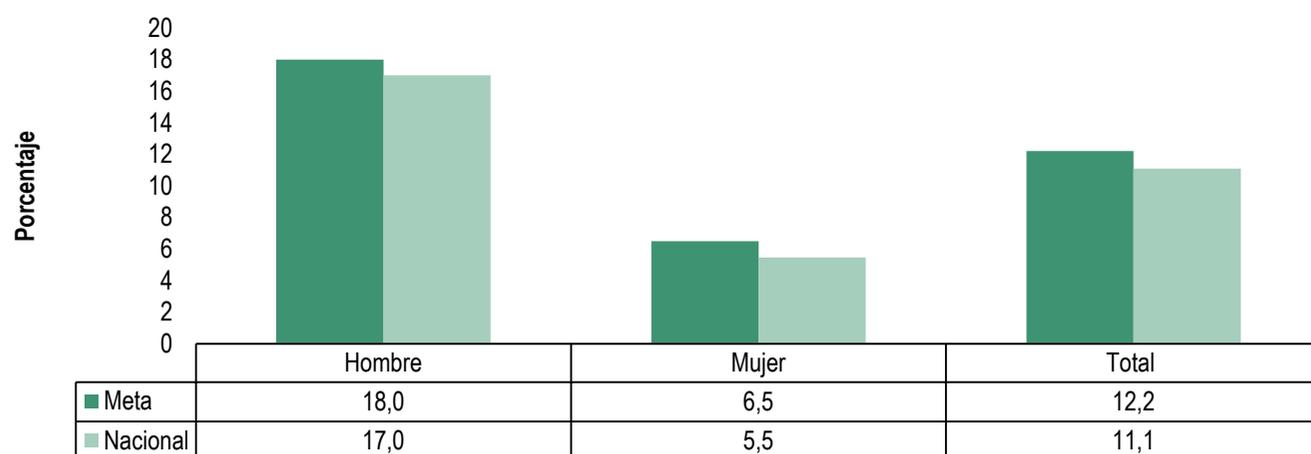
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Dentro de la metodología del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas 2013, a las personas que declararon haber consumido alcohol en el último mes, se les aplicó el cuestionario AUDIT²⁴⁵ de la Organización Mundial de la Salud. Este cuestionario consta de 10 preguntas con valores de 0 a 4 por lo que la suma total fluctúa entre 0 y 40, esta escala permite identificar el consumo de riesgo o perjudicial.

De acuerdo con esta medición el 12,2% de la población del departamento de 12 a 65 años presenta consumo

riesgoso o perjudicial de alcohol registrando un valor superior en 1,1 puntos porcentuales al valor país (11,1%).

Con relación a las cifras del estudio, es importante destacar que en el uso perjudicial de bebidas alcohólicas, el impacto según sexo presenta una mayor brecha que en relación al consumo actual. Mientras que la distancia en el consumo actual es de 19,6 puntos porcentuales, la diferencia en el uso perjudicial es de 11,5 puntos.

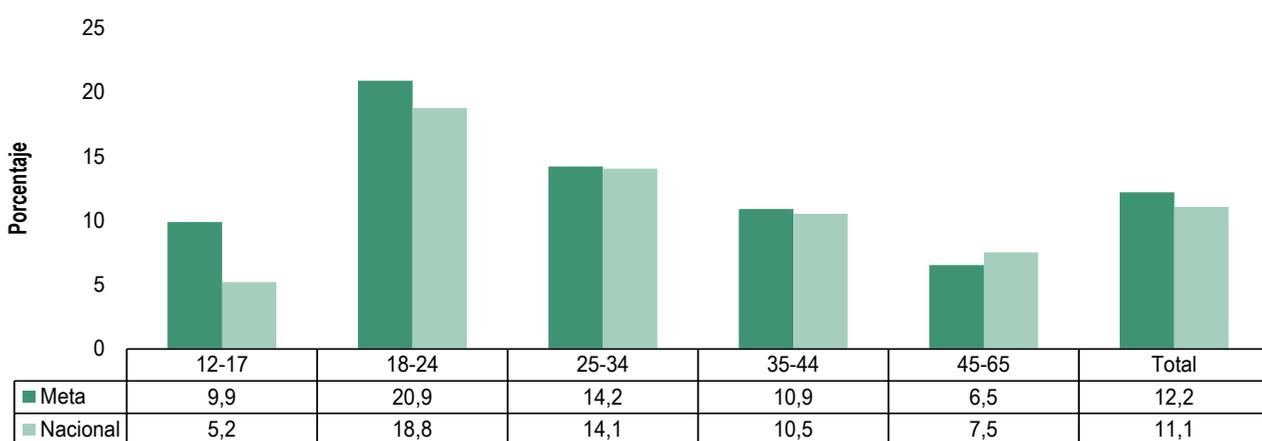


Gráfica 64. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según sexo

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

El uso perjudicial de bebidas alcohólicas tiene mayor impacto entre los jóvenes de 18 a 24 años con el 20,9% superior en 2,1 puntos porcentuales al valor nacional

para este grupo de edad (18,8%), en segundo lugar se encuentran los adultos de 25 a 34 años con el 14,2% levemente superior al valor nacional (14,1%).



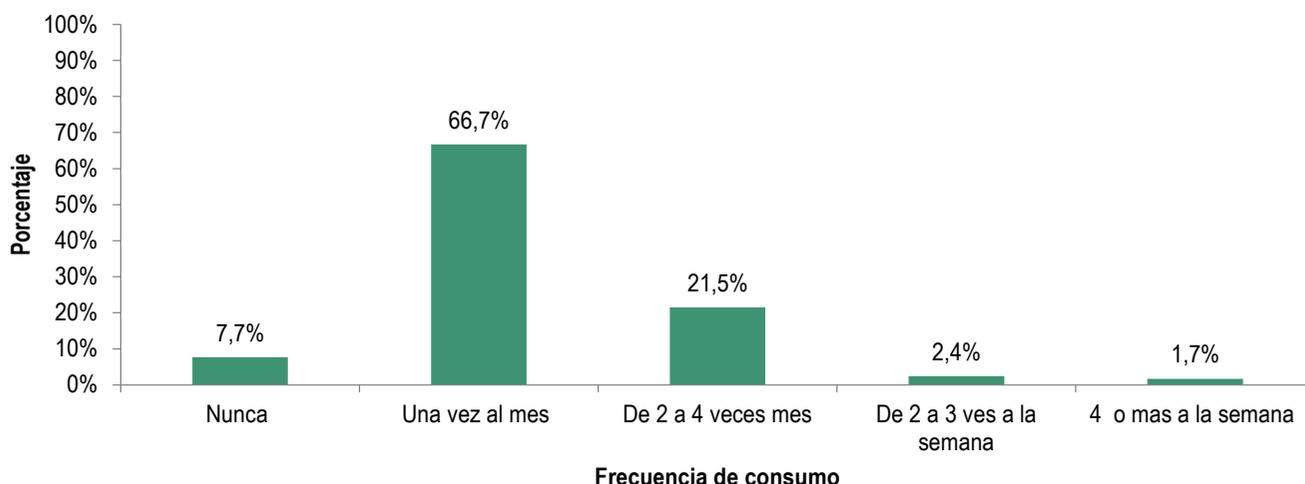
Gráfica 65. Porcentaje de consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, según grupo de edad

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

La siguiente gráfica muestra la distribución de la frecuencia de consumo, del total de personas que manifestó haber consumido alcohol durante el último

mes, el 66,7% lo hizo una vez al mes y el 21,5% de dos a cuatro veces al mes.

245. 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.

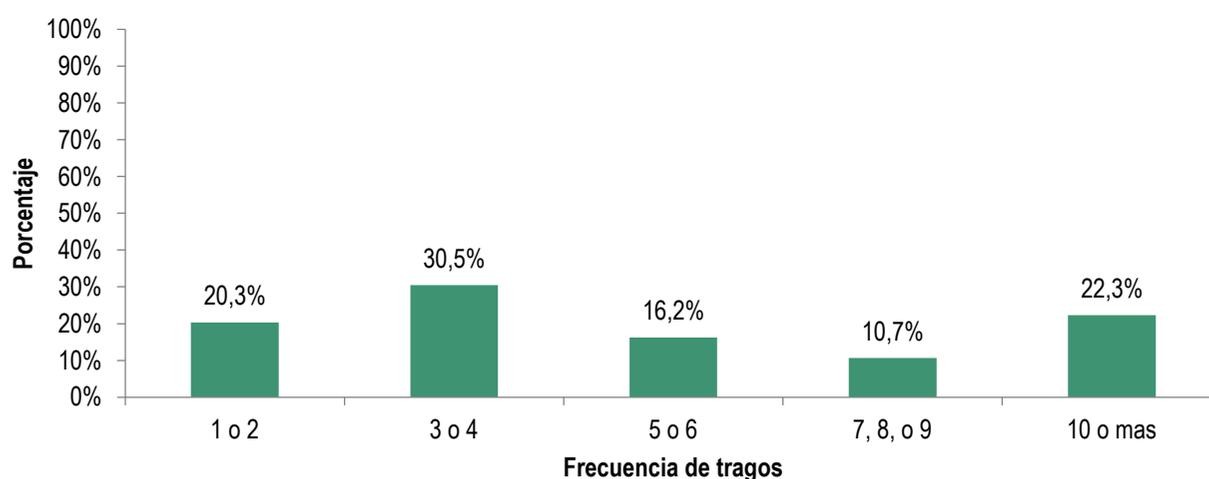


Gráfica 66. Frecuencia relativa de consumo de bebidas alcohólicas en el último mes

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

A continuación se muestra el número de tragos que consumen las personas habitualmente, cerca del 33% afirman consumir más de seis tragos habitualmente,

lo que podría indicarnos un consumo riesgoso de esta sustancia.

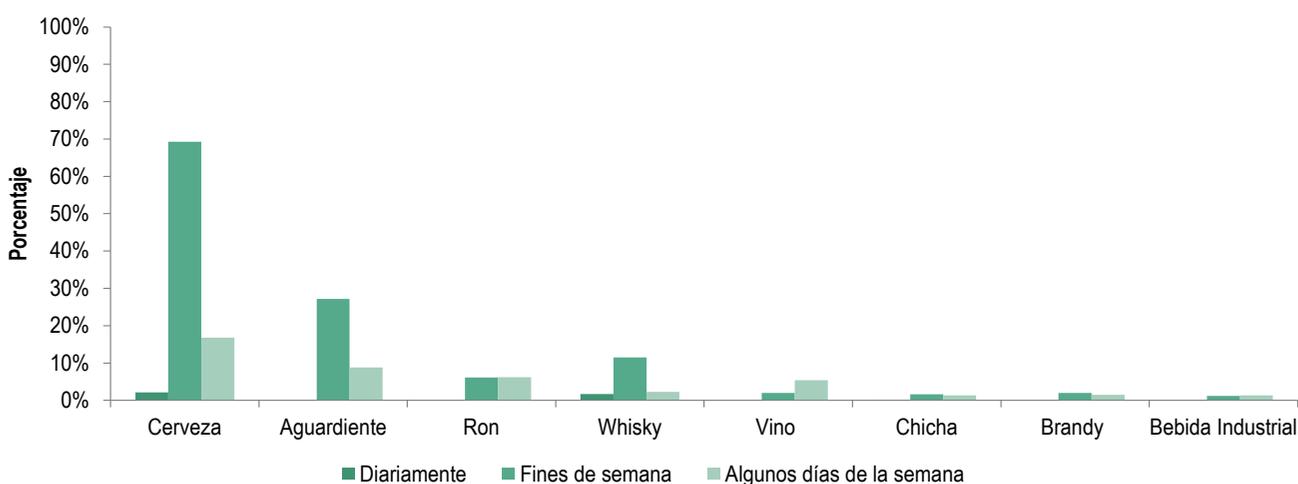


Gráfica 67. Número de tragos de personas con consumo habitual

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

El siguiente gráfico muestra la frecuencia de personas que han consumido alcohol los últimos 30 días y el tipo de bebida que han consumido. Se puede evidenciar

que el mayor consumo es de cerveza y aguardiente, especialmente los fines de semana, seguido de whisky, ron, vino, brandy y chicha.



Gráfica 68. Porcentaje por tipo de bebida alcohólica y frecuencia de consumo últimos 30 días

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

SPA ilícitas

Este apartado inicia con el análisis del consumo de cualquier sustancia ilícita²⁴⁶ y continúa con la descripción del consumo de marihuana y cocaína por ser las sustancias de mayor consumo a nivel nacional.

246. Se refiere al uso de una o varias sustancias ilícitas.

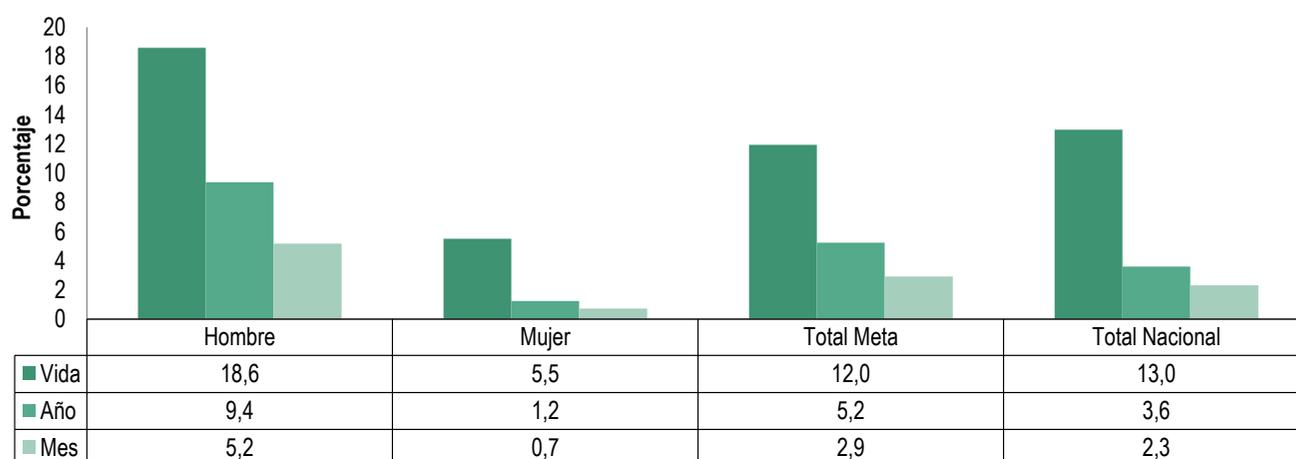
Cualquier sustancia ilícita

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 indicador²⁴⁷. El 12% de las personas declaró haber

247. Prevalencia vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína,

consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres cerca de tres veces en relación con las mujeres. El consumo reciente o prevalencia del último año se ubica en 5,2%, superior a la prevalencia nacional en 1,6%.

Las prevalencias de consumo en el último año y en el último mes, presentan datos superiores a los valores nacionales.



Gráfica 69. Prevalencias de consumo de cualquier sustancia ilícita, según sexo

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

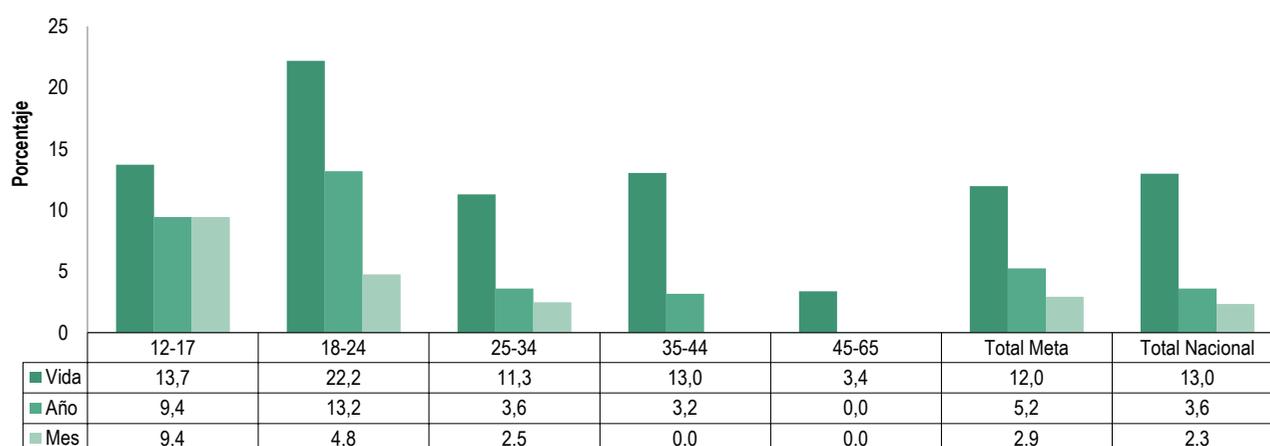
La tasa de incidencia anual es del 2,1%, indicando el porcentaje de los que consumieron por primera vez durante el último año, porcentaje superior más de dos veces al valor nacional. Las tasas de incidencia en el último mes es del 0,9% superior más de dos veces al valor nacional.

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 13,2%, superior en 4,5 puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (8,7%). En segundo lugar se encuentra el grupo de 12 a 17 años con 9,4% superior en 4,6 puntos porcentuales al valor nacional de este grupo de edad (4,8%), es de resaltar que el consumo en este grupo de edad se mantiene en el último mes.

