

# P Putumayo



Líneas Base Departamentales sobre la  
problemática de las drogas ilícitas



# LÍNEAS BASE DEPARTAMENTALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Septiembre 2014

Putumayo



## AGRADECIMIENTOS

Las siguientes organizaciones e individuos contribuyeron con la realización del estudio de Líneas Base Departamentales sobre la problemática de las drogas ilícitas y a la preparación del presente Atlas:

### GOBIERNO DE COLOMBIA:

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Julian David Wilches Guzmán

Director de Política contra las Drogas y Actividades Relaciones

Martha Paredes Rosero

Subdirectora Estratégica y de Análisis

Gabriel Gutiérrez García, Profesional Especializado. Coordinador Equipo Descentralización Política de Drogas

Manuel Eduardo Riaño Chaparro, Asesor Descentralización Política de Drogas. Coordinador proyecto Líneas Base Departamentales

José Andrés Camelo Ortíz, Asesor Descentralización Política de Drogas

Herbert Augusto Infante Romero, Asesor Descentralización Política de Drogas

Natasha Ramírez Villanueva, Asesora Descentralización Política de Drogas

### UNODC:

Bo Mathiasen, Representante en Colombia.

### Elaborado Por:

Hyarold Leonardo Correa, Coordinador Técnico SIMCI

Henry Salgado Ruiz, Líder de Investigación y análisis

Germán Andrés Clavijo, Analista Junior en Procesamiento Digital.

Juan Carlos Parra, Ingeniero de Edición.

Martha Luz Gutiérrez, Técnica en Apoyo Logístico e Investigación.

Marye Sáenz, Estadística.

Sandra Guayazán, Analista de soporte de Estadística

Ana Donato, Química.

Laura Angélica Castro, Investigadora de Apoyo.

Lina Arévalo, Analista e investigadora de apoyo

Cielo Piñeros, Investigadora de apoyo

Orlando González, Experto en Procesamiento Digital.

Sandra Rodríguez, Experta en Procesamiento Digital.

Zully Sossa, Experta en Procesamiento Digital

Daniel Oswaldo León, Ingeniero de Soporte Procesamiento Digital

Jerson Andrés Achicanoy, Ingeniero de Soporte SIG

Omar Favian Pachón, Ingeniero de Soporte Procesamiento Digital

Martha Liliana Martínez Velásquez, Diseñadora Gráfica

Juan Gabriel Rojas, Analista SIG - proyecto COLK53

Gustavo Cárdenas, Analista Sensores Remotos - proyecto COLK53

Cristian Castañeda, Analista SIG - proyecto COLK53

Arturo Barbosa, Analista Junior SIG y Sensores Remotos - proyecto COLK53

Miguel Serrano López, Consultor

Gloria Esperanza Mantilla Vela, Consultora

### Apoyo Técnico:

María Ximena Gualdrón, Ingeniera de Campo.

Omar Erbey Sotelo, Ingeniero de Soporte SIG.

María Isabel Velandia, Experta en Procesamiento Digital.

Jorge Alfonso Fonseca, Desarrollador SIG

Héctor Hernando Bernal, Investigador Proyecto PRELAC

El diseño y desarrollo de la presente investigación hace parte del Convenio 123 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.

Fotografías: UNODC/SIMCI a menos que se especifique otra.

Putumayo



## ÍNDICE LÍNEAS BASE DEPARTAMENTALES

|   | página |
|---|--------|
| Introducción  | 9      |
| <b>Análisis descriptivo</b>   |        |
| Localización, Hipsometría e Hidrografía   | 20     |
| Comunicaciones  | 22     |
| Deforestación y Áreas Administrativas Especiales                                      | 24     |
| Vocación, conflictos en el uso del suelo y Área agrícola sembrada                     | 26     |
| <b>Análisis de vulnerabilidad</b>   |        |
| Tasa de deserción escolar   | 32     |
| Cobertura del sistema de salud e Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS)         | 34     |
| Circuitos judiciales, juzgados municipales, fiscalías y centros de atención ciudadana | 36     |
| Presencia financiera  | 40     |
| Índice de desempeño fiscal  | 42     |
| Índice de Ruralidad y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)                         | 44     |
| Acciones de Grupos Armados Ilegales y desplazamiento forzado (Expulsión)              | 46     |
| Masacres y desplazamiento forzado   | 48     |
| Nivel de atención a población desplazada  | 50     |
| Protección de tierras   | 52     |
| Restitución de tierras  | 54     |
| Índice de vulnerabilidad (enfoque de capacidades)                                     | 58     |
| <b>Análisis de amenazas</b>   |        |
| Permanencia de cultivos de coca   | 62     |
| Posibles áreas de producción de Cocaína   | 64     |
| Consumo de sustancias psicoactivas  | 66     |
| <b>Respuestas</b>   |        |
| Incautaciones de marihuana  | 70     |
| Incautaciones pasta base  | 72     |
| Incautaciones clorhidrato   | 74     |
| Laboratorios desmantelados  | 76     |
| Cronicidad, Aspersión y Erradicación Manual   | 78     |
| Centros de Atención a la Drogadicción (CAD)   | 80     |
| Programas de Desarrollo Alternativo   | 82     |
| Dinámica de las sustancias químicas en la producción de cocaína                       | 84     |
| <b>Síntesis</b>   | 87     |
| <b>Talleres departamentales - líneas base 2013</b>                                    | 93     |
| <b>Buenas Prácticas y Aprendizajes</b>  | 105    |
| <b>Glosario</b>   | 108    |

Putumayo





## 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 e integrado del fenómeno de las Drogas, mediante la publicación de la Línea Base sobre Drogas en el departamento del Putumayo. Para la construcción de esta línea base estas dos instituciones han unido esfuerzos con el objeto de ofrecer a las entidades territoriales nuevas herramientas de apoyo para la formulación de la políticas públicas frente a las drogas ilícitas.

En respuesta a este reto, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de UNODC está 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. Sin duda alguna, la geografía es un recurso analítico fuertemente desarrollado en múltiples áreas de investigación, sin embargo, en el marco de la lucha contra las drogas las aproximaciones analíticas basadas en las relaciones territoriales se habían concentrado exclusivamente en la oferta de drogas y en particular en los cultivos ilícitos.

Con este ejercicio que presentamos se amplió el enfoque y hemos hecho geografía de la oferta de drogas ilícitas, del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), de los delitos conexos vinculados al fenómeno de las drogas y de las respuestas institucionales implementadas por las autoridades gubernamentales del departamento del Putumayo para atacar la cadena del narcotráfico y sus diferentes expresiones.

Este departamento ha sido identificado principalmente desde la oferta de drogas. En los primeros años de esta década, Putumayo fue el departamento más afectado por la siembra de coca en Colombia. Nueve de los 13 municipios que lo conforman han sido afectados con presencia de cultivos de coca durante el periodo 2001 - 2012. Con excepción de los municipios de Colón, Santiago, San Francisco y Sibundoy, todos han tenido presencia de cultivos de coca durante todo este periodo.

Los productores de coca en el departamento han tenido una alta participación en el procesamiento de subproductos para la venta. Si bien existe un 33% que comercializa hoja fresca desde el comienzo de la primera década del siglo XXI, cerca del 65% de los productores migró de vender pasta básica entre el 2000 y el 2005, a base de cocaína después del 2006. El comportamiento de los precios ha sido sólo medianamente consistente con esta dinámica, si bien las tendencias lineales del área sembrada y de los precios reales de los diferentes subproductos son coincidentes.

De acuerdo con el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas realizado en 2008, en la región Orinoquia-Amazonia -donde se encuentra el departamento de Putumayo- la prevalencia de consumo de marihuana era para ese año de 1,8% por debajo del porcentaje nacional que era de 2,3%. Para las sustancias cocaína, heroína, tranquilizantes y éxtasis, las prevalencias eran inferiores a 0,5%, por debajo del promedio nacional. Si bien existe un nivel de coordinación importante que refleja la preocupación del gobierno local acerca del consumo de drogas, llama la atención la falta de datos que sirvan para hacer seguimiento y análisis a la política pública frente a esta temática.

En materia de lavado de activos el Putumayo estuvo fuertemente afectado por las pirámides DMG (David Murcia Guzmán) y DRFE (Dinero Rápido Fácil y Efectivo), fundadas en el 2003. Estas pirámides (que operaban también en Nariño y luego extendieron sus operaciones a Cauca, Huila y Bogotá) ofrecían rendimientos financieros superiores al 100% en plazos inferiores a un año. Estas pirámides permitieron la captación incontrolada de enormes cantidades de dinero en efectivo generado por la producción y comercialización de clorhidrato de cocaína.