Sexo	Año	Mes
Hombre	4,1	2,0
Mujer	0,4	0,0
Total Meta	2,1	0,9
Total Nacional	1,0	0,4

Tabla 41. Comparativo incidencias cualquier sustancia ilícita, según sexo

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



Gráfica 70. Prevalencias consumo de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad

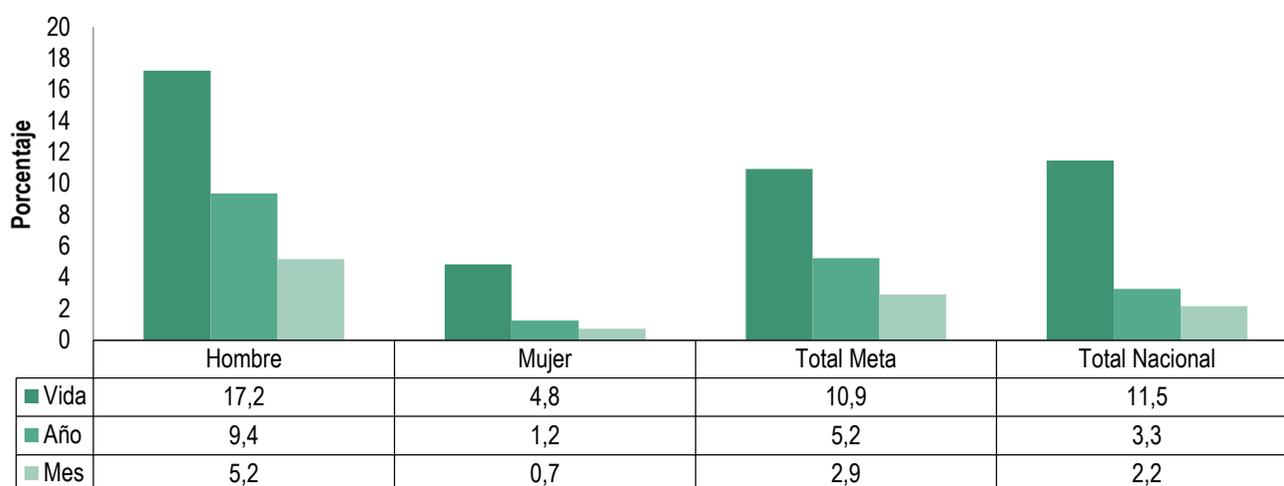
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Marihuana

El 10,9% de los encuestados en Meta declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida, con una prevalencia superior en hombres más de tres veces en relación con las mujeres. El consumo reciente

o prevalencia del último año se ubica en 5,2%, registrándose un consumo superior en hombres más de siete veces en relación con las mujeres. Las prevalencias de consumo en el último año y en el último mes, presentan datos superiores a los valores nacionales.

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.



Gráfica 71. Prevalencias de consumo de marihuana, según sexo

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

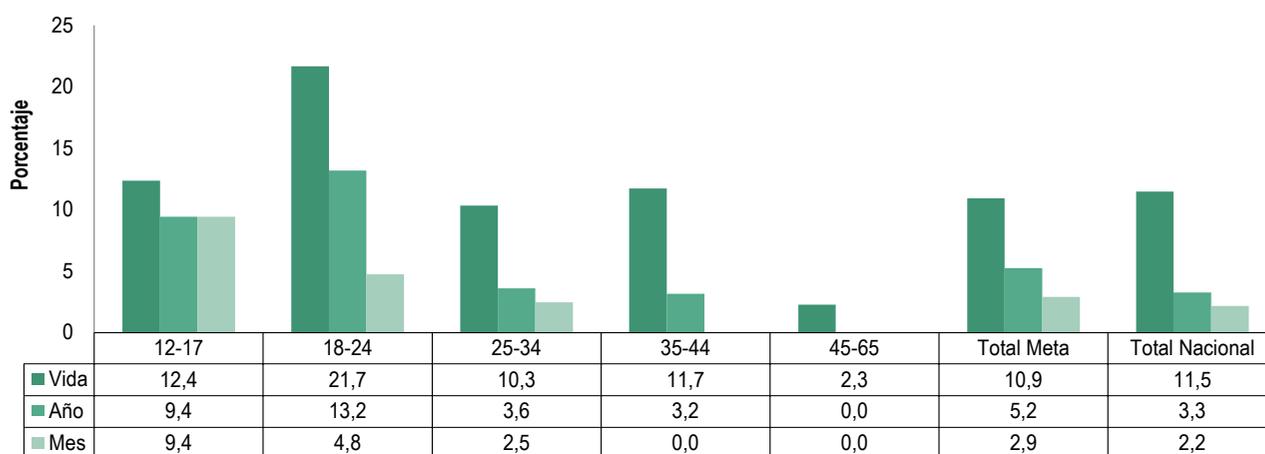
Por otra parte, entre aquellas personas que no habían consumido marihuana, el 3% lo hizo por primera vez durante el año previo al estudio, superior cerca de tres veces al valor nacional. La tasa de incidencia mensual es del 1,2% superior en tres veces al valor nacional.

Entre los grupos de edad, el mayor consumo reciente de marihuana se observa en el grupo de 18 a 24 años, con 13,2% superior cinco puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (8,2%). En segundo lugar se encuentra el grupo de 12 a 17 años con 9,4% superior en cinco puntos porcentuales al valor nacional para este grupo de edad (4,4%).

Sexo	Año	Mes
Hombre	6,0	2,6
Mujer	0,4	0,0
Total Meta	3,0	1,2
Total Nacional	1,1	0,4

Tabla 42. Comparativo incidencias marihuana, según sexo

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



Gráfica 72. 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 Meta está alrededor de los 17 años, con la misma edad para hombres y mujeres, considerando la mediana como indicador; en el departamento se 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 marihuana alguna vez en la vida, lo hizo por primera vez a los 15 años.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	18,0	17,0	15,0	19,0
Mujer	18,0	17,0	15,0	19,0
Total Departamento	18,0	17,0	15,0	19,0
Total Nacional	17,6	17,0	15,0	19,0

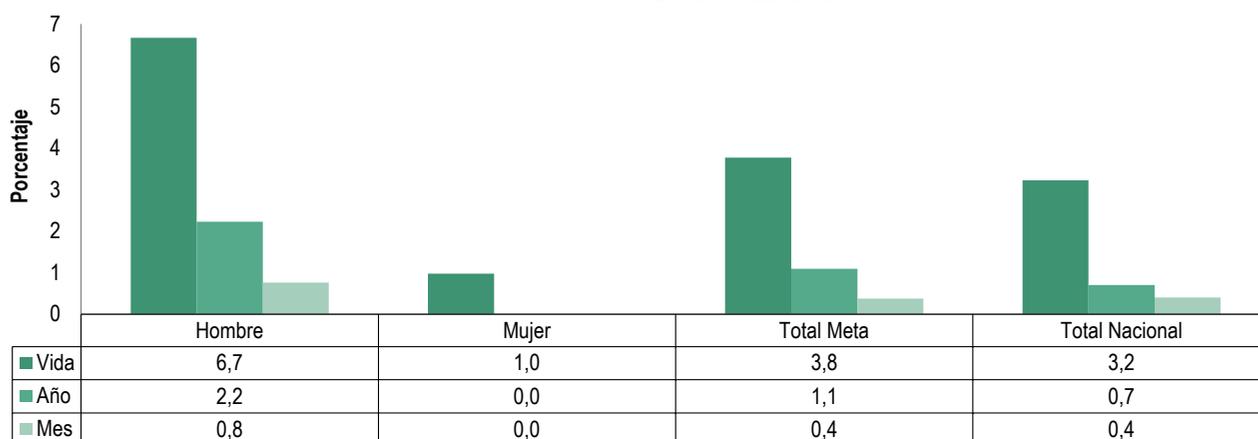
Tabla 43. Edad de inicio de consumo de marihuana, según sexo

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 12,4% muestra signos de abuso del consumo. La tasa global de personas en consumo abusivo o dependientes de marihuana es del 3,1%, superior en 1,2 puntos porcentuales al valor nacional (1,9%).

Cocaína

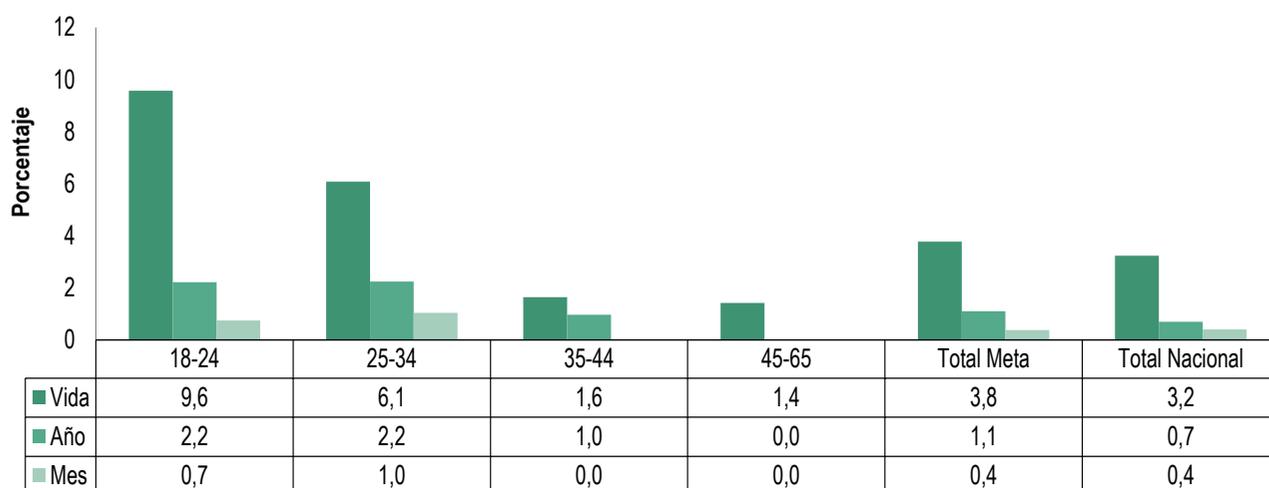
El 3,8% de las personas encuestadas en Meta declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, con un porcentaje predominante en hombres. El consumo reciente en el departamento se ubica en el 1,1%, superior al valor nacional.



Gráfica 73. Prevalencias de consumo de cocaína, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

La mayor prevalencia de consumo reciente de cocaína del departamento se encuentra en los grupos de edad 18-24 y 25-34 con 2,2%, presentando valores

superiores a los indicadores nacional de estos grupos de edad. En el grupo de edad de 12 a 17 años no se registró consumo de esta sustancia.



Gráfica 74. 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 Meta está alrededor de los 19 años, considerando la mediana

como indicador, presentando una edad de inicio más tardía en un año que el dato nacional.

Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
Hombre	19,0	19,0	16,0	20,0
Mujer	25,0	25,0	24,0	25,0
Total Departamento	19,0	19,0	17,0	22,0
Total Nacional	19,7	18,0	16,0	22,0

Tabla 44. Edad de inicio de consumo de cocaína, según sexo
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013. Cálculos propios.

Comparativo estudios 2008 y 2013

A continuación 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.

El estudio llevado a cabo en el año 2008 se realizó sobre una muestra de 736 entrevistas efectivas, que

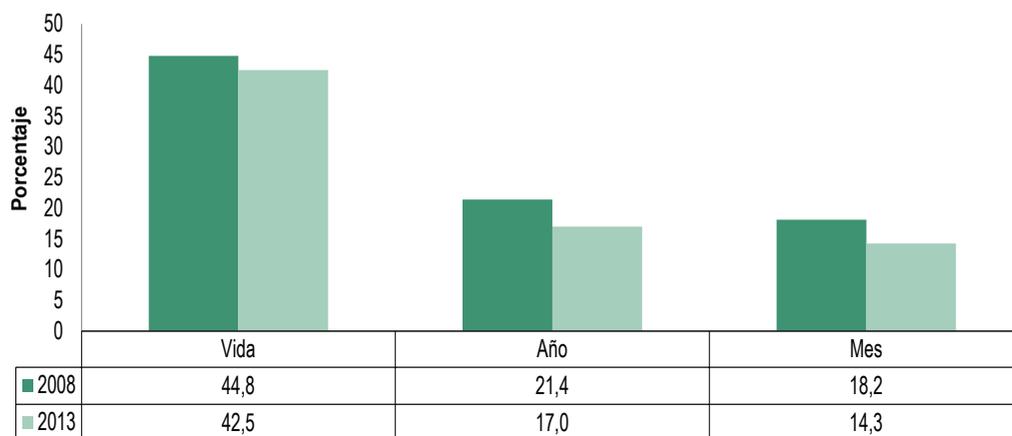
representaron una población de 333.797 personas; para el caso del estudio 2013 se realizó sobre una muestra de 671 casos, que representan una población de 420.478 personas. Las muestras de los dos estudios para el departamento fueron aplicadas en tres municipios²⁴⁸.

248. Las muestras de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas 2008 y 2013 para el departamento fueron aplicadas en tres municipios: Villavicencio, Acacías y Granada.

Tabaco

En el siguiente gráfico se presentan los tres indicadores básicos sobre el uso de tabaco. Se evidencia una

disminución de las tres prevalencias, con disminución de 3,9 puntos porcentuales en el consumo actual (prevalencia de último mes), al pasar de 18,2 % en el 2008 a 14,3 % en el 2013.



Gráfica 75. Comparativo prevalencia consumo de tabaco Meta, 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Alcohol

De acuerdo con el análisis del consumo de alcohol, se evidencia aumento de las prevalencias de consumo último año y último mes. En relación con el consumo

actual (último mes), se evidencia aumento de 2,6 puntos porcentuales, al pasar de 34,2% en el 2008 a 36,8% en el 2013, prevalencias superiores a los valores nacionales para los dos estudios.



Gráfica 76. Comparativo prevalencia consumo de alcohol Meta, 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Cualquier sustancia ilícita

A continuación se presentan los tres indicadores básicos sobre el uso de cualquier sustancia ilícita. Se

evidencia aumento significativo de las tres prevalencias, con 2,7 puntos porcentuales de aumento en el consumo reciente (último año), al pasar de 0,7% en el 2008 a 5,2% en el 2013.



Gráfica 77. Comparativo prevalencia consumo de cualquier sustancia ilícita Meta, 2008 y 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Marihuana

En relación al consumo de marihuana se hace una comparación de los estudios de 2008 y 2013; se

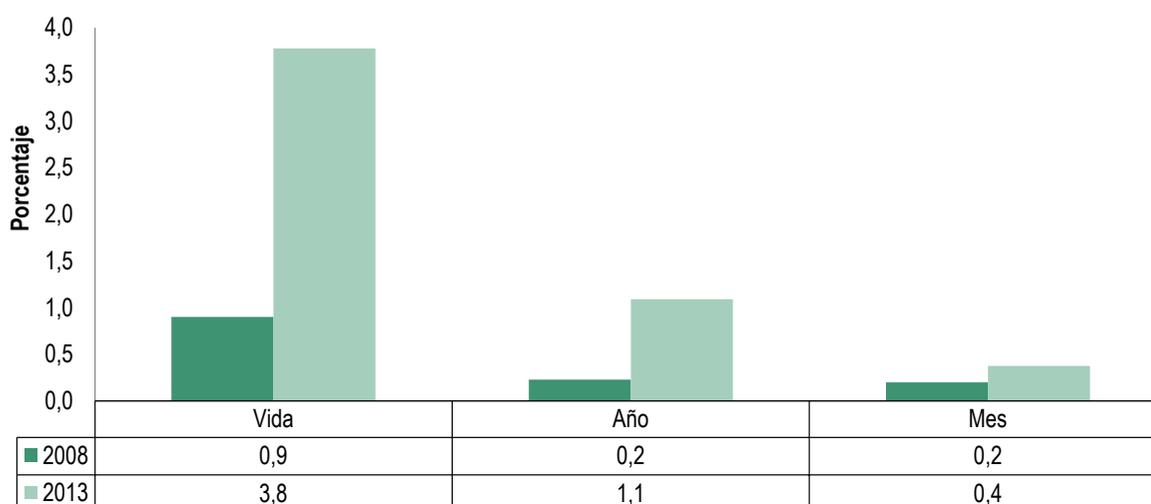
evidencia aumento significativo de las tres prevalencias. En relación con el consumo reciente (último año), se presenta aumento de 4,5 puntos porcentuales, al pasar de 0,7% en el 2008 a 5,2% en el 2013.



Gráfica 78. Comparativo prevalencia consumo de marihuana Meta, 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

Cocaína

En relación con el uso de cocaína, se evidencia aumento de las tres prevalencias. Con relación al consumo reciente, pasa de 0,2% en el 2008 a 1,1% en el 2013.



Gráfica 79. Comparativo prevalencia consumo de cocaína Meta, 2008 y 2013
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2008 y 2013. Cálculos propios.

11.1.2. Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar

A partir de los datos del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en población escolar 2011, se presenta un panorama general del consumo de sustancias psicoactivas en la población escolar para Meta la muestra es de 3.629 personas, en edades de 12 a 18 años.

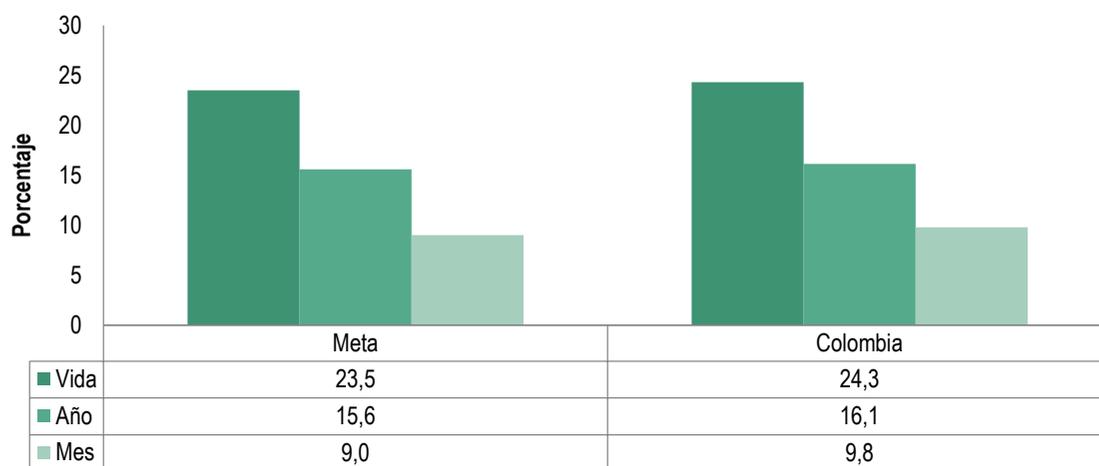
La encuesta se aplicó en seis municipios del departamento, con la siguiente distribución: Villavicencio 2.691 (74,2%), Granada 315 (8,7%), Acacías 273 (7,5%), San Martín 174 (4,8%), El Dorado 95 (2,6%) y Puerto Rico 81 (2,2%).

SPA lícitas

En el caso de las sustancias lícitas, se analizará tabaco/ cigarrillo y alcohol, por ser las de mayor prevalencias a nivel departamental y nacional.

Tabaco

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



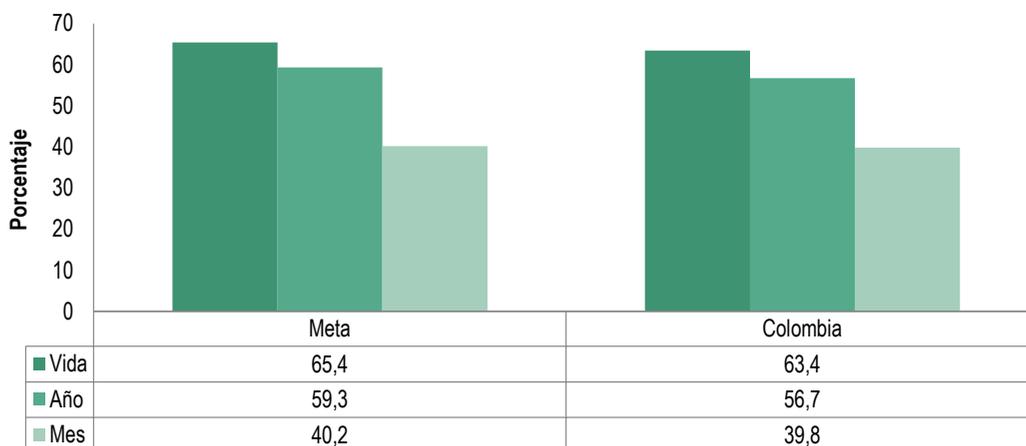
Gráfica 80. Prevalencias de consumo de tabaco en escolares

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Alcohol

El 65,4 % de los escolares, declaró haber consumido alcohol alguna vez en la vida, mientras el 40,2 % lo hizo durante el último mes (consumo reciente), presentando

una prevalencia levemente superior al valor nacional. El departamento presenta porcentajes superiores al total nacional para las tres prevalencias.



Gráfica 81. Prevalencias de consumo de alcohol en escolares

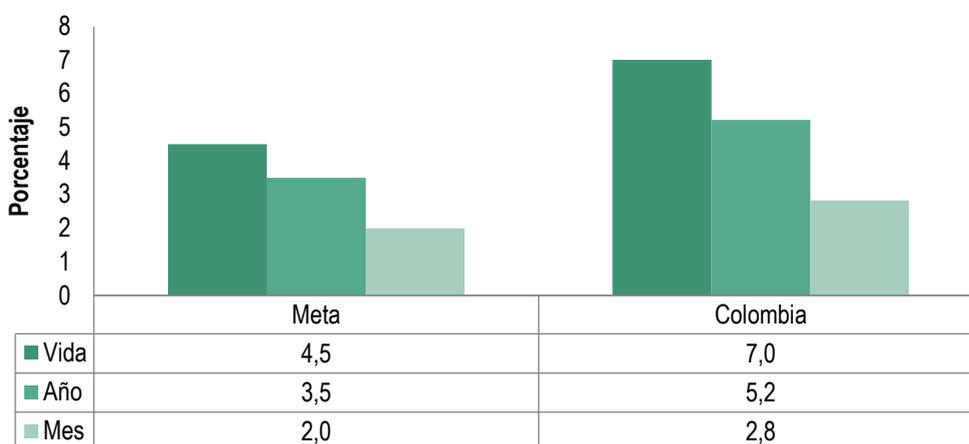
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

SPA ilícitas

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

Marihuana

El 4,5% de los escolares declaró haber fumado marihuana alguna vez en la vida. En relación con el consumo reciente, el 3,5 % de los menores registró consumo en el último año. Las prevalencias en el departamento son inferiores a los indicadores nacionales.



Gráfica 82. Prevalencias de consumo de marihuana en escolares

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

Cocaína

El 2,4 % de los escolares declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, con relación al consumo

reciente, el 1,8 % de los menores registró consumo en el último año. Este departamento presenta prevalencias inferiores a los indicadores nacionales.



Gráfica 83. Prevalencias de consumo de cocaína en escolares
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA en Población Escolar 2011. Cálculos propios.

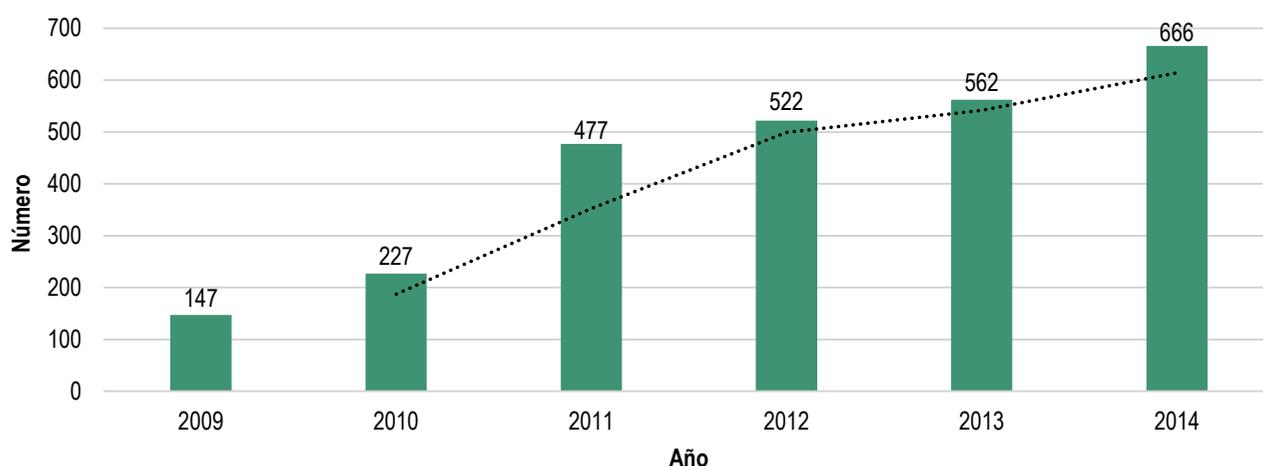
11.1.3. Registros individuales de prestación de servicios de salud

Los registros individuales de prestación de servicios de salud, (RIPS), se definen como el conjunto de datos mínimos y básicos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) requiere para los procesos de dirección, regulación y control²⁴⁹.

El Ministerio de Salud y Protección Social centraliza la información, disponiendo del Cubo RIPS – SISPRO, en donde se realizan consultas, generando salidas de información a partir de tablas dinámicas. Una de las dificultades de esta fuente de información está asociada a la centralización de información a nivel del Ministerio, debido a que algunas de las unidades responsables del reporte de los RIPS pueden no enviar su información y generar un subregistro importante en la información final compilada. Algunos estudios han estimado que el subregistro de esta base llega al 50% a nivel nacional²⁵⁰.

A pesar de las limitaciones de la fuente principalmente asociadas a problemas de cobertura y calidad del registro, para el presente análisis, los RIPS se constituyen en una fuente de información prioritaria para conocer la magnitud de los trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias psicoactivas registrados en el sistema de Salud.

De acuerdo con la revisión de los registros individuales de prestación de servicios de salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias se encuentran 2.601 ingresos en el departamento, durante el periodo 2009 a 2014, presentándose el mayor número de registros en el año 2014 con 666, evidenciándose una tendencia de aumento en los registros.



Gráfica 84. Comparativo registros asociados al uso de sustancias psicoactivas, 2009 - 2014
Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

249. Resolución 3374 del 2000. Por la cual se reglamentan los datos básicos que deben reportar los prestadores de servicios de salud y las entidades administradoras de planes de beneficios sobre los servicios de salud prestados.
250. Instituto Nacional de Salud. Primer informe observatorio nacional de salud. (Citado 21 de enero de 2016). Disponible en Internet: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/ons/SiteAssets/Paginas/publicaciones/informe-final%20ONS.pdf>.

Villavicencio presenta el mayor número de registros relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas con 2.346 registros (90,2%), en segundo

lugar se encuentra Acacías con 106 registros (4,1%) y en tercer lugar se encuentra el municipio Puerto Gaitán con 30 registros (4,1%).

Municipios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total general
Villavicencio	123	193	422	481	520	607	2.346
Acacías	12	15	26	19	17	17	106
Puerto Gaitán	7	4	8	5	2	4	30
Restrepo	0	5	4	5	7	6	27
Cumaral	1	0	8	4	5	7	25
Otros ¹	4	10	9	8	11	25	67
Total	147	227	477	522	562	666	2.601

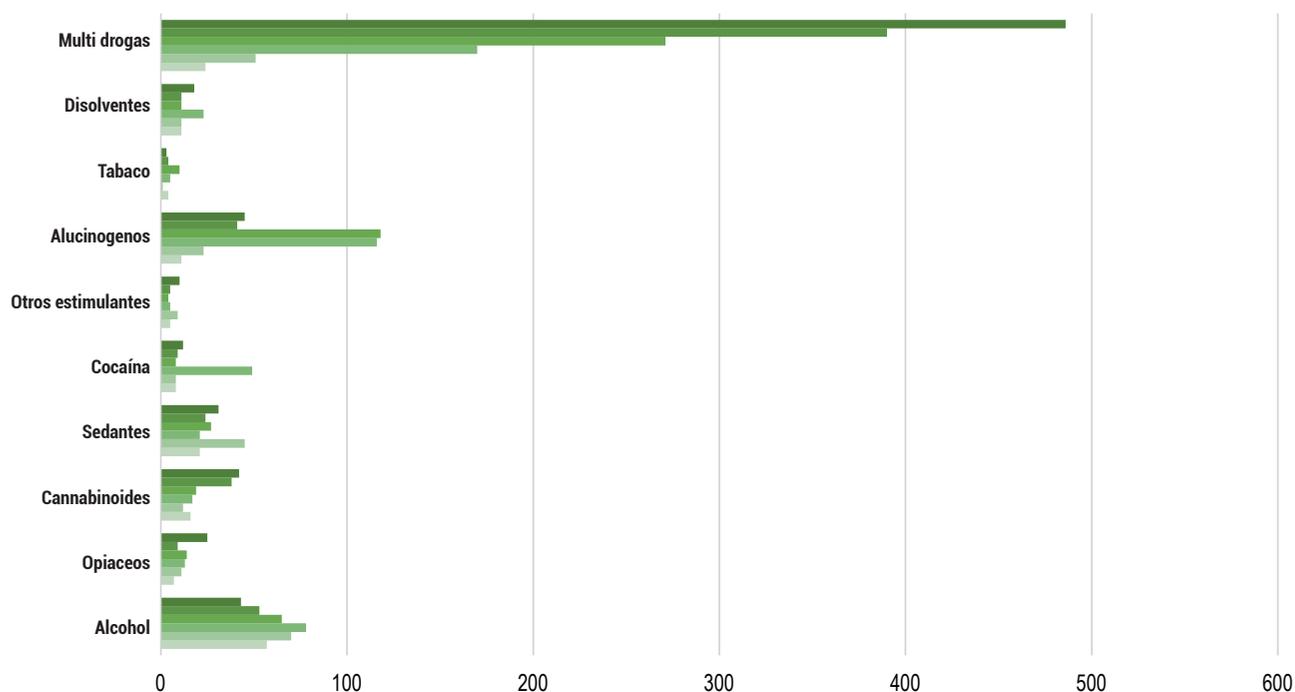
Tabla 45. Trastornos mentales y del comportamiento asociados al uso de sustancias psicoactivas según municipio, 2009 - 2015

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Registros asociados a sustancias psicoactivas

El mayor número de registros presentados en el departamento para el periodo 2009-2014 está asociado al consumo de múltiples drogas, seguido de alcohol y en

tercer lugar se encuentra alucinógenos²⁵¹. Se evidencia que la tendencia del registro de cannabinoides, sedantes, opiáceos y múltiples drogas ha ido en aumento.



	Alcohol	Opiáceo	Cannabin	Sedantes	Cocaína	Otros estimul	Alucinogen	Tabaco	Disolventes	Múltiples Drogas
■ 2014	43	25	42	31	12	10	45	3	18	486
■ 2013	53	9	38	24	9	5	41	4	11	390
■ 2012	65	14	19	27	8	4	118	10	11	271
■ 2011	78	13	17	21	49	5	116	5	23	170
■ 2010	70	11	12	45	8	9	23	1	11	51
■ 2009	57	7	16	21	8	5	11	4	11	24

Gráfica 85. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados al consumo de sustancias psicoactivas, 2009 - 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

251. La droga que se identifica más comúnmente con el término "alucinógeno" y la más ampliamente usada es LSD. También se identifica la mescalina, la psilocibina y la ibogaína.

Trastornos mentales

intoxicación aguda con 853 registros, en tercer lugar se encuentra consumo perjudicial.

El mayor número de registros presentados fue por síndrome de dependencia con 917, seguido por

Trastornos Mentales	Año						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Intoxicación aguda	108	98	179	159	146	163	853
Consumo perjudicial	11	15	131	54	35	47	293
Síndrome de dependencia	15	34	31	210	295	332	917
Estado de abstinencia	7	61	8	10	36	49	171
Estado de abstinencia con delirio	3	3	9	3	3	2	23
Trastornos psicóticos	5	4	35	8	6	12	70
Síndrome amnésico	2	3	5	1	15	1	27
Trastornos psicótico residual	1	3	5	4	1	5	19
Otros trastornos mentales	3	4	40	65	13	13	138
Trastornos mentales no especificados	9	16	55	30	45	82	237
Total	164	241	498	544	595	706	2.748

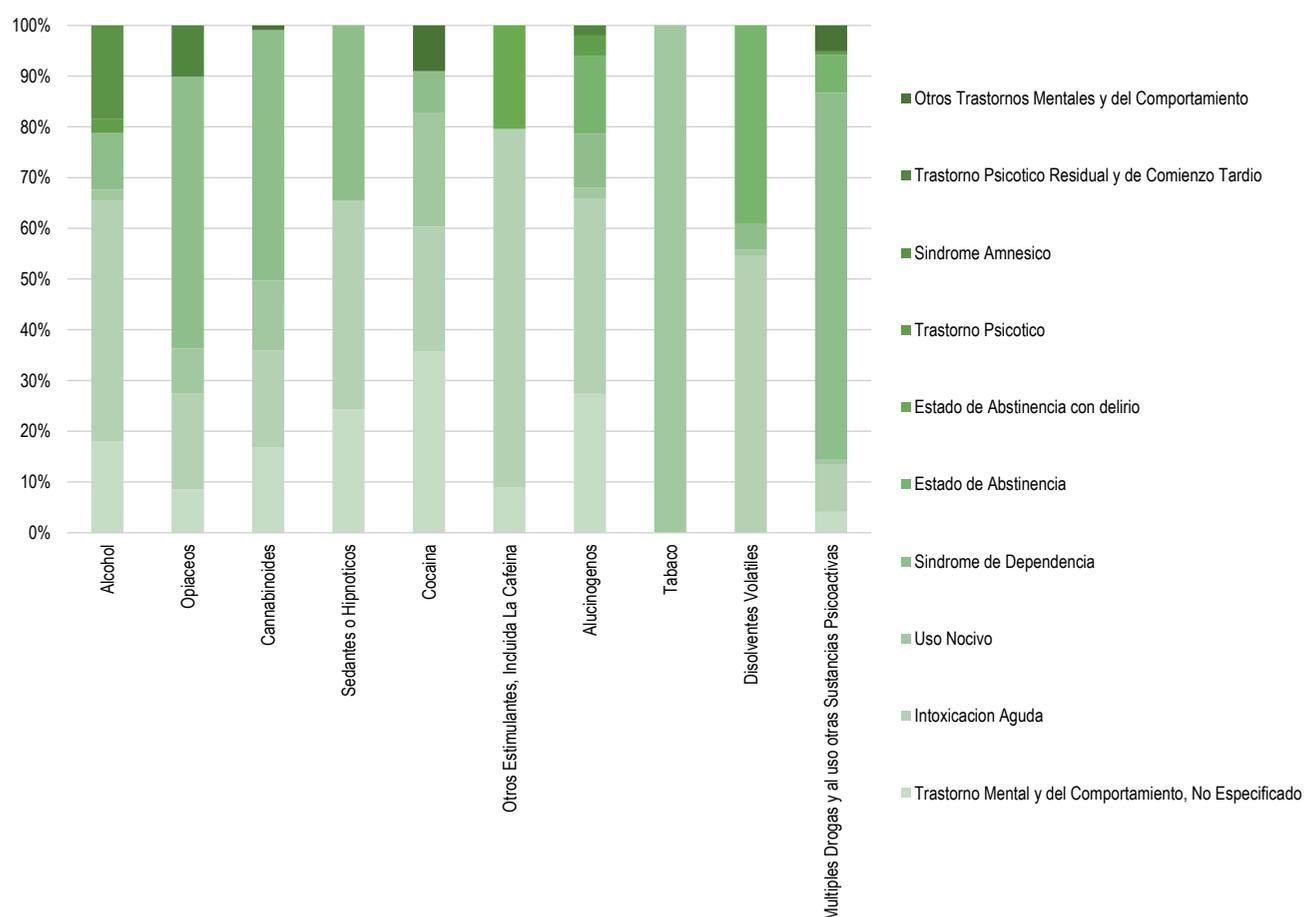
Tabla 46. Registros individuales de prestación se servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento, 2009 - 2015

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Relación entre los trastornos mentales y el consumo de sustancias psicoactivas

sedantes y disolventes registran una participación mayoritaria asociada a intoxicación aguda. Los cannabinoides, opiáceos y múltiples drogas registran una participación mayoritaria asociada a síndrome de dependencia.

Al analizar la relación entre los diagnósticos clínicos y el consumo de sustancias psicoactivas para el año 2014²⁵², se evidencia que para las sustancias alcohol,



Gráfica 86. Principales diagnósticos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, 2014

Nota: Las participaciones se calcularon con el número de usuarios atendidos por cada tipo de sustancia.

252. Para este análisis se tuvo en cuenta el número de pacientes que tuvieron costos asociados al tratamiento.

Sustancias psicoactivas con mayor número de registros

De los 1.392 registros asociados al consumo de múltiples drogas en el periodo 2009-2014, el mayor

número se encuentra asociado a síndrome de dependencia con 773 registros (55,5%), seguido por intoxicación aguda 238 registros (17,1%).

Trastornos Mentales	Año						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Intoxicación aguda	14	30	39	38	50	67	238
Consumo perjudicial	0	5	65	32	19	18	139
Síndrome de dependencia	7	14	15	177	266	294	773
Estado de abstinencia	0	1	3	1	18	36	59
Estado de abstinencia con delirio	0	0	6	1	0	1	8
Trastornos psicóticos	0	0	29	0	2	5	36
Síndrome amnésico	0	0	1	0	13	0	14
Trastornos psicótico residual	0	0	2	2	1	2	7
Otros trastornos mentales	0	0	4	2	10	10	26
Trastornos mentales no especificados	3	1	6	17	21	44	92
Total	24	51	170	270	400	477	1392

Tabla 47. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de múltiples drogas 2009 - 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

De los 366 registros asociados al consumo de alcohol en el periodo 2009-2014, el mayor número se encuentra asociado a intoxicación aguda con 147 registros (40,2%),

seguido por trastornos mentales no especificados con 64 registros (17,5%).