A nivel del tráfico, según se estableció en el taller departamental sobre drogas ilícitas, realizado en noviembre de 2013, las rutas fluviales son usadas por los narcotraficantes y grupos armados ilegales para transportar la pasta base y la cocaína, bien sea para llevarla al interior del país o para sacarla al Pacífico o la región ecuatoriana.

Esta problemática de las drogas ilícitas en el Putumayo se presenta en este Atlas a través de fichas que comprenden información geográfica, analítica y estadística. Esta información proviene de estadísticas oficiales, de aportes de especialistas y de la sistematización del taller de análisis de la problemática realizado en la ciudad de Mocoa con la participación de expertos/as del departamento en los diferentes ejes temáticos abordados.

Este documento, entonces, ofrece una visión territorial centrada en el estado actual de la oferta de drogas, el consumo y los delitos conexos a la producción de drogas. Adicionalmente, propone un enfoque de Amenaza y vulnerabilidad como herramientas de apoyo a la construcción de políticas públicas de orden departamental. En este sentido, esta línea base se constituye en un insumo para la formulación del Plan Departamental de Drogas.

## Antecedentes

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en particular la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, desarrolla diferentes acciones relacionadas con 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 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 sobre evidencias.

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

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.

## Justificación

Se requiere contar con herramientas de caracterización regional capaces de integrar las diferentes manifestaciones del problema de las drogas con enfoque de vulnerabilidad, que promueva la toma de decisiones de política pública basadas en evidencia técnica y que fortalezca las políticas y acciones implementadas en el ámbito departamental para combatir el problema de las drogas.

La construcción de líneas base departamentales busca apoyar la formulación de las políticas departamentales de drogas; igualmente permitirá coleccionar, ordenar y poner a disposición de las autoridades nacionales y locales, insumos regionales para entender o dimensionar las dinámicas de los territorios y la incidencia que sobre ellas tiene el fenómeno del narcotráfico.

## Metodología

Las líneas base regionales plantean el territorio como el escenario donde confluyen diferentes dinámicas asociadas con el fenómeno de las drogas ilícitas; en particular, manifestaciones asociadas con la producción de drogas ilegales, el consumo, el tráfico y delitos relacionados. El Atlas departamental sobre drogas que presentamos está basado en tres enfoques principales:

- El enfoque de vulnerabilidad, que es planteado como una derivación de la teoría del riesgo, es entendido como “la probabilidad y la magnitud de las consecuencias [adversas] después de un evento de peligro” (Turner et al. 2003; p. 1)<sup>1</sup>. En este caso se desea evaluar la probabilidad de que la sociedad en el departamento de Putumayo sea afectada por el problema de las drogas en cualquiera de sus manifestaciones. La definición clásica de riesgo se propone como una función compuesta por la amenaza (probabilidad de sufrir una perturbación) en su interacción con la Vulnerabilidad; la amenaza configura entonces el evento que puede tener efectos sobre el sistema considerado, mientras que la Vulnerabilidad se enfoca en las condiciones internas, determinadas por el nivel de exposición a la amenaza, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente.

1. B.L TURNER et al. 2003. “A framework for vulnerability analysis in sustainability science”. PNAS, July 8, 2003. Vol 100 No 14.

- El enfoque de geografía que plantea la pertinencia de analizar los fenómenos a partir de sus manifestaciones sobre el territorio. El enfoque de geografía permite la integración de los fenómenos a partir de sus características geoespaciales; de manera tal que el territorio es el escenario sobre el cual se puede (debe) actuar para corregir las amenazas y vulnerabilidades que permiten las manifestaciones del delito.

- El enfoque de política pública, que define el grado de profundización de la información. Para las líneas base la información es pertinente en tanto sea útil para la construcción de política pública; en este sentido, los estudios de línea base no son una profundización en el nivel de conocimiento y no llenan vacíos de información; el objeto principal es identificar variables claves para la construcción de política pública y ponerla a disposición de los analistas.

## El enfoque de vulnerabilidad<sup>2</sup>

El enfoque de vulnerabilidad es una adaptación de la teoría del riesgo, que de manera simplificada puede plantearse del siguiente modo:

\* Amenaza = Probabilidad que se presente una perturbación o shock.

\* Vulnerabilidad = Nivel de exposición a la amenaza - Capacidad del sistema para manejar la perturbación, en caso que se presente.