Trastornos Mentales	Año						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Intoxicación aguda	40	22	21	31	18	15	147
Consumo perjudicial	5	5	6	7	6	5	34
Síndrome de dependencia	1	14	3	7	9	8	42
Estado de abstinencia	0	18	2	3	6	4	33
Estado de abstinencia con delirio	3	3	0	1	2	0	9
Trastornos psicóticos	3	3	3	4	2	2	17
Síndrome amnésico	2	1	2	1	1	1	8
Trastornos psicótico residual	0	0	2	1	0	0	3
Otros trastornos mentales	1	2	3	2	1	0	9
Trastornos mentales no especificados	3	2	37	7	8	7	64
Total	58	70	79	64	53	42	366

Tabla 48. Registros individuales de prestación de servicios de Salud relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de alcohol 2009 - 2015

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Gastos asociados al consumo de sustancias psicoactivas

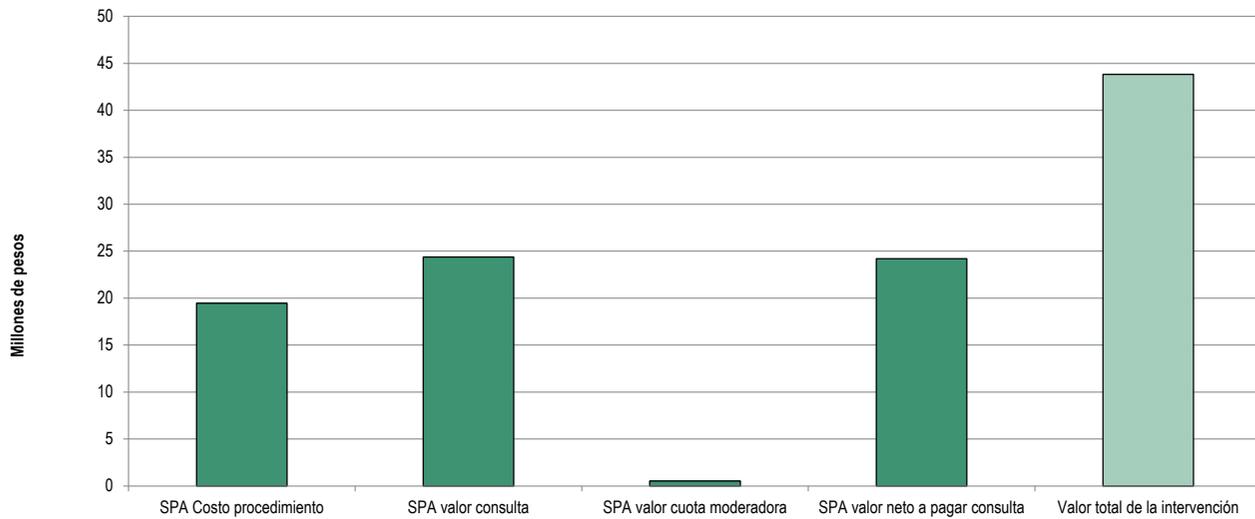
En la siguiente gráfica se muestran los totales del gasto monetario en rubros de salud asociados al consumo de sustancias psicoactivas en Meta para el año 2014 registrados en el RIPS. En términos generales, se aprecia que el costo departamental de los procedimientos²⁵³ asociados a las consultas por consumo de sustancias

psicoactivas fue de \$ 19'461.964, claramente superior al total del valor de la cuota moderadora²⁵⁴ (\$ 517.500). Por otra parte, el valor de la consulta²⁵⁵ y el valor neto de la consulta totalizaron \$ 24.379.555 y 24'209.505, respectivamente. Por consiguiente, el valor total de la intervención fue de \$ 43.841.519 para el 2014.

253. Corresponde al valor que el prestador cobrará al pagador por ese procedimiento.

254. Corresponde al pago que debe hacer el usuario del servicio, como cuota de recuperación, cuota moderadora o copago.

255. Corresponde al valor que el prestador cobrará al pagador por esa consulta.



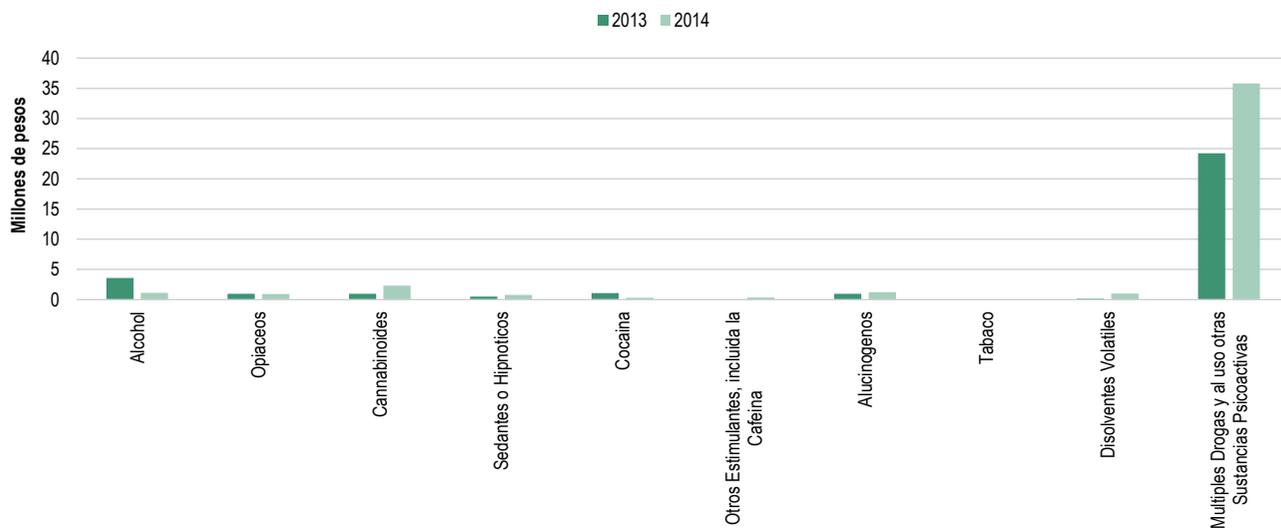
Gráfica 87. Valor del gasto relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociado al consumo de sustancias psicoactivas 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

Nota: El valor total de la intervención se calculó como la sumatoria del valor de la consulta, más el costo del procedimiento. Los valores fueron expresados en millones de pesos.

Al analizar el valor de los registros asociados al consumo de sustancia psicoactivas, se evidencia aumento para el año 2014 con relación al año 2013, para tabaco, sedantes, disolventes, cannabinoides, alucinógenos,

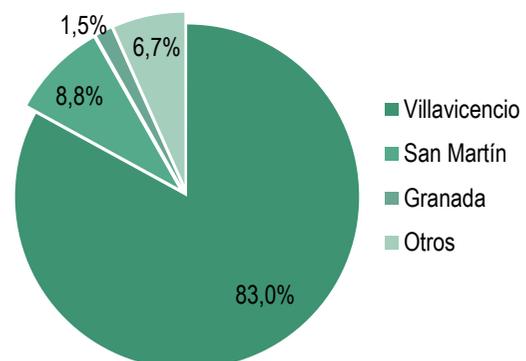
estimulantes y múltiples drogas. Tomando como referencia el año 2014 el mayor valor se encuentra asociado al consumo de múltiples drogas con un valor de \$35.805.400, seguido por cannabinoides \$2.288.892.



Gráfica 88. Comparativo del Valor total registros asociados al consumo de sustancia psicoactiva 2013 y 2014

Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

En cuanto a la distribución del valor total de la intervención asociado al consumo de sustancias psicoactivas para los municipios del departamento, Villavicencio participa con el 83%, seguido por San Martín con el 8,8%, en tercer lugar se encuentra Granada con el 1,5%.



Gráfica 89. Distribución municipal del valor total de la intervención asociado al consumo de SPA 2014.

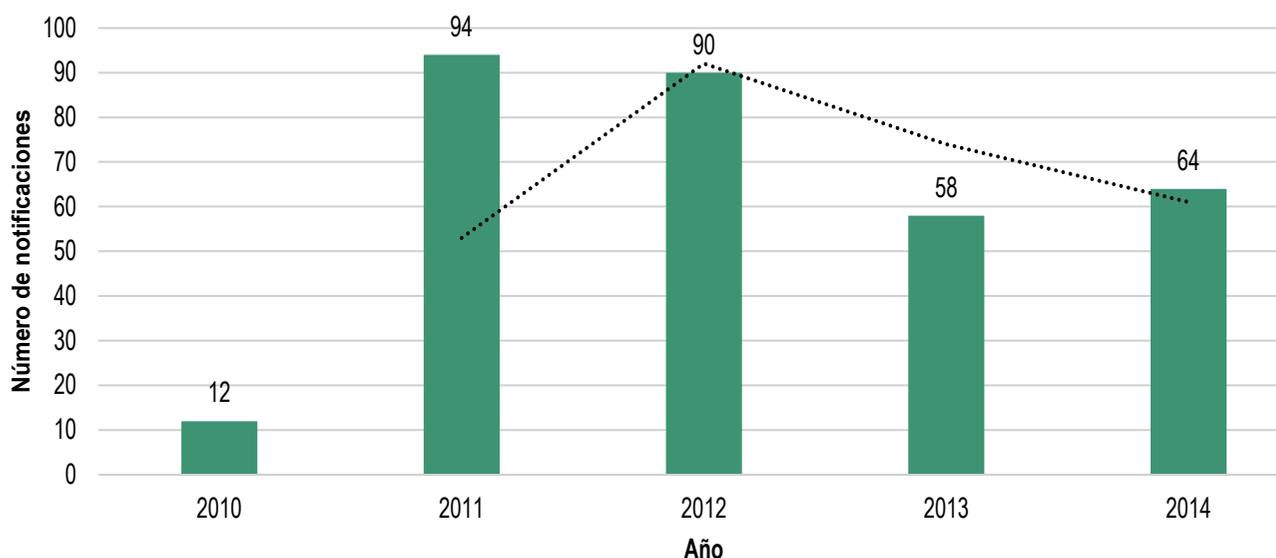
Fuente: RIPS. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

11.1.4. Sistema de Vigilancia en Salud Pública²⁵⁶ (SIVIGILA)

Uno de los eventos de interés en salud pública vigilados por el SIVIGILA y por tanto de notificación obligatoria a nivel nacional²⁵⁷ son las intoxicaciones por sustancias químicas, en las cuales se contemplan las intoxicaciones por sustancias psicoactivas²⁵⁸. Esta información es un insumo importante para analizar la

dinámica del consumo de sustancias ya que permite captar información de la población que ingresa a los sistemas de Salud con exposición a las drogas.

Al realizar el análisis del comportamiento de las intoxicaciones con sustancias psicoactivas notificadas al SIVIGILA entre los años 2010 y 2014, se han registrado 318 notificaciones presentándose el mayor número en el año 2011 con 94.



Gráfica 90. Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas 2010-2014, Meta.

Fuente: SIVIGILA. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

El mayor número de notificaciones por consumo de sustancias psicoactivas se registró en el municipio de Villavicencio con 204 (64,2%), presentando el mayor registro en el año 2012, cuando se registraron 54

notificaciones. En segundo lugar se encuentra Granada con 33 (10,4%) y en tercer lugar se encuentra Acacías con 20 notificaciones (6,3%).

Municipios	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Villavicencio	6	54	56	40	48	204
Granada	0	20	5	3	5	33
Acacías	3	5	8	1	3	20
Cumaral	0	1	5	3	1	10
Guamal	0	4	3	0	1	8
San Carlos de Guaroa	0	3	2	1	1	7
Castilla La Nueva	0	1	0	2	2	5
Restrepo	1	2	1	0	0	4
Otros ²	2	4	10	8	3	27
Total	12	94	90	58	64	318

Tabla 49. Comparativo notificaciones SIVIGILA, consumo de sustancias psicoactivas por municipios 2010 - 2014

Fuente: SIVIGILA. SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social.

256. De acuerdo al decreto 3518 del 2006 el SIVIGILA es el conjunto de usuarios, normas, procedimientos, recursos técnicos, financieros y de talento humano, organizados entre si para la recopilación, análisis, interpretación, actualización, divulgación y evaluación sistemática y oportuna de la información sobre eventos en salud, para la orientación de las acciones de prevención y control en salud pública.

257. Decreto 3518 de 2006. Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones. Ministerio de la Protección Social (9 de octubre de 2006).

258. Instituto Nacional de Salud. Informe quincenal epidemiológico Nacional. (Citado 29 de octubre de 2015). Disponible en Internet: <http://www.ins.gov.co/iqen/IQUEN/IQEN%20vol%2018%202013%20num%2024.pdf>

11.1.5. Sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas²⁵⁹

Conocer la información de los centros y servicios especializados por situaciones relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas permite conocer las características de los consumidores y de los centros de atención.

El sistema basado en centros y servicios a la persona consumidora de sustancias psicoactivas (SUICAD) permite analizar la información de los centros y servicios especializados, por situaciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Esta información nos permite conocer el número de personas que solicitan atención por el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas en los centros de atención a la drogadicción (CAD), siendo datos de referencia y no datos comparables, sin embargo la acumulación de datos va permitiendo describir un perfil, a continuación

se muestra el comportamiento del sistema de registro en el departamento.

Desde 2013 el Departamento de Meta se adhiere a este sistema con la finalidad de posibilitar a los Centros y Servicios de Tratamiento en Drogas que se encontrasen habilitados, hacer uso del sistema para registro y manejo de su información, desde entonces, el departamento ha adelantado las acciones correspondientes en aras de realizar acompañamiento y apoyo a los Centros y Servicios en Salud de los diferentes municipios del departamento.

En Meta se registran seis Centros de Atención para la Drogadicción (CAD), registrando 828 personas con corte a diciembre 2015. Cinco CAD prestan atención en Villavicencio y uno en Restrepo (Lugar de Reencuentro).

El CAD que tiene mayores registros de atención en el departamento es el Hospital departamental de Villavicencio con 329, seguido por la Unidad Clínica del Sistema Nervioso Renovar Limitada con 159 y en tercer lugar se encuentra la Clínica Vive con 155.

CAD	2013	2014	2015	Total
Hospital departamental de Villavicencio	21	149	159	329
Unidad Clínica del Sistema Nervioso Renovar Limitada	54	93	12	159
Clínica Vive	16	90	49	155
La Confraternidad	16	60	3	79
Lugar de Reencuentro	11	54	39	104
Hogares de Paso la Maloka S.A.S.	0	2	0	2
Total	118	448	262	828

Tabla 50. Comparativo registros según CAD, 2013 -2015

Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Lugar de procedencia personas atendidas

Al analizar las atenciones en el SUICAD que tienen como lugar de procedencia Meta, se evidencian 697 registros,

el municipio que presenta mayores ingresos a los centros de atención, es Villavicencio con 632 (90,7%), seguido por Granada con nueve (1,3%).

Municipio	Número	Porcentaje
Villavicencio	632	90,7
Granada	9	1,3
San Martín	7	1,0
Cumaral	7	1,0
Puerto López	6	0,9
Puerto Gaitán	6	0,9
Vistahermosa	5	0,7
Acacías	5	0,7
Restrepo	5	0,7
Puerto Rico	4	0,6
Cabuyaro	2	0,3
Mesetas	2	0,3
Barranca De Upia	2	0,3
Castilla la Nueva	1	0,1
Cubarral	1	0,1
Fuente de Oro	1	0,1
Puerto Lleras	1	0,1
Mapiripán	1	0,1
Total departamento	697	100,0

Tabla 51. Registros Suicad por municipio de procedencia 2015

Fuente: Suicad. Cálculos propios.

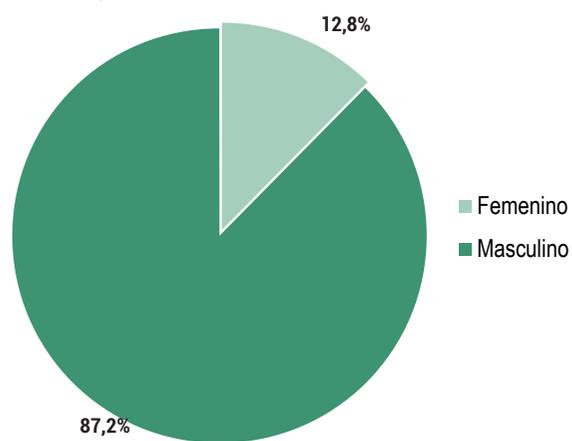
259. El SUICAD es un subsistema del SUISPA (Sistema único de Indicadores sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas). Dado que el SUISPA está organizado en tres áreas de indicadores, el SUICAD se ubica en la segunda, como un subsistema que provee información acerca de algunas de las consecuencias del consumo: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

La procedencia de las personas que ingresan al sistema se detalla en la siguiente tabla. Las atenciones de las personas que ingresan al sistema, se registran de 17 departamentos. Aunque el mayor número de personas residen en el mismo departamento (697 registros) donde reciben la atención, se evidencia un gran número de personas con procedencia del departamento de Cundinamarca con 52 registros, seguido de Bogotá con 41 registros.

Departamento CAD	Número
Meta	697
Cundinamarca	52
Bogotá D.C.	41
Casanare	11
Guaviare	7
Vichada	4
Tolima	3
Valle Del Cauca	2
Antioquia	2
Guainía	2
Huila	1
Vichada	1
Arauca	1
Caldas	1
Magdalena	1
Quindío	1
Risaralda	1
Total	828

Tabla 52. Registros Suicad por departamento de procedencia 2013 - 2015
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Al realizar el análisis de los casos con procedencia del departamento Meta, 722 son hombres (87,2%) y 106 (12,8%) mujeres.



Gráfica 91. Comparativo registros, según sexo, en Meta, 2013 - 2015
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Del total de ingresos al SUICAD, las personas que se reportaron como desocupados registraron el mayor número con 300 representando el 36,2%, en segundo lugar se encuentran los que se reportaron como trabajador con 158 registros que representan el 19,1%.

Ocupación	Número de registros	Porcentaje
Desocupado	300	36,2
Trabajador	158	19,1
Desempleado	125	15,1
Estudiante	148	17,9
Informalidad	43	5,2
Ilegalidad	22	2,7
Hogar	14	1,7
Prostitución	4	0,5
Sin dato	14	1,7
Total general	828	100,0

Tabla 53. Comparativo registros según ocupación 2013 - 2015
Fuente: SUICAD. Cálculos propios.

En relación con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el 69,3 % 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 se registran como pobre no asegurado, con el 15,1 %.

SGSSS	Número de registros	Porcentaje
Subsidiado	574	69,3
Pobre no asegurado	125	15,1
Contributivo	109	13,2
Particular	14	1,7
Régimen especial	6	0,7
Total general	828	100

Tabla 54. Comparativo registros según SGSSS 2013 -2015
Fuente: Suicad. Cálculos propios.

Al analizar las sustancias que motivaron el tratamiento en los CAD, Marihuana es la droga que mayor número de solicitudes de tratamiento motiva con 422, seguido por basuco con 291 solicitudes.

11.1.6. Percepción sobre consumo de spa en el departamento

De acuerdo a lo manifestado por diversos actores institucionales entrevistados las sustancias psicoactivas de mayor consumo en el departamento, son el alcohol en el caso de las licitas; mientras sobresale la demanda de marihuana y basuco, seguidas de inhalables y solventes en el caso de las ilícitas; llama la atención la identificación de algunos casos de consumo de heroína. Pese al aumento del consumo de sustancias psicoactivas, la naturalización de esta conducta es más frecuente en municipios grandes como Villavicencio, mientras en los pequeños el consumo sigue siendo clandestino, ya que quienes demandan estas sustancias son considerados "vagos, marihuaneros o ladrones". En el caso de los habitantes de calle la sustancia de mayor prevalencia es el basuco. En este contexto, se evidenció la percepción

generalizada que sustancias como el alcohol y la marihuana no tienen efectos adictivos.

Las autoridades refieren un aumento exponencial del consumo de sustancias psicoactivas al interior de los colegios, especialmente de marihuana, alcohol y b6xer; las edades m6s cr6ticas son entre los 12 y los 14 a6os, que corresponde a los menores de grados de sexto a octavo. Las sustancias son ingresadas a los planteles por los menores bajo diversas modalidades, entre las que llama la atenci6n de las autoridades el uso de alimentos, especialmente de frutas. En las universidades tambi6n existe preocupaci6n por el aumento del consumo e incluso el expendio al interior de las mismas; en este sentido se han tomado acciones como el establecimiento de Zonas de Orientaci6n Universitaria –ZOU-. Pese a la magnitud del problema, las instituciones educativas especialmente los colegios, no denuncian la situaci6n ante el temor de ser estigmatizados. Este aumento del consumo en diversos grupos poblacionales, especialmente en menores, se asocia seg6n las autoridades, al aumento de las acciones criminales y al establecimiento de la dosis m6nima disposici6n que dificulta el control.

En el caso de Villavicencio el consumo se concentra en las zonas de la Reliquia (Comuna 4) y Ciudad Porf6a (Comuna 8). En cuanto a los municipios, los considerados cr6ticos son Villavicencio, debido a la densidad poblacional (concentra cerca del 60% de los habitantes del departamento), Granada, Puerto Gait6n y San Mart6n, dada su condici6n de municipios petroleros, con un alto 6ndice de poblaci6n flotante, en los que adem6s se presenta un alto 6ndice de prostituci6n. Seguidos de Cumaral, Acac6as y Restrepo; en tanto, Mesetas paso de ser un municipio productor a uno consumidor. Varios actores institucionales manifiestan que este aumento est6 relacionado con la presencia de la fuerza p6blica, al interior de la cual, la problem6tica de consumo de sustancias psicoactivas es alta, sin que haya un reconocimiento de esta situaci6n por parte de la instituci6n.

Adicionalmente, el Comit6 Departamento de Drogas priorizo a trav6s de la Secretar6a de Gobierno y Seguridad, otros municipios del departamento, cuyas condiciones de seguridad son problem6ticas debido al expendio y tr6fico de sustancias psicoactivas. Estos son Vista Hermosa, Fuentedeoro, San Carlos de Guaroa, El Dorado, El Castillo y Puerto Rico, este 6ltimo, afectado adem6s por cultivos de coca.

Entre los factores causales de consumo, se encuentran problem6ticas familiares tales como, violencia intrafamiliar, inadecuadas pautas de crianza, j6venes y menores solos; sumado a la influencia de pares y el deseo de experimentar. En el caso de las instituciones educativas se presenta un f6cil acceso de las sustancias debido al escaso control por parte de las autoridades. Entre tanto, en el caso de consumidores iniciales hay una falencia, ya que no son tratados adecuadamente lo que acent6a estos consumos y sus consecuencias.

Respecto a la atenci6n a la problem6tica de consumo en el departamento, los actores locales refieren dificultades en la atenci6n, tales como, falta de acceso a Centros de Atenci6n para la Drogadicci6n y las demoras

en los tr6mites de autorizaci6n de las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud –EPS-. En el primer caso, la mayor6a de estos se encuentran centralizados en la ciudad de Villavicencio, lo que limita el acceso a las personas provenientes de municipios apartados, en tanto no cuentan con los recursos para transporte ni estad6a y sus familiares no pueden acompa6ar durante el proceso. Respecto a la competencia de las EPS en la atenci6n a los consumidores, estas hacen caso omiso o dilatan las correspondientes remisiones, generando una p6rdida de oportunidad frente al inter6s del paciente de someterse a un tratamiento.

11.2. POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El eje de pol6tica y gesti6n p6blica expone un panorama general de las acciones de respuesta al consumo de SPA y algunos de sus factores causales. El peso de esta dimensi6n en el marco del an6lisis es potente, ya que la mayor6a de variables que la describen tienen un alto nivel de influencia dentro del sistema, mientras su nivel de dependencia es medio-bajo. Lo anterior indica que las acciones de pol6tica pueden modificar sustancialmente la din6mica del consumo de SPA.

Las acciones de pol6tica se caracterizaran a partir de las siguientes dimensiones: 1) la existencia de diagn6sticos, estudios e informes locales relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas; 2) el marco de pol6tica en el orden territorial, referido al Plan Departamental de Drogas; 3) la din6mica de la articulaci6n interinstitucional en el departamento; 4) las acciones de respuesta, referidas al desarrollo de programas de respuesta para la prevenci6n, mitigaci6n y superaci6n del consumo de sustancias psicoactivas y 5) la elaboraci6n de recomendaciones para el dise6o, implementaci6n y evaluaci6n de la pol6tica p6blica frente al consumo de SPA, que incluyen la identificaci6n de dificultades, las lecciones aprendidas y las buenas practicas –susceptibles de ser replicadas en otros contextos-. El objetivo de este 6ltimo apartado no es hacer una evaluaci6n de pol6tica, sino identificar puntos cr6ticos que faciliten la priorizaci6n de acciones de pol6tica.

En el presente documento se pretend6a incluir en el an6lisis la capacidad de los operadores y el tratamiento de los contextos de violencia. Estos dos elementos se consideran de gran importancia para la compresi6n de la problem6tica asociada al consumo de sustancias psicoactivas, pero debido a limitantes de informaci6n no se pueden abordar estas variables en el presente documento.

11.2.1. Estudios locales de la din6mica del consumo de Sustancias Psicoactivas

En la actualidad el Meta no cuenta con estudios, diagn6sticos e informes que den cuenta de la din6mica del consumo, no obstante, se tiene previsto la realizaci6n de un diagn6stico en la ciudad de Villavicencio dado el significativo aumento en el consumo. As6 mismo, se tiene previsto la realizaci6n de un estudio sobre el micro-tr6fico en la capital del departamento. Los

actores locales concernidos, identifican la carencia de información y la falta de investigación en el tema, como una de las principales dificultades para la toma de decisiones y la definición de acciones.

11.2.2. Marco de la política

El departamento cuenta con Plan Departamental de Drogas en el que se incluyen algunas acciones relacionadas con consumo y cuya gestión es apoyada por la Secretaría de Salud; no obstante no se puede perder de vista que la mayoría de estrategias corresponden acciones de respuesta en el ámbito de oferta de Drogas.

11.2.3. Articulación interinstitucional

Consejo Seccional de Estupefacientes

El Consejo Seccional de Estupefacientes del Meta está formalmente conformado a través del Decreto 4040 de 2013.

Comité Departamental de Drogas

El departamento cuenta con un Comité Departamental de Prevención y Control de Drogas, creado también en el marco del Decreto 4040 de 2013. Este responde tanto a los temas de oferta como de demanda y cuya secretaría técnica está a cargo de la Secretaría de Salud del Meta. Sin embargo, con el fin de fortalecer el trabajo de interlocución de las entidades competentes tanto en oferta, como en demanda, salud viene trabajando articuladamente con la Secretaría de Gobierno.

Una de las fortalezas de esta instancia de acuerdo a lo manifestado por los actores institucionales, es la trayectoria y experiencia de varios de sus miembros, en tanto han estado vinculados a las administraciones municipales y la departamental durante mucho tiempo. Lo anterior, ha potenciado el trabajo conjunto en tanto, no hay protagonismo y se ha logrado construir un clima de diálogo.

Comité de Salud Mental

El departamento cuenta con un Comité de Salud Mental en el que se abordan algunas problemáticas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Esta instancia se reúne una vez al mes y entre las acciones que desarrolla se encuentra, el seguimiento a las acciones en el tema de salud mental, la asistencia técnica a entidades concernidas y la generación de estrategias de articulación.

Coordinación con las entidades del orden nacional y departamental

El apoyo de las entidades del orden nacional es limitado, especialmente en lo que refiere al Ministerio de Salud; no obstante, durante los últimos años, la presencia y acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho ha impulsado y dinamizado la articulación interinstitucional en el marco del Comité Departamental

de Prevención y Control de Drogas. En el ámbito local, es el sector educativo el que genera mayor resistencia a la coordinación de acciones, lo que según actores locales resulta preocupante, en tanto son los colegios, los más afectados con el incremento del consumo de sustancias psicoactivas.

Entre las fortalezas de los procesos de articulación interinstitucional, está la permanencia de algunos de los delegados de las entidades del orden departamental en estas instancias, lo que deriva en el conocimiento de las temáticas a tratar y la confianza entre los miembros.

11.2.4. Respuesta institucional al consumo de psicoactivas en el departamento

Secretaría de Salud del Meta

La respuesta directa al consumo de sustancias psicoactivas en el departamento del Meta, es responsabilidad de la Gerencia de Promoción y Prevención de la Secretaría de Salud Departamental, en el marco del Programa de Convivencia Social y Salud Mental. Este programa abarca tres líneas de atención que son: salud mental, violencias y sustancias psicoactivas, cada una de las cuales está a cargo de un profesional en psicología.

Hasta mediados de 2015 la Secretaría de Salud Departamental contaba con 24 psicólogos, encargados del acompañamiento a 22 de los 29 municipios del departamento. Estos profesionales eran los responsables brindar asistencia técnica, seguimiento al plan operativo, articulación de acciones entre el nivel municipal y departamental y apoyar acciones de promoción y prevención.

Debido a la expedición de la Resolución 518 del 2015 del Ministerio de Salud, la contratación de estos profesionales de apoyo debía adelantarse en el marco del Plan de Intervenciones Colectivas –PIC–, en el marco de las acciones de promoción y prevención. A través de las gestiones adelantadas por la Secretaría de Salud se logra una continuidad del 80% del personal, algunas de las acciones de acompañamiento se deben adaptar a la normatividad establecida para este tipo de políticas, en este caso la nueva figura no contempla el acompañamiento a los Comités Municipales de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas ni seguimiento a los respectivos planes. Estos cambios impactan en la efectividad de la asistencia técnica, en tanto los referentes son responsables de atender todos los temas, entre el consumo de sustancias psicoactivas, es uno de tantos.

La contratación de los PIC se hace mayoritariamente con la Empresa Social del Estado –ESE– correspondiente, es la Secretaría de Salud Departamental la responsable de la elaboración de los términos de referencia, lineamientos y la interventoría del contrato. Para el caso del Meta, la ESE correspondiente tiene cobertura sobre 26 de los 29 municipios, en el caso de Villavicencio y Castilla la Nueva (entre otras, cuenta con recursos de regalías), estos municipios cuentan con importantes recursos lo que les permite llevar a cabo acciones

adicionales, entretanto Mapiripan tiene dificultades por temas de acceso.

Pese a los esfuerzos de la Secretaría de Salud Departamental, uno de los mayores cuellos de botella es la falta de respuesta de las EPS, debido a lo dispendioso de los trámites y las demoras, lo que genera desgaste en los usuarios, causando que muchas veces se pierda la oportunidad de atender a alguien que está demandando tratamiento. En este sentido se ha dispuesto la apertura de canales de diálogo con las EPS con el fin de generar mecanismos que permitan la rápida atención de este tipo de pacientes.

Respecto a la articulación con la administración municipal, mientras la Secretaría de Salud de Villavicencio es la responsable de la atención en la capital del departamento, la Secretaría de Salud Departamental concentra sus esfuerzos en los municipios restantes.

De manera coordinada con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se avanza en el proceso de socialización de la estrategia Métele-Mente, que busca crear conciencia en los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas, entre otras formas, a través de la inclusión de los links de la campaña en las páginas web de todos los municipios del departamento.

En el marco del fortalecimiento de la articulación interinstitucional, el tema consumo se ha venido insertando en la Red del Buen trato, en la que además se trabajan problemáticas como salud mental y participación social. Entre tanto la estrategia de Salud al colegio cuenta con psicólogos y auxiliares comunitarios que realizan actividades de prevención en 10 colegios priorizados de acuerdo a la intensidad de la problemática.

Como parte del fortalecimiento institucional en el marco de las acciones del Comité Departamental de Prevención y Control de Drogas, se realizan acciones de prevención con las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Así mismo, con el fin de disminuir el tiempo de atención de las EPS y con el fin de garantizar el tratamiento de los consumidores que lo demanden, se estableció una alianza con la Defensoría del Pueblo.

La competencia de la Secretaría de Salud Departamental no es de carácter operativo, esta tiene bajo su responsabilidad de inspección, vigilancia y control, sobre los operadores responsables de la implementación de la Política.

Una de las mayores dificultades que enfrenta la Secretaría es la falta de recurso humano, la carencia de perfiles como profesionales en epidemiología, la alta rotación de personal y las demoras en los procesos de contratación. Así mismo estos procesos de contratación obedecen a lógicas burocráticas y al cumplimiento de metas cuantitativas, por lo que en algunos casos el periodo de contratación de los profesionales va entre 8 y 10 meses al año, lo que afecta el desarrollo de las acciones.

La asistencia técnica que brinda la Secretaría de Salud Departamental a los municipios se desarrolla a través

de visitas a los municipios y la comunicación por medios virtuales. En este contexto desde la Secretaría se ha dispuesto, el fortalecimiento de las capacidades en el territorio a largo plazo, buscando que tengan continuidad en el tiempo, de tal manera que puedan ser evaluadas con el fin de establecer su efectividad y tomar los respectivos correctivos. De acuerdo a algunos funcionarios de la Secretaría la estrategia busca ir más allá del desarrollo de talleres y el diligenciamiento de asistencia y al registro fotográfico, buscando avanzar hacia una intervención integral.

Lo anterior, coincide con el fortalecimiento de las acciones en el tema de Salud Mental en la anterior administración departamental, evidente en la culminación de la Unidad Mental del Ariari, anexo al Hospital de Granada. El cual presta servicios de terapia ocupacional, terapia del lenguaje, psicología y psiquiatría, a través de consulta externa y hospitalización. Sin embargo, no existen en el departamento oferta de servicios de baja complejidad, se cuenta con pocos dispositivos comunitarios.

En el ámbito de prevención la Secretaría de Salud Departamental desarrolla acciones de prevención desde la estrategia "Yo mi vida", orientado a la primera infancia; esta fue diseñada por la Corporación Surgir de la ciudad de Medellín y se implementa hace varios años en el departamento, realizando diversas capacitaciones a actores locales del Meta.

Entre tanto, en el marco de la asistencia técnica a los municipios se han identificado rasgos, tanto del fenómeno, como de las acciones de respuesta. En el caso de Mesetas se adelantan acciones con las familias y los centros educativos; en Restrepo se realiza acompañamiento familiar en los casos en los que se identifican situaciones de riesgo y en Cumaral la atención es limitada, en tanto, un solo profesional debe atender cerca de 2000 estudiantes. Otra iniciativa importante de la Secretaría es la realización anual del Foro de Salud Mental y Drogas que se lleva a cabo en la ciudad de Villavicencio, cuya versión de 2015 tuvo como temáticas centrales, el suicidio y las víctimas.

Secretaría de Salud Municipal de Villavicencio

La atención a la problemática del consumo a nivel municipal, en la ciudad de Villavicencio está a cargo de la Coordinación en Salud Mental, que abarca las siguientes áreas: 1) Violencia sexual y explotación sexual; 2) Red del buen trato y mujer; 3) Equipo ESE municipal (Salud al Colegio y Hogares Saludables) y 4) Sustancias Psicoactivas.

También se ha implementado en el programa de Familias Fuertes, que ha tenido importantes logros, no obstante, algunos actores locales consideran que hay un sesgo en el proceso de selección de los profesionales responsables de la implementación del mismo y que este no siempre está debidamente contextualizado.

En el caso de la atención a los habitantes de calle, la administración local enfrenta enormes retos, en tanto el límite para el abordaje es difuso y no existe la capacidad institucional para garantizar procesos de tratamiento a largo plazo.

Si bien la Secretaría realiza esfuerzos por brindar algunas respuestas en este sentido, los recursos destinados son pocos y en su mayoría se destinan al pago de recurso humano; no se cuenta con un rubro específico para la atención o para capacitación. No obstante, también se refiere a la posibilidad de incidencia a través de estrategias como Salud al Colegio y Hogares Saludables).

Entre los aliados con los que la administración municipal refiere en el desarrollo de su trabajo, se cuenta el SENA y el programa Futuro Colombia de la Fiscalía General de la Nación; así mismo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- y algunas universidades como la Unillanos y la cooperativa.

EL municipio cuenta con un Comité de Prevención del Consumo, que ha logrado la articulación de acciones y la definición de acciones conjuntas, no obstante, este proceso se ha visto limitado por las lógicas propias de cada entidad, en las que cada una prioriza su propia oferta.

En el caso del Plan de Intervenciones Colectivas, este hace referencia especialmente a las estrategia de Salud al Colegio y Hogares Saludables, iniciativa en el marco del cual prestan asistencia técnica a los operadores.

Centros de atención a escala departamental

El departamento cuenta con siete Centros de Atención para la Drogadicción –CAD- habilitados, la mayoría de estos ubicados en Villavicencio y municipios aledaños, lo que restringe el acceso a personas provenientes de zonas apartadas. Desde la Secretaría de Salud Departamental se hace seguimiento a estas instituciones y se mantiene contacto permanente con el fin de garantizar la prestación de los servicios.