El enfoque de vulnerabilidad consiste en la focalización del análisis de riesgo desde la perspectiva del sujeto potencialmente afectado por la amenaza. En este sentido, considera como elementos clave las dos variables constitutivas de la vulnerabilidad:

1. Nivel de exposición a la amenaza.
2. Capacidad de reacción frente a la presencia de una perturbación o shock.

El nivel de exposición a la amenaza responde a una lógica de localización; la capacidad de reacción, en cambio, incorpora tanto los componentes de prevención, como los de atención en la etapa de emergencia, y el tratamiento posterior para la recuperación.

El enfoque de vulnerabilidad es profundamente pertinente cuando la amenaza obedece a factores generadores ajenos al control del agente. De acuerdo con Castaño (2007), el proceso que lleva al desastre o impacto final del evento de peligro se puede analizar en cuatro tiempos:

- (i) El evento de peligro y la exposición a éste.
- (ii) La sensibilidad del sistema, valorado desde la magnitud de su respuesta a este evento.
- (iii) El impacto inicial sobre el sistema o la población, y su reacción o proceso de ajuste (resiliencia).
- (iv) El impacto final luego del ajuste.

Por otra parte, el análisis debe considerar de manera clara la distinción entre la vulnerabilidad (la cual debe contar con descriptores que precisen su alcance o grado), y los factores generadores de la vulnerabilidad. Igualmente, debe considerarse que el enfoque de riesgo es una aproximación probabilística que debe contrastarse con la naturaleza e intensidad de la perturbación específica que se presenta en una zona geográfica; de este modo, se podrá valorar la efectividad de la respuesta respecto de la perturbación, e igualmente será posible realizar ajustes al sistema dentro de las que se incorporen acciones para la disminución de la vulnerabilidad, o para la reducción o eliminación de la amenaza.

Para la construcción del enfoque de vulnerabilidad, es preciso aportar algunos elementos en relación con las características de las amenazas, teniendo como punto de referencia inicial la amenaza aquí considerada, a saber, la consolidación de zonas productoras de cultivos ilícitos de coca.

En primer lugar, las amenazas pueden clasificarse según su forma de afectación como amenazas específicas, o amenazas de escala intermedia.

El riesgo de una amenaza o crisis idiosincrásica o específica, se refiere a la que puede impactar determinadas

2. Para detalles en el enfoque de vulnerabilidad consultar "Guía metodológica de indicadores de vulnerabilidad y seguimiento de la consolidación de zonas libres de cultivos ilícitos de coca"...

personas u hogares. Por lo tanto, la probabilidad de afectar un individuo es independiente de la probabilidad de tocar a otro. Los llamados riesgos de amenazas o crisis covariadas o a escala intermedia o general, son aquellos que podrían impactar a todos los miembros de un grupo, sea de hogares, o personas, a regiones o países. En este caso las probabilidades no son independientes. Un segundo elemento a tener en cuenta, es que las amenazas se diferencian también de acuerdo con el nivel de delimitación espacial y temporal de la perturbación que producen. En términos generales, pueden clasificarse en:

\* Amenazas que generan una perturbación de impacto delimitado: por ejemplo una erupción volcánica, o una inundación, las cuales presentan un conjunto de eventos delimitados en el tiempo y en el espacio.

\* Amenazas que generan una perturbación de impacto dinámico: una enfermedad infectocontagiosa, por ejemplo, tiene un momento de entrada identificable dentro de una población dada, pero presenta una dinámica particular de desarrollo mientras permanezcan las condiciones favorables para su dispersión o contagio. Las amenazas de impacto dinámico presentan algunas propiedades relevantes para este estudio:

(i) Existen condiciones previas que son necesarias para su activación y desarrollo. En el caso de una epidemia, por ejemplo, es necesario que las condiciones del medio permitan la supervivencia del agente patógeno o del vector.

(ii) Además de las condiciones del medio necesarias para su activación, requieren de por lo menos un factor complementario que opera como detonante de la amenaza. Siguiendo con el ejemplo de la enfermedad, el aumento en los niveles de humedad en el ambiente, o problemas nutricionales, o una baja repentina de las defensas, son factores que activan la amenaza.