Se refiere por parte de la Secretaría de Salud que los CAD habilitados en el departamento son:

- Monte Sinai
- Confraternidad
- Renovar
- Lugar de Reencuentro
- Clínica Vive
- Medicoop
- Hospital Departamental

La Clínica Vive, esta se ubica en el kilómetro 10 vía puerto López y abrió sus puertas en el año 2000, una de sus estrategias es la cuba viajera de la prevención que cuenta con el apoyo de psicólogos y funciona gratuitamente.

La Clínica Confraternidad está ubicada en la vía a Puerto Lopez; cuenta con 45 camas para pacientes con enfermedades mentales y tiene convenio con la Policía Nacional, para la atención de sus miembros.

La Corporación Encuentro adelanta procesos de rehabilitación con una duración entre 45-60 días y tres meses de seguimiento; el 90% de las personas atendidas provienen de Bogotá y en su mayoría corresponde a particulares que pagan por el servicio. El promedio de ocupación en el año es del 67% y el enfoque con el que trabajan es espiritual. Algunos de sus miembros participan en procesos de prevención del consumo escolar.

El CAD Montes de Sinaí cuenta con 40 camas y servicio de Neuropsicología, Psicología y Psiquiatría. La clínica Renovar se ubica en el municipio de Cumaral y su trabajo es eminentemente familiar, atiende pacientes remitidos por las EPS y también presta sus servicios a público particular.

Adicionalmente, el departamento cuenta con un Centro de Atención para el Habitante de Calle denominado la Casa del Alfarero, sin embargo, este no desarrolla ningún tipo de proceso terapéutico.

La mayor dificultad para el acceso a tratamiento en CAD es la debilidad de las rutas de atención, la falta de compromiso en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las EPS y su ubicación preferente en la ciudad de Villavicencio. Esto último genera problemas en el acceso, a la vez que limita la integralidad de los tratamientos en tanto estos no pueden darse con el acompañamiento familiar.

Policía Nacional de Colombia

La Regional 7 de antinarcóticos tiene jurisdicción en el departamento del Meta y cubre además los departamentos de Casanare, Guainía, Vichada, Vaupés y Guaviare. Esta cuenta con ocho instructores en el programa DARE, lo que resulta insuficiente dada la extensión del territorio. En el caso del Guaviare, el departamento cuenta con tres instructores adicionales, que dependen directamente de la Policía Departamental. No obstante, pese al esfuerzo por formar nuevos instructores, una vez concluyen el proceso son designados por lo general a otras labores bajo el argumento de la necesidad del servicio.

El programa DARE en el departamento del Meta cuenta con el apoyo de la Secretaría de Gobierno, a través de la cual se han destinado recursos para la impresión de las cartillas y para la compra de un bus interactivo. Si bien el bus es un insumo para la implementación del programa, el desplazamiento de este hacia otros municipios, está supeditado a la disponibilidad de recursos por parte de la gobernación para el pago de peajes. Además cuentan con una ciudadela inflable, con la que se adelantan actividades para empresas, Juntas de Acción Comunal y civiles autoformadores.

La meta de atención para el año 2015 fue de 22.000 personas, solo en el departamento del Meta, si bien la cobertura de los instructores es más amplia, las condiciones de acceso por tierra y de seguridad, genera que las acciones se concentren en este departamento. Los municipios con mayor intervención son Villavicencio y San Martín; en tanto las administraciones municipales de las que han recibido apoyo son Fuente de oro, San Carlos de Guaroa y Puerto Gaitán; entre tanto, los

municipios que menos han colaborado con la iniciativa, son Acacías, Lejanías y Uribe, estos dos últimos debido fundamentalmente a la distancia.

Se espera que en 2016 la estrategia se fortalezca, para lo que fueron aprobados \$ 250.000.000 que serán destinados a la adquisición de una camioneta, cuatro motos y la impresión de las cartillas para la implementación del programa.

Si bien en el marco de la estrategia hay escenarios de articulación e interlocución con la Secretaría de Salud, es la de Gobierno y Seguridad la que viene apoyando de forma concreta y con recursos el programa, debido a la falta de recursos de la Secretaría de Salud.



Foto 2, 3. Bus interactivo Policía Nacional DARE, Meta.
Fuente: Policía Nacional DARE Regional 7.

11.3. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE CONSUMO DE DROGAS Y SU AFRONTAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO

De acuerdo a las diferentes fuentes de información referidas en el presente capítulo, se pueden mencionar los siguientes hallazgos como relevantes para el departamento. Tomando como referencia el estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2013, los mayores indicadores de consumo de drogas se registran en hombres; en términos de edad, el mayor consumo de sustancias lícitas se concentra en el grupo entre 18 y 24 años. Para las sustancias ilícitas, se evidencia que para marihuana el mayor consumo se concentra en el grupo de edad entre 12 y 24 años y para cocaína entre 18 y 34 años.

El porcentaje de personas que consumieron por primera vez durante el último año y en el último mes previo al estudio en Meta son superiores a los indicadores nacionales para alcohol, cigarrillo, cualquier sustancia ilícita y marihuana. Para el caso de Marihuana la tasa de incidencia anual y mensual en Meta es superior en tres veces al valor nacional.

Con relación a las sustancias analizadas, el departamento presenta indicadores superiores a los valores nacionales. Los indicadores de consumo de alcohol, marihuana y cocaína presentan aumento en el estudio 2013 en comparación con el 2008. De acuerdo al estudio nacional de Escolares 2011, Meta presenta valores superiores a los indicadores nacionales para alcohol.

Por otro lado con relación a los registros individuales de prestación de servicios de salud, relacionados con trastornos mentales y del comportamiento asociados al consumo de sustancias psicoactivas, se encuentran 2.601 registros en el departamento durante el periodo 2009 a 2014 y se evidencia una tendencia de aumento en los registros. Analizando las fuentes de información, RIPS, SIVIGILA y SUICAD, los municipios con mayores registros de casos asociados al consumo de sustancias psicoactivas son, Villavicencio, Acacías y Granada. Al analizar las sustancias que motivaron el tratamiento en los Centros de Atención para la Drogadicción, marihuana es la droga que genera el mayor número de solicitudes de tratamiento, seguido por basuco.

La sustancia psicoactiva de mayor consumo en el Meta según los actores locales es el alcohol, en el caso de las sustancias ilícitas la de mayor demanda es la marihuana seguida del basuco. Si bien de acuerdo a lo manifestado por las autoridades locales se viene presentando un aumento en el consumo de sustancias psicoactivas ilegales en el departamento, el escenario del consumo de alcohol también causa especial preocupación, en tanto este afecta a una buena parte de la población. Adicionalmente, por tratarse de una sustancia legal, cuyo consumo es socialmente aceptado, las medidas adoptadas resultan insuficientes para hacer frente a la magnitud de este problema.

El incremento del consumo, repercute especialmente en niños y adolescentes, de acuerdo a las autoridades, el incremento de este fenómeno en los colegios del departamento, está ligado al expendio de las sustancias al interior y alrededor de las instituciones educativas. En este sentido se han identificado diversas modalidades para el ingreso de las sustancias y el uno de ventas ambulantes como fachadas del negocio. En algunos municipios incluso, se ha relacionado este fenómeno con el del reclutamiento forzado por parte de grupos armados ilegales.

También se ha identificado un alto índice de consumo en las instituciones de educación superior, con el fin de contrarrestar el fenómeno, algunas universidades vienen trabajando en la implementación de Zonas de Orientación Universitaria.

Según las autoridades locales el municipio con mayor afectación por esta problemática es Villavicencio debido a la alta concentración poblacional, siendo las

zonas más críticas la Reliquia (Comuna 4) y Ciudad Porfía (Comuna 8); a este le siguen los municipios de Granada, Puerto Gaitán y San Martín.

Entre las causas de consumo que sobresalen en el departamento se cuentan, la violencia intrafamiliar, inadecuadas pautas de crianza, jóvenes y menores la mayoría del tiempo solos sin la presencia de los padres; sumado a la influencia de pares y el deseo de experimentar. En algunos municipios a estos factores se suma la presencia de actores armados ilegales, que según las autoridades utilizan las sustancias psicoactivas como mecanismos de “enganche” para el reclutamiento forzado.

En cuanto a la respuesta a la problemática del consumo, el tema es liderado por las Secretarías de Salud del Departamento y del Municipio de Villavicencio especialmente. A nivel departamental, se logró insertar el tema en la Red del Buen Trato, en la cual se abordan problemáticas de salud mental y participación social, en el ámbito de prevención se implementó la estrategia “Yo mi vida” orientado a la primera infancia; se han desarrollado acciones orientadas al fortalecimiento interinstitucional y se viene trabajando con las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud. Sobre este último punto, es de resaltar la alianza que estableció la Secretaría de Salud Departamental con la Defensoría del Pueblo, con el fin de garantizar que las EPS brinden oportunamente el tratamiento a los consumidores que lo demanden. No obstante, el esfuerzo institucional, la oferta de Centros de Atención para la Drogadicción y la dificultad para el acceso a los servicios es una constante.

Además de los programas específicos, la Secretaría de Salud es la responsable de brindar asistencia técnica a los municipios, con el fin de fortalecer las capacidades de respuesta en el ámbito local. Estos ejercicios se adelantan a través de visitas y soporte virtual. Otra iniciativa en la que vienen trabajando es la socialización de la estrategia Métele-Mente coordinadamente con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; esta busca crear conciencia en los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas.

En la ciudad de Villavicencio, se vienen desarrollando acciones en el marco del Plan de Desarrollo de la nueva administración ‘Unidos Podemos’, en las que a través de la Secretaría de Salud se desarrollan acciones de socialización de las rutas de atención en los diferentes tipos de violencia y en el consumo de sustancias psicoactivas.

De otra parte, la Universidad Unillanos participa actualmente en la elaboración de del el “III Estudio Epidemiológico sobre el Consumo de Drogas en la Población Universitaria en Colombia” ejecutado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA) en coordinación con los Ministerio de Justicia y Ministerio de Salud.

Entre tanto la Policía – Dirección de Antinarcóticos, a través de su programa DARE, adelantan acciones de prevención con menores, en la capital del departamento

y el municipio de San Martín especialmente; otros de los municipios que han visitado son Fuentedeoro, San Carlos de Guaroa y Puerto Gaitán.

Recomendaciones de política pública para la gestión del problema de las drogas

- Fortalecer las instancias de coordinación en el ámbito departamental, a través de la definición de acciones coordinadas que incluyan el desarrollo de programas y estrategias conjuntas.
- Impulsar la inclusión de estrategias de Base Comunitaria en los POS, con el fin de fortalecer las acciones de respuesta, especialmente en lo referido a prevención; esto con el fin de garantizar recursos.
- Impulsar la generación de oferta de formación a nivel de posgrado en temas asociados al consumo, con el fin de brindar herramientas de abordaje a los profesionales responsables de atender la problemática.
- Fortalecer los mecanismos de articulación con las EPS con el fin de cualificar las acciones de respuesta, así como establecer mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de atención en el marco de la Ley.
- Gestionar procesos de participación comunitaria que impulsen la conformación de asociaciones de usuarios de las IPS en Salud Mental.
- Establecer perfiles mínimos para el desarrollo de acciones en Salud Mental, esto con el fin de garantizar la vinculación de profesionales idóneos, que cuentan además con reglas claras de contratación.
- Definir estrategias de respuesta que trasciendan el ámbito individual, con el fin de garantizar un abordaje integral sobre el fenómeno e involucrar el entorno del consumidor.
- Fortalecer la articulación entre las Secretarías de Salud y Gobierno, con el fin de tener una mirada integral sobre el fenómeno y garantizar que se definan acciones coordinadas en aquellos escenarios en los que haya confluencia de oferta y demanda de drogas. Además, esto le da mayor relevancia a la problemática, en tanto políticamente están más posicionados los temas de seguridad que los de salud
- Definir estrategias con una mirada de proceso, que trasciendan las acciones puntuales y desarticuladas. En este sentido, las acciones deben considerar rutas de trabajo, en las que se posible medir los avances y el impacto de las mismas.

- Fortalecer las acciones de respuesta orientadas a los menores y hacer especial énfasis en la primera infancia con el fin de disminuir la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas.
- Definir mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de las responsabilidades y competencias de las entidades y entes concernidos, con el fin de contrarrestar la negación permanente del servicio por parte de los prestadores.
- Avanzar en la definición de criterios comunes en el marco de las instancias de coordinación, con el fin de unificar el lenguaje en lo posible o en su defecto tener claridad sobre el punto de referencia sobre el cual cada una de las partes involucradas actúa.
- Garantizar que la contratación se haga por el tiempo suficiente para el desarrollo de los proyectos, con el fin de garantizar la continuidad y calidad de los procesos.
- Insertar el tema de consumo de sustancias psicoactivas en otras dependencias de la administración departamental, con el fin de identificar puntos de coincidencia y posibles escenarios de articulación. Lo anterior, permite la optimización de recursos a la vez que garantiza una respuesta integral al fenómeno y los factores desencadenantes. En este sentido, el abordaje desde un enfoque diferencial que incluya los elementos etarios, étnicos y de género.
- Construir un protocolo en el que se defina con claridad la ruta de atención en el tema y que recoja las apuestas concertadas por las autoridades competentes.
- Elaborar un diagnóstico a nivel departamental e impulsar la construcción de líneas base para los municipios, que sirvan de insumo para la formulación de estrategias.
- Fortalecer las experiencias de Zonas de Orientación Escolar y Zona de Orientación Universitaria, con el fin de prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de manera tangencial el expendio al interior y alrededores de las instituciones.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN EL DEPARTAMENTO DE META

12.1 REGIONALIZACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS A ESCALA DEPARTAMENTAL

La dinámica de producción de cultivos ilícitos exige diferenciar varias zonas:

- El núcleo principal, localizado en los municipios de Puerto Rico y Vista hermosa donde se presenta una producción sostenida de coca durante un período de 10 años o más, y donde se registran las mayores densidades de producción. La zona puede delimitarse partiendo de la unión de los ríos Ariari y Guayabero al oriente, ascendiendo hacia el norte por el caño Yarumales, al oriente del municipio de La Macarena.
- La segunda zona de interés la conforman los municipios de La Macarena, Uribe y Mesetas, donde se ha registrado el mayor nivel de expansión geográfica de la producción cocalera reciente. Incluye la región de entre ríos del Duda y el Guayabero en la zona cordillerana, y con especial fuerza la región suroeste de la Macararena.
- La zona sur de Puerto Concordia y Mampiripán, junto con las expansiones realizadas a lo largo de las cuencas de las quebradas el Águila, Jabón, Yamus y Mitare, que constituyen escenarios de mayor intensidad de colonización cocalera.
- Al noreste de Puerto Gaitán, en la zona de entre ríos del Planas y el Guarrojo, y con tendencia hacia la frontera con Vichada, se ubica el último núcleo de producción cocalera, el cual se encuentra actualmente en disminución. No obstante, la presión ejercida sobre los núcleos principales de producción puede impulsar la siembra en esta región, de más difícil acceso y con amplio potencial de expansión.

12.2 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DE LA OFERTA DE CULTIVOS ILÍCITOS

- Delimitar zonas de intervención para el afrontamiento de la problemática de acuerdo con la intensidad de la afectación. Es previsible que la intervención en la zona de máxima afectación (Puerto Rico y Vista hermosa) encontrará mayor resistencia frente a los programas de implementación del punto cuarto del acuerdo de paz (solución al problema de las drogas), toda vez que la coca constituye ya uno de los productos "tradicionales" de la región, y contribuye de manera importante a las economías municipales, particularmente en el sector rural.
- Dar prioridad a la acción integral contra minas en el departamento para viabilizar la recuperación del territorio y activar iniciativas de desarrollo alternativo y regional.
- Fortalecer la acción del Estado en la región, y particularmente reducir o eliminar la incidencia de actores criminales organizados que aspiren a tomar el control del narcotráfico tras la desmovilización de las Farc – EP; de este modo, será posible reducir la afectación humanitaria y abordar el proceso de reforma rural integral de un modo más eficaz.
- Fortalecer la intervención del gremio ganadero para el impulso a la producción vacuna y la transformación agroindustrial de lácteos, por medio de estrategias de asociación productiva o cooperativas que faciliten la capitalización progresiva de la producción agropecuaria tradicional. Estas iniciativas deberán ir acompañadas de programas de constitución y fortalecimiento de organizaciones sociales, y con apoyos para el establecimiento de alianzas productivas que den viabilidad a la producción en el mediano plazo.
- Las intervenciones de control de la oferta han tenido un impacto sobresaliente en el departamento, aunque no han podido afectar de manera sensible la producción en el núcleo principal, y se registra una expansión notable en La Macarena. Por ello, se sugiere reforzar el componente de interdicción, y el de erradicación voluntaria de cultivos de

coca donde sea posible, en estrecha articulación con las acciones y programas definidos para la implementación del acuerdo de paz en la región.

- Intensificar los operativos de interdicción al tráfico para bloquear el acceso a Granada. Igualmente, intensificar los operativos de control de tráfico en las rutas fluviales de oriente, y principalmente por los ríos Meta y Guayabero.
- Impulsar de manera intensiva las iniciativas de concertación para erradicación voluntaria en las extensas zonas de abandono de la producción cocalera para consolidar procesos productivos y agroindustriales que hagan no reversible el esfuerzo de reducción de la oferta. Esto será particularmente importante para erradicar focos de producción cocalera que den lugar más adelante a procesos de expansión.

12.3 LINEAMIENTOS PARA EL AFRONTAMIENTO DEL CONSUMO DE SPA

- Fortalecer las instancias de coordinación en el ámbito departamental, a través de la definición de acciones coordinadas que incluyan el desarrollo de programas y estrategias conjuntas.
- Impulsar la inclusión de estrategias de Base Comunitaria en los POS, con el fin de fortalecer las acciones de respuesta, especialmente en lo referido a prevención; esto con el fin de garantizar recursos.
- Impulsar la generación de oferta de formación a nivel de posgrado en temas asociados al consumo, con el fin de brindar herramientas de abordaje a los profesionales responsables de atender la problemática.
- Fortalecer los mecanismos de articulación con las EPS con el fin de cualificar las acciones de respuesta, así como establecer mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de atención en el marco de la Ley.
- Gestionar procesos de participación comunitaria que impulsen la conformación de asociaciones de usuarios de las IPS en Salud Mental.
- Establecer perfiles mínimos para el desarrollo de acciones en Salud Mental, esto con el fin de garantizar la vinculación de profesionales idóneos, que cuentan además con reglas claras de contratación.
- Definir estrategias de respuesta que trasciendan el ámbito individual, con el fin de garantizar un abordaje integral sobre el fenómeno e involucrar el entorno del consumidor.
- Fortalecer la articulación entre las Secretarías

de Salud y Gobierno, con el fin de tener una mirada integral sobre el fenómeno y garantizar que se definan acciones coordinadas en aquellos escenarios en los que haya confluencia de oferta y demanda de drogas. Además, esto le da mayor relevancia a la problemática, en tanto políticamente están más posicionados los temas de seguridad que los de salud

- Definir estrategias con una mirada de proceso, que trasciendan a acciones puntuales y desarticuladas. En este sentido, las acciones deben considerar rutas de trabajo, en las que se posible medir los avances y el impacto de las mismas.
- Fortalecer las acciones de respuesta orientadas a los menores y hacer especial énfasis en la primera infancia con el fin de disminuir la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas.
- Definir mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de las responsabilidades y competencias de las entidades y entes concernidos, con el fin de contrarrestar la negación permanente del servicio por parte de los prestadores.
- Avanzar en la definición de criterios comunes en el marco de las instancias de coordinación, con el fin de unificar el lenguaje en lo posible o en su defecto tener claridad sobre el punto de referencia sobre el cual cada una de las partes involucradas actúa.
- Garantizar que la contratación se haga por el tiempo suficiente para el desarrollo de los proyectos, con el fin de garantizar la continuidad y calidad de los procesos.
- Insertar el tema de consumo de sustancias psicoactivas en otras dependencias de la administración departamental, con el fin de identificar puntos de coincidencia y posibles escenarios de articulación. Lo anterior, permite la optimización de recursos a la vez que garantiza una respuesta integral al fenómeno y los factores desencadenantes. En este sentido, el abordaje desde un enfoque diferencial que incluya los elementos étnicos, étnicos y de género.
- Construir un protocolo en el que se defina con claridad la ruta de atención en el tema y que recoja las apuestas concertadas por las autoridades competentes.
- Elaborar un diagnóstico a nivel departamental e impulsar la construcción de líneas base para los municipios, que sirvan de insumo para la formulación de estrategias.
- Fortalecer las experiencias de Zonas de Orientación Escolar y Zona de Orientación Universitaria, con el fin de prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de manera tangencial el expendio al interior y alrededores de las instituciones.

13

BIBLIOGRAFÍA

- ARCILA, Oscar. SALAZAR, Carlos. Sur del Meta. Territorio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. 2007
- ARCILA, Oscar, SALAZAR, Carlos, GONZÁLEZ, Gloria. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Guaviare: Población y territorio. 1999
- Banco de la República & DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER. Departamento del Meta. 2011.
- Banco de la República & DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, ICER. Departamento del Meta. 2014
- BENAVIDES, Juan. El desarrollo económico de la Orinoquía como aprendizaje y construcción de instituciones. CAF, Fedesarrollo. 2010.
- Cámara de Comercio de Villavicencio Informe de Coyuntura Económica Empresarial 2015. Enero de 2016.
- Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario. Índice departamental de competitividad 2015. 2016.
- DANE. Boletín Técnico Pobreza. Comunicado de prensa. 2015. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Meta_Pobreza_2014.pdf
- DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>
- DANE. Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- DANE. Resultados de pobreza monetaria y desigualdad, 2012. Comunicado de prensa. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2012.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Visión de Desarrollo Territorial Departamental. Bogotá, 2011
- Departamento Nacional de Planeación. Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura – Fase I. Documento CONPES, 3797. Enero de 2014.
- Departamento Nacional de Planeación. Visión Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Visión de desarrollo alternativo departamental. 2011.
- DEVIA, Claudia. Orinoquia colombiana, la influencia del agronegocio y la actividad petrolera: territorialidad en disputa. Universidad Estatal Paulista UNESP. 2015.
- DIAZ, A. SANCHEZ, F. Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. Centro de Estudios de Desarrollo Económico – Universidad de los Andes. 2004
- DUARTE, Carlos. Desencuentros territoriales, Tomo II. Caracterización de los conflictos en la altillanura, Putumayo y Montes de María. Pontificia Universidad Javeriana, Incoder. 2015.

- Ejército Nacional de Colombia. Consultado en: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=239206>.
- FRANCO, Roberto, URIBE, Simón. Evolución de los cultivos ilícitos de coca en la cuenca del río Guayabero, Meta. Documento para Parques Nacionales Naturales. 2005
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). Dinámicas del Conflicto Armado en Meta y su Impacto Humanitario. 2013.
- Fundación Ideas para la Paz. Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de Paz. Unidad de Análisis "Siguiendo el conflicto" – Boletín # 63. Dinámicas del conflicto armado en Meta y su impacto Humanitario. Bogotá, 2013.
- Gobernación del Meta. Acciones en Derechos Humanos y Paz. Meta, 2014
- Gobernación del Meta. Plan de acción departamental para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el departamento del Meta. Villavicencio, 2014.
- Gobernación del Meta. Plan de Acción Departamental para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Meta. Meta, 2015
- GONZÁLEZ, Hernando. Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los llanos orientales, 1991-2003, Ensayos sobre economía regional, Banco de la República. Septiembre de 2005.
- GUTIÉRREZ, Omar. Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta, 1982-2004. PNUD, Asdi. 2005,
- IBÁÑEZ, Sara; GISBERT, Juan; MORENO, Héctor. Oxisoles. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y del Medio Natural. Universidad Politécnica de Valencia, 2011.
- IGAC. Consultado en: <http://www.igac.gov.co/igac>
- Instituto de Investigaciones de la Orinoquía Colombiana IIOC. Convenio interadministrativo 143 de 2004. Diagnóstico del Meta. Universidad Nacional de Colombia & Departamento de Planeación Distrital. Junio de 2005.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2012.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis, Datos para la vida 2014. Bogotá, 2015.
- LIEVANO, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia II. Biblioteca Familiar Colombiana. 1996
- MANKIW, Gregory. Macroeconomía. 8 ed. España: Antoni Bosch Editor, 2014.
- MEJIA, Daniel, URIBE, María, IBÁÑEZ, Ana. Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Centro de Estudios de Desarrollo Económico – Universidad de los Andes. 2011
- Ministerio de Agricultura & Corpoica. Sistemas Agropastoriles: Un Enfoque Integrado para el Manejo Sostenible de Oxisoles de los Llanos Orientales de Colombia. 2013. Disponible en: http://ciat-library.ciat.cgiar.org/Articulos_Ciat/biblioteca/Sistemas_Agropastoriles.pdf
- Ministerio de Agricultura & Corpoica. Sistemas Agropastoriles: Un Enfoque Integrado para el Manejo Sostenible de Oxisoles de los Llanos Orientales de Colombia. 2013. Disponible en: http://ciat-library.ciat.cgiar.org/Articulos_Ciat/biblioteca/Sistemas_Agropastoriles.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. BASE Evaluaciones Agropecuarias Municipales EVA 2007-2014P. Consultado en: <http://207.239.251.112/www/h3b/public/Anuario/Base%20Agr%C3%ADcola%20EVA%202007%202014%202014P.xlsb>
- Ministerio de Agricultura. Agronet. Estadísticas. <http://www.agronet.gov.co/Paginas/default.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Oficina de Estudios Económicos. Departamento de Meta. 2013. Consultado en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/oe_meta_agosto_2013.pdf
- Ministerio de Transporte. Consultado en: https://dirinfra.mintransporte.gov.co/enquevamos/?start_at_slide=33
- Ministerio de Transporte. Consultado en: https://dirinfra.mintransporte.gov.co/enquevamos/?start_at_slide=33

- Ministerio de Transporte. Consultado en: https://dirinfra.mintransporte.gov.co/enquevamos/?start_at_slide=52
- Ministerio de Transporte. Plan vial departamental del Meta 2009 – 2018. Villavicencio, 2009.
- Misiones de Observación Electoral – MOE. Corporación Nuevo Arco Iris. Monografía político electoral – Departamento del Meta 1997 – 2007. 2008
- MOLANO, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari – Güejar – Guayabero.
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Panorama actual del Meta. 2002
- Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH – Vicepresidencia del República. Diagnostico departamental del Meta. 2007
- Observatorio de Drogas de Colombia. Consultado en: http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Consulta/Cultivos-Illicitos/departamento_municipio
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio de 2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Informe de precios de la droga en Colombia. Año 2014. Bogotá, 2015.
- PAREDES, Joaquín & HERNÁNDEZ, Germán. Composición de la economía de la región del suroriente. Banco de la República, Ensayos de Economía Regional. N. 51. Marzo de 2013.
- PNUD. El departamento del Meta frente a los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Disponible en: http://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Meta_final.pdf
- PNUD, Área de paz, desarrollo y reconciliación. Meta: Análisis de Conflictividad. 2010
- PNUD, Meta: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. 2014
- Policía Nacional de Colombia. Consultado en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_meta/jurisdiccion
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del Sector de Hidrocarburos. Diagnóstico Socioeconómico del Meta. Colombia, 2014
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Análisis de la conflictividad. 2010
- Revista Semana. Consultado en: <http://www.semana.com/especiales/disidencias-paz-farc/index.html>.
- Rutas del conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=158>.
- Rutas del conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=327>.
- Rutas del conflicto. Consultado en: <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=159>.
- Vicepresidencia de la República de Colombia. Panorama actual del Meta. Bogotá, 2002.
- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. Geografía económica de la Orinoquía. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, No 113. Banco de la República. 2009.

14 ANEXO: PRINCIPALES ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE SPA

14.1 PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE SPA DE ORIGEN NATURAL

14.1.1 Descripción de las variables consideradas

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
1	Clima	Clima	Condiciones de precipitación, temperatura y humedad	Ambiental
2	Vocación de uso del suelo	VocSuelos	Uso preferente del suelo de acuerdo con condiciones edáficas	Ambiental
3	Deterioro ambiental	DetAmbient	Daños por deforestación y contaminación	Ambiental
4	Ampliación de la frontera agrícola	FrontAgríc	Cambio de uso de selva a producción agropecuaria	Ambiental
5	Factor Étnico Cultural	MÉtnicoT	Modo de uso y manejo del territorio por el control de un grupo étnico cultural	Social
6	Cultura de la Legalidad	CultLegal	Hábitos y prácticas de la población en torno a la legalidad	Social
7	Servicios Educativos	AcceEduc	Acceso, prestación, infraestructura, calidad y cobertura de los servicios educativos	Social
8	Servicios de salud	AcceSalud	Acceso, prestación, infraestructura, calidad y cobertura de los servicios de salud	Social
9	Migraciones a zonas cocaleras	Migrac	Migración de población a zonas de producción cocalera	Social
10	Criminalidad	Crimen	Intensidad de la actividad criminal en el territorio	Social
11	Incentivos del mercado ilícito	CompraFinc	Compra del producto en la finca, sin costos de comercialización	Económico
12	Costo de comercialización de la producción legal	CostComLeg	Distancia * volumen de producto * precio de ton/km	Económico
13	Estabilidad precios legales	EstabPrLEG	Nivel de variación del precio de la producción legal	Económico
14	Capacidades técnicas para la producción	CapTecnica	Conocimientos técnicos y asistencia técnica de los productores	Económico
15	Acceso a créditos legales	CredLeg	Posibilidad de acceder a créditos bancarios para la producción legal	Económico
16	Acceso a créditos para producción ilícita	CredILICIT	Posibilidad de acceder a créditos no formales para cultivos ilegales	Económico
17	Rentabilidad relativa ilegal/legal	Rental/L	Valor del cociente de Precio*Vol (Producto LEGAL)/ Precio*Vol (Producto ILEGAL)	Económico
18	Subsidios / incentivos a la producción agraria legal	IncetLegal	Subsidios o incentivos estatales para el apoyo a la producción agropecuaria legal	Económico
19	Informalidad en la tenencia de la tierra	InforTierr	Nivel de Formalización de la propiedad por medio de un título legal registrado	Económico
20	Minería Ilegal	MinILEGAL	Producción minera ilegal	Económico

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
21	Empleo rural	EmpleRural	Empleo generado en el sector rural	Económico
22	Precio del producto ilegal	PrILEGAL	Precio del producto ilegal en el territorio	Económico
23	Estabilidad del precio ilegal	EstabPrecl	Nivel de variación del precio del producto ilegal en el territorio	Económico
24	Distancia a puntos de comercialización	DistComerc	km lineales de vías (carreteras o fluviales) hasta el punto de venta más próximo	Económico
25	Desarrollo de los sectores productivos	DesarrSect	Participación de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios, y sector minero en la economía	Económico
26	Presencia de Justicia en el territorio	Justicia	Presencia de instituciones de justicia en el territorio. Se puede considerar un índice.	Político Institucional
27	Eficacia y efectividad de las instituciones territoriales	EficaciaGo	Grado en el cual las instituciones son eficaces y efectiva en el nivel territorial	Político Institucional
28	Cooptación del estado por agentes ilegales	Coopta	Subordinación o instrumentalización de las entidades públicas a interés de terceros.	Político Institucional
29	Corrupción	Corrupcion	Modificación de la acción de agentes del gobierno local en favor de ellos mismos o de terceros por medio de la aplicación de soborno.	Político Institucional
30	Desempeño fiscal	DesempFisc	Nivel de desempeño fiscal de acuerdo con el índice de Desempeño Fiscal municipal	Político Institucional
31	Articulación y coordinación institucional	Coordilnte	Nivel de acción coordinada entre las diferentes entidades responsables de la acción pública en el territorio	Político Institucional
32	Participación social	Particip	Nivel de participación de la población en el diseño, veeduría y evaluación de las políticas y acciones del sector público	Político Institucional
33	Cultura política	CultPolit	Nivel de conocimiento y acción social en el marco del Estado Social de Derecho	Político Institucional
34	Control de la oferta ilegal	Interdicci	Acciones de la fuerza pública y las demás autoridades que reducen la oferta de subproductos ilícitos o afectan su circulación	Político Institucional
35	Organizaciones Sociales	OrgSocial	Organizaciones de sectores de la comunidad, incluyendo JAC y otras	Político Institucional
36	Oferta institucional (Servicios del Estado)	OfertaInst	Programas y proyectos de las instituciones nacionales descentralizadas y de las de gobierno local vigentes en el territorio	Político Institucional
37	Presencia institucional	PresInstit	Presencia de las instituciones del Estado en el territorio	Político Institucional
38	Gobernabilidad	Gobernab	Posibilidad real de llevar a cabo los acuerdos definidos en los Planes de Desarrollo Municipales	Político Institucional
39	Control estatal del territorio	ContrEstat	Presencia de agentes del Estado como únicos agentes de protección y administradores de justicia en el territorio	Político Institucional
40	Reclutamiento forzado	Reclutam	Reclutamiento de menores por grupos armados ilegales	Territorial
41	Ruralidad	Ruralidad	Proporción del territorio con condiciones rurales con base en el índice de Ruralidad de PNUD	Territorial
42	Minas Antipersona	MinasAntiP	Presencia de minas anti persona en el territorio	Territorial
43	Acceso	Acceso	Posibilidad de acceder al territorio por medio de vías carreteras o fluviales. Calcular con base en costo por kg hasta el centro poblado más próximo.	Territorial
44	Violencia por disputa territorial	Violencia	Eventos de enfrentamientos armados, masacres, homicidios, desplazamiento forzado, y homicidios de funcionarios estatales	Territorial
45	Presencia actores armados ilegales	AAI	Presencia de grupos armados ilegales, usando índice de UNODC	Territorial
46	Corredor estratégico	Corredor	Variable dicotómica si el territorio es punto estratégico militar o de tráfico	Territorial
47	Despojo de tierras	Despojo	Despojo activo de tierras por agentes ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes)	Territorial

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
48	Territorio de comunidades étnicas y ZRC	ResgCC-ZRC	Resguardos o Consejos Comunitarios y Zonas de reserva campesina (ZRC)	Territorial
49	Presencia de cultivos ilícitos	CultILICIT	Área en cultivos ilícitos (coca, amapola y marihuana)	Territorial
50	Educación	Educacion	Nivel de educación de la población	Social
51	Esperanza de vida	EspVida	Esperanza de vida al nacer	Social
52	Uso del suelo	UsoSuelo	Uso actual del suelo	Ambiental
53	Conflicto de uso del suelo	ConfSuelo	Diferencia entre el uso actual y la vocación de uso	Ambiental
54	Presencia de fuerza pública	FuerzaPub	Presencia de policía y otras fuerzas armadas y militares en el territorio	Político Institucional
55	Apropiación indebida de recursos públicos	Malversa	Apropiación de recursos del erario público y regalías y otras fuentes de recursos para uso priveneficio privado	Político Institucional
56	Parque Nacionales, Reservas y otras áreas protegidas	Reservas	Presencia de unidades administrativas con manejo ambiental especial	Territorial
57	Programas de desarrollo alternativo	DesAltern	Establecimiento de programas de desarrollo alternativo en el territorio	Económico
58	Pobreza	Pobreza	Pobreza de la población por ingresos	Económico
59	Inversión productiva	InvProd	Inversión en infraestructura de acceso, comunicaciones (Pública), o inversión privada en cualquier sector productivo	Económico

14.1.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta

Puesto	Variable	Influencia directa	Variable	Dependencia directa	Variable	Influencia indirecta	Variable	Dependencia indirecta
1	AAI	534	DesAltern	430	AAI	537	DesAltern	408
2	ContrEstat	378	DesarrSect	399	ContrEstat	432	DesarrSect	391
3	Acceso	365	InvProd	386	FuerzaPub	370	InvProd	367
4	Violencia	317	CultLegal	343	Acceso	358	InforTierr	309
5	CultILICIT	317	Gobernab	304	Violencia	322	Gobernab	309
6	FuerzaPub	295	InforTierr	299	CultILICIT	317	Ofertalnst	296
7	Ofertalnst	282	EficaciaGo	273	Coopta	306	CultLegal	294
8	ResgCC-ZRC	278	Ofertalnst	273	ResgCC-ZRC	304	EficaciaGo	271
9	Corrupcion	265	Reservas	269	Crimen	301	Reservas	266
10	MÉtnicoT	260	CultILICIT	256	Corrupcion	296	EmpleRural	244
11	Gobernab	256	UsoSuelo	247	Corredor	285	IncetLegal	241
12	DesarrSect	247	EmpleRural	234	MÉtnicoT	283	UsoSuelo	239
13	Coopta	247	IncetLegal	225	Interdicci	260	ConfSuelo	238
14	Interdicci	247	Interdicci	217	Coordilnte	258	OrgSocial	232
15	Coordilnte	243	ResgCC-ZRC	212	Gobernab	256	Res-gCC-ZRC	232
16	Crimen	239	MinILEGAL	208	MinILEGAL	234	MinILEGAL	221
17	Corredor	230	OrgSocial	208	DesarrSect	220	Despojo	218
18	OrgSocial	221	Despojo	208	Ofertalnst	219	Corrupcion	217
19	Reservas	217	ConfSuelo	208	Particip	216	Interdicci	216
20	Particip	204	Corrupcion	199	OrgSocial	213	Pobreza	210
21	MinILEGAL	199	AcceEduc	195	Reservas	208	Particip	202
22	EficaciaGo	199	MÉtnicoT	191	EficaciaGo	198	Crimen	201
23	InvProd	199	Crimen	191	InvProd	198	PresInstit	200
24	Pobreza	191	Particip	186	Justicia	194	MÉtnicoT	198
25	Ruralidad	182	Pobreza	182	Ruralidad	176	AcceEduc	183
26	DesAltern	178	PresInstit	178	InforTierr	174	CultILICIT	183