Es importante mencionar que las amenazas presentan distinto potencial de reincidencia. Siguiendo con el ejemplo epidemiológico, algunas enfermedades son genéticamente estables, y el cuerpo genera anticuerpos efectivos que bloquean su acceso de futuro de manera permanente; otras, en cambio, son ampliamente adaptativas, como en el caso de los virus, y el organismo no cuenta con mecanismos anticipatorios específicos para la amenaza; se trata entonces de una amenaza que presenta un tipo de acción aproximadamente conocido, pero cuyo principio activo específico no es reconocido por el organismo, por lo que presenta un mayor potencial de reincidencias.

Finalmente, debe considerarse que las amenazas varían también en relación con el nivel e intensidad de eventos asociados o efectos colaterales. Algunas amenazas dan lugar a secuencias prolongadas y diversas de efectos, algunos de cuales no se presentan en el órgano inicialmente afectado. Algunos ejemplos que ilustran este tipo de amenaza son la alteración del sistema endocrino, o la diabetes; en los dos casos, la afectación inicial produce efectos mucho más allá de los órganos específicos donde actúa la amenaza, y en algunos casos estos efectos pueden tener una duración indefinida en el tiempo.

Es importante anotar que si bien el Atlas tiene un enfoque de vulnerabilidad, el alcance es, por lo menos por ahora, solamente descriptivo, ya que no se cuenta con series de tiempo ni de datos suficientemente amplias para realizar modelos predictivos del riesgo.

### Enfoque de geografía

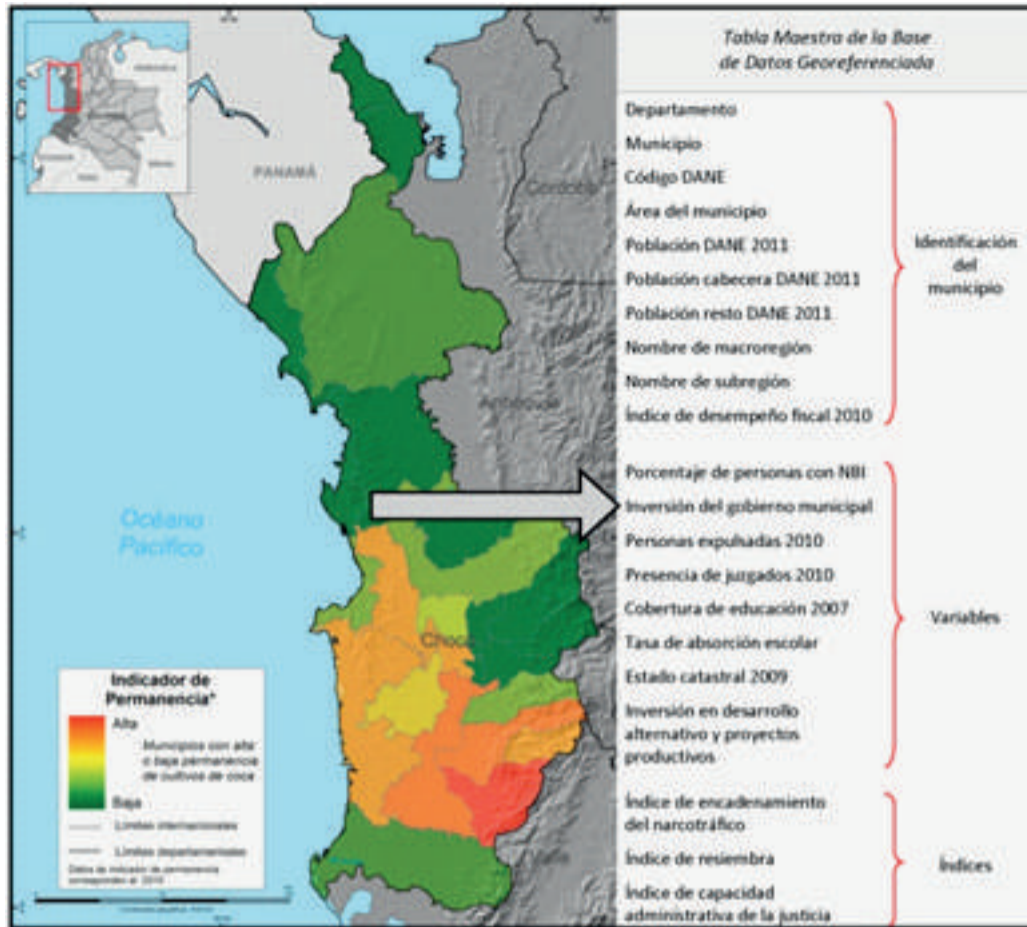
El enfoque de geografía se traduce en la conformación de una base de datos espaciales para caracterizar las manifestaciones territoriales del fenómeno de interés (el problema de las drogas). Este enfoque permite el manejo de los datos mediante el uso de herramientas de sistemas de información geográfica y contiene los atributos administrativos de cada unidad geográfica de estudio.

La base de datos se encuentra en sistema de coordenadas planas con origen Bogotá, proyección transversa de Mercator. La unidad geográfica predominante es el municipio, sin embargo para cultivos ilícitos, aspersion y erradicación manual, se utilizan unidades geográficas detalladas a nivel de grillas de 1 km X 1 km.

Cada municipio cuenta con la información necesaria para el cálculo de los índices sintéticos que caracterizan el fenómeno de las drogas en el departamento

3. En términos exactos se trataría de una nueva amenaza, pero que puede clasificarse dentro de un patrón general conocido. Esta propiedad es importante al analizar las dinámicas asociadas al narcotráfico, que presenta un altísimo nivel de innovación y ajuste en sus prácticas y procesos para evadir la acción de la justicia, tanto al nivel interno como externo.

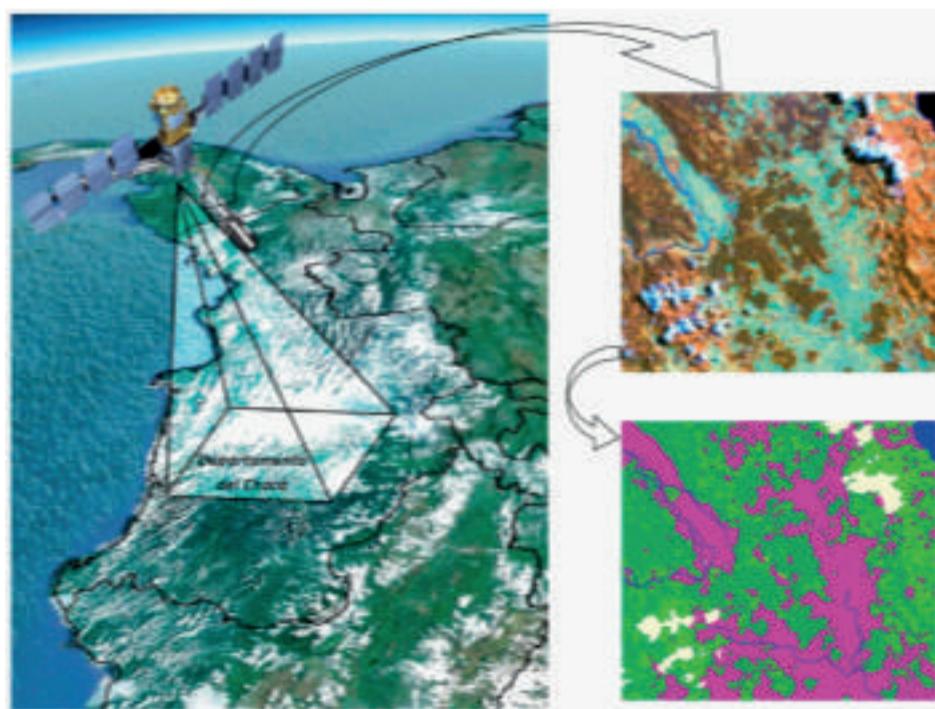
Figura 1. Base de datos georreferenciada



### Percepción remota

Se refiere a técnicas utilizadas para coleccionar información acerca de un objeto y sus alrededores desde una distancia que no esté físicamente en contacto con ellos. En el contexto de monitoreo, la percepción remota es una técnica que permite elaborar levantamientos de información de la superficie de la tierra para el análisis de diferentes dinámicas espaciotemporales, entonces, los instrumentos de percepción remota que cumplen esta misión se instalan en plataformas de observación que pueden ser aéreas, terrestres o satelitales, con el fin de realizar el mapeo, monitoreo y el inventario de recursos naturales y artificiales.

Figura 2. Captura de información mediante satélites y el uso de percepción remota



## Base georreferenciada de municipios (geodatabase)

Uno de los objetivos del estudio de líneas base departamentales, es la espacialización de las diferentes variables socio - económicas y biofísicas que se obtienen