Puesto	Variable	Influencia directa	Variable	Dependencia directa	Variable	Influencia indirecta	Variable	Dependencia indirecta
27	InforTierr	173	Rental/L	169	CultLegal	168	CredLeg	168
28	Despojo	169	Migrac	160	Migrac	168	CapTecnica	167
29	Migrac	160	ContrEstat	160	DesAltern	162	FuerzaPub	164
30	Justicia	156	Violencia	160	Despojo	160	Ruralidad	151
31	CultLegal	152	FuerzaPub	156	Malversa	154	CoordiInte	147
32	Malversa	147	Acceso	152	Pobreza	145	Justicia	147
33	IncetLegal	134	Justicia	147	CultPolit	122	Acceso	146
34	PresInstit	130	CredLeg	143	FrontAgríc	119	Violencia	145
35	FrontAgríc	126	CapTecnica	134	PresInstit	114	Educacion	139
36	ConfSuelo	117	CoordiInte	134	ConfSuelo	105	Coopta	138
37	Educacion	112	AAI	134	Educacion	95	ContrEstat	136
38	CapTecnica	108	Coopta	130	IncetLegal	95	Migrac	132
39	CultPolit	108	CompraFinc	126	MinasAntiP	88	AAI	131
40	CompraFinc	104	Ruralidad	126	CompraFinc	87	DesempFisc	131
41	CredILICIT	99	Educacion	126	CapTecnica	81	CultPolit	123
42	DistComerc	99	AcceSalud	121	CredILICIT	81	Malversa	121
43	PrILEGAL	95	CredILICIT	117	VocSuelos	80	AcceSalud	119
44	VocSuelos	86	CultPolit	112	Clima	77	Rental/L	110
45	CredLeg	86	Corredor	108	Rental/L	75	DetAmbient	103
46	EstabPrecl	86	Malversa	108	DistComerc	70	CredILICIT	100
47	MinasAntiP	82	EspVida	104	PrILEGAL	69	Corredor	100
48	Rental/L	78	DesempFisc	99	CostComLeg	69	VocSuelos	92
49	UsoSuelo	78	VocSuelos	91	EstabPrecl	66	EspVida	91
50	Clima	73	DetAmbient	91	CredLeg	61	Reclutam	75
51	DetAmbient	73	Reclutam	78	DesempFisc	59	CompraFinc	70
52	CostComLeg	73	CostComLeg	69	UsoSuelo	56	FrontAgríc	68
53	EstabPrLEG	73	FrontAgríc	65	EstabPrLEG	53	MinasAntiP	53
54	DesempFisc	56	MinasAntiP	56	DetAmbient	51	CostComLeg	52
55	Reclutam	47	EstabPrLEG	34	Reclutam	47	EstabPrLEG	38
56	AcceEduc	43	PrILEGAL	21	AcceEduc	35	PrILEGAL	13
57	EmpleRural	43	EstabPrecl	13	EmpleRural	22	EstabPrecl	9
58	AcceSalud	13	DistComerc	4	AcceSalud	0	DistComerc	9
59	EspVida	0	Clima	0	EspVida	0	Clima	0

14.2 CONSUMO DE SPA LÍCITAS E ILÍCITAS

14.2.1 Descripción de las variables consideradas

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
1	Política Pública en torno al consumo de SPA	PP Diseño	Diseño de políticas públicas que atienden específicamente la problemática de consumo y los factores asociados	Política Pública
2	Eficacia en prevención	EficPrev	Porcentaje de disuasión del consumo y aumento de la edad de inicio derivado de las acciones de prevención	Política Pública
3	Oferta de servicios de mitigación	ServMit	Conjuntos de servicios y acciones de reducción de la vulnerabilidad al riesgo y al daño continuo y escalado por consumo	Política Pública
4	Oferta de servicios de tratamiento	ServTrat	Conjunto de servicios, programas, centros y acciones para el tratamiento de personas afectadas por consumo de SPA	Política Pública

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
5	Eficacia en programas de superación	EficSupera	Reducción de la dependencia y la vulnerabilidad a la reincidencia en el consumo	Política Pública
6	Evidencia científica sobre prevención, mitigación y superación	EviEfect	Existencia de información sistematizada (estudios, registros, encuestas) específicos sobre la efectividad de la prevención la mitigación y la superación	Política Pública
7	Estudios sobre el consumo de SPA	EstConsumo	Estudios basados en evidencias sobre la problemática y dinámica del consumo de SPA	Política Pública
8	Información pública sobre problemas del consumo	InfoPúblic	Acciones de sensibilización, información y formación sobre las SPA que considere los segmentos de población de manera específica y que se realice en forma continua	Política Pública
9	Continuidad de las acciones	Continuida	Continuidad de las acciones para la prevención, mitigación y superación	Política Pública
10	Cobertura de las acciones	Cobertura	Porcentajes de la población meta que son cubiertas por las acciones públicas de PMS	Política Pública
11	Volumen de recursos para prevención (económicos y técnicos)	RecAsigna	Destinación de recursos económicos, humanos y técnicos para la PMS	Política Pública
12	Ejecución de recursos del gobierno	RecEjecuta	Recursos ejecutados en PMS	Política Pública
13	Nivel de articulación interinstitucional	ArticInst	Nivel en el que operan las diferentes instituciones concernidas en forma coordinada, al nivel sectorial y territorial	Política Pública
14	Disponibilidad y variedad de sustancias en el mercado	Disponibil	Presencia de SPA en el mercado, tanto puras como las provenientes de mezclas	Disponibilidad
15	Redes ilegales de distribución y narcomenudeo	RedNarco	Presencia de redes de crimen organizado asociadas a la distribución y comercialización de SPA	Disponibilidad
16	Nuevas estrategias de mercadeo de SPA	EstratMerc	Estrategias de mercadeo, presentación y distribución recientes (internet, domicilios, etc.)	Disponibilidad
17	Nivel de control en la prescripción y venta de medicamentos	ContLEGALE	Aplicación efectiva de las normas de control de medicamentos y sustancias con restricción de venta	Disponibilidad
18	Adecuación de las normas	AdecNormas	Actualización de las normas de restricción o regulación de acuerdo con los hallazgos sobre el consumo con intenciones psicoactivas	Disponibilidad
19	Eficacia de las acciones de interdicción frente al microtráfico y narcomenudeo	Control	Resultados de las incautaciones (volúmenes incautados) y desintegración de bandas / grupos distribuidores	Disponibilidad
20	Capacidades de PMS y control	Capacidade	Capacidades técnicas de los agentes que intervienen en el fenómeno del consumo (policía, educadores, personal médico, sector judicial)	Capacidad institucional
21	Facilidad para la producción de drogas sintéticas	ProdDrogas	Facilidad para la producción de drogas sintéticas	Disponibilidad
22	Acceso a sustancias spa legales / ilegales	Acceso	Posibilidad de adquirir por diferentes medios sustancias psicoactivas	Acceso a sustancias
23	Venta libre	VentaLibre	Venta legalmente autorizada de varias SPA y de componentes para la elaboración de mezclas	Acceso a sustancias
24	Proximidad a lugares de expendio	Proximidad	Distancia a los sitios de venta de SPA	Acceso a sustancias
25	Gama de precios de las SPA	Precios	Disponibilidad de varios productos con diferenciales de precios que permiten el consumo en todos los estratos socioeconómicos	Acceso a sustancias
26	Motivaciones individuales para el consumo	MotivaIndi	Existencia de razones de diversa índole que impulsan a las personas hacia el consumo	Motivaciones individuales
27	Ausencia de un sentido de la vida	SentiVida	Ausencia de una concepción de la vida entendida como una ruta de realización existencial y de trascendencia personal	Motivaciones individuales

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
28	Proyecto de vida	ProyecVida	Proyecto de vida que posibilite la inclusión en el marco de los derechos humanos	Motivaciones individuales
29	Búsqueda de placer	Placer	Búsqueda de placer	Motivaciones individuales
30	Necesidad de afiliación y pertenencia	Pertenenci	Necesidad de hacer parte de colectivos sociales	Motivaciones individuales
31	Habilidades para la vida en la persona	HabVida	Conjunto de habilidades (comunicación, autocuidado, autoregulación, etc.) que permiten afrontar y superar situaciones de riesgo relacionadas con el consumo de SPA	Motivaciones individuales
32	Curiosidad por los efectos de los SPA	Curiosidad	Curiosidad por los efectos de los SPA	Motivaciones individuales
33	Dependencia	Dependenci	Condición de dependencia física o psíquica de una sustancia	Motivaciones individuales
34	Fortaleza/ debilidad del vínculo y red familiar	Familia	Intensidad y calidad del vínculo y la relación de la persona con su familia (y viceversa), y capacidad de soporte de la red familiar frente a situaciones de crisis o estrés	Entorno social
35	Pautas de crianza como factor de riesgo de consumo de SPA	Crianza	Pautas de crianza (conjunto de normas, reglas y valores) que operan como factor de riesgo en el consumo de SPA	Entorno social
36	Aceptación social de consumo	AceptSocia	Patrón cultural que considera el consumo como algo normal o aceptado	Entorno social
37	Centros de Esparcimiento	Rumba	Sitios de recreación en donde es frecuente el narcomenudeo y el consumo de SPA	Entorno social
38	Presión social hacia el consumo	PresSocial	Presión social hacia el consumo	Entorno social
39	Paradigmas de éxito asociados al mundo de las drogas	ExitoNarco	Paradigmas de éxito asociados al mundo de las drogas	Entorno social
40	Estigma y discriminación de grupos sociales	Estigma	Condición de discriminación y exclusión sobre sectores poblacionales particulares	Entorno social
41	Vulnerabilidad por redes sociales	RedesSoc	Vulnerabilidad derivada de la utilización de las redes sociales como impulsores del consumo	Entorno social
42	Contextos de violencia	ContViolen	Contextos de violencia (social, física, sexual, intrafamiliar)	Entorno social
43	Inducción al consumo para integración en actividades ilegales	InducBACRI	Implementación de estrategias de inducción al consumo para reclutamiento de crimen organizado, principalmente entre menores	Entorno social
44	Centros de reclusión	Carcel	Centros de reclusión	Entorno social
45	Turismo asociado al consumo	Turismo	Empresas / sectores del turismo asociados al consumo	Entorno social
46	Patrones problemáticos de consumo de grupos migratorios	PatronCons	Alteración de los patrones locales de consumo de SPA por efecto de grupos migratorios con patrones problemáticos distintos de consumo	Entorno social
47	Mensajes publicitarios que promuevan el consumo	Publicidad	Mensajes publicitarios que promuevan el consumo	Entorno social
48	Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización	Oportunida	Acceso a oportunidades laborales, educativas y de socialización	Oportunidades sociales
49	Entorno laboral	EntLaboral	Entornos del trabajo que pueden favorecer o crear condiciones para el consumo	Oportunidades sociales
50	Deserción Escolar	DescEscola	Salida del sistema educativo antes de concluir los ciclos	Oportunidades sociales
51	Crisis vitales	CrisisVita	Situaciones de crisis de diverso origen que afectan la estabilidad emocional de las personas	Oportunidades sociales
52	Opciones de uso del tiempo libre	Tlibre	Programas y opciones (tiempo, actividades y escenarios) para el uso del tiempo libre	Oportunidades sociales

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
53	Condición socioeconómica	EstratoSoc	Pertenencia a un estrato socioeconómico que tiene efectos sobre el patrón de consumo y el nivel de dependencia	Oportunidades sociales
54	Consumo de SPA LEGALES	ConSPA-LEG	Consumo de SPA LEGALES, que tienen niveles heterogéneos de regulación y control de venta y acceso.	Consumo
55	Consumo de SPA ILEGALES	ConSPA-IL	Consumo de SPA ILEGALES	Consumo
56	Servicios y programas de prevención del consumo de SPA	ServPrev	Conjunto de servicios y programas públicos y privados de prevención del consumo de SPA	Política Pública
57	Información sobre oferta institucional sobre servicios	InfoOferta	Información sobre la oferta institucional sobre servicios para la prevención, mitigación y superación del consumo de SPA	Política Pública
58	Implementación de Políticas públicas	PP Implem	Implementación de las políticas públicas relacionadas con la problemática de consumo de SPA legales e ilegales	Política Pública
59	Eficacia de la mitigación	EficMitig	Disminución del riesgo y del daño asociado al consumo de SPA	Política Pública

14.2.2 Tabla de síntesis: Influencia y dependencia directa e indirecta

Puesto	Variable	Influencia directa	Variable	Dependencia directa	Variable	Influencia indirecta	Variable	Dependencia indirecta
1	PP Implem	348	ConSPA-IL	309	PP Implem	330	MotivaIndi	343
2	PP Diseño	315	ConSPA-LEG	304	PP Diseño	321	ProyecVida	328
3	ContViolen	296	MotivaIndi	298	ContViolen	303	ConSPA-IL	319
4	ConSPA-IL	293	ContViolen	298	ConSPA-IL	287	ConSPA-LEG	312
5	ConSPA-LEG	285	Carcel	298	ConSPA-LEG	280	Dependenci	311
6	AdecNormas	279	EficPrev	290	AdecNormas	276	Placer	308
7	Capacidade	274	ProyecVida	276	Capacidade	274	ContViolen	304
8	ArticInst	262	Placer	276	ArticInst	265	Pertenenci	303
9	Estigma	240	EficMitig	276	Estigma	242	Carcel	298
10	Continuida	226	EficSupera	271	Cobertura	232	EficMitig	285
11	Cobertura	224	Dependenci	268	Continuida	231	Familia	279
12	Rumba	213	Curiosidad	249	EficMitig	207	EficPrev	276
13	EficPrev	204	Pertenenci	246	EficPrev	205	Curiosidad	274
14	AceptSocia	202	PatronCons	232	Rumba	200	EficSupera	274
15	Carcel	202	Familia	226	AceptSocia	198	HabVida	251
16	EficMitig	202	InducBACRI	215	Carcel	191	SentiVida	248
17	Oportunida	185	EntLaboral	215	Oportunida	188	RedesSoc	247
18	Dependenci	182	HabVida	210	Dependenci	181	EntLaboral	231
19	EntLaboral	182	RedesSoc	210	EntLaboral	179	PatronCons	228
20	Disponibil	177	Turismo	204	Disponibil	178	Oportunida	227
21	EficSupera	174	SentiVida	199	DescEscola	175	Crianza	219
22	DescEscola	171	Oportunida	196	EficSupera	173	InducBACRI	213
23	MotivaIndi	163	Crianza	190	Tlibre	164	DescEscola	210
24	Tlibre	163	DescEscola	185	MotivaIndi	162	Turismo	198
25	RedNarco	160	RedNarco	174	RedNarco	161	CrisisVita	192
26	ProyecVida	160	RecAsigna	168	EstConsumo	161	PresSocial	169
27	Familia	157	PresSocial	157	ProyecVida	160	RedNarco	167
28	RedesSoc	157	Tlibre	146	Familia	158	Estigma	149
29	EstratoSoc	157	AceptSocia	143	CrisisVita	157	RecAsigna	146
30	EstConsumo	154	PP Diseño	141	InducBACRI	153	Publicidad	136
31	CrisisVita	154	Cobertura	141	HabVida	152	Precios	135

Puesto	Variable	Influencia directa	Variable	Dependencia directa	Variable	Influencia indirecta	Variable	Dependencia indirecta
32	InfoPúblic	152	Precios	141	InfoPúblic	151	AdecNormas	129
33	HabVida	152	PP Implem	141	Control	149	PP Diseño	128
34	InducBACRI	152	InfoPúblic	138	EstratoSoc	149	AceptSocia	127
35	Publicidad	152	Disponibil	138	Turismo	148	ArticlInst	127
36	Turismo	149	Publicidad	138	RecAsigna	148	Rumba	126
37	Control	146	CrisisVita	138	RecEjecuta	148	InfoPúblic	118
38	Placer	146	ArticlInst	135	EviEfect	145	Disponibil	114
39	RecAsigna	143	AdecNormas	135	SentiVida	145	PP Implem	106
40	RecEjecuta	143	Estigma	135	Placer	143	Acceso	102
41	SentiVida	143	Acceso	130	PresSocial	142	EstratMerc	99
42	PresSocial	143	Rumba	127	Publicidad	139	Tlibre	97
43	ExitoNarco	141	Control	116	InfoOferta	138	ServMit	97
44	EstratMerc	135	Continuida	113	RedesSoc	133	Continuida	96
45	Crianza	130	EstratMerc	113	ExitoNarco	132	Cobertura	91
46	EviEfect	127	ServMit	110	Crianza	128	Control	91
47	Pertenenci	124	EstConsumo	107	EstratMerc	126	Proximidad	78
48	InfoOferta	116	RecEjecuta	102	Pertenenci	124	InfoOferta	78
49	PatronCons	113	ServPrev	99	ServPrev	121	ServPrev	72
50	ServPrev	113	InfoOferta	96	PatronCons	115	RecEjecuta	68
51	ContLEGALE	107	ServTrat	91	ServMit	115	ExitoNarco	65
52	ServMit	99	Proximidad	83	ContLEGALE	103	EstConsumo	60
53	VentaLibre	99	EviEfect	80	Acceso	99	ServTrat	56
54	Acceso	96	ExitoNarco	77	VentaLibre	97	EstratoSoc	50
55	Proximidad	91	ContLEGALE	74	ServTrat	94	ContLEGALE	50
56	ServTrat	85	VentaLibre	60	Proximidad	89	VentaLibre	49
57	ProdDrogas	83	Capacidade	58	ProdDrogas	83	EviEfect	45
58	Precios	66	ProdDrogas	44	Curiosidad	64	Capacidade	39
59	Curiosidad	63	EstratoSoc	38	Precios	57	ProdDrogas	34



Calle 53 No. 13 - 27
Bogotá D.C., Colombia
PBX (+57)(1) 444 31 00 (exts.
1532/1519)
odc@minjusticia.gov.co
www.minjusticia.gov.co

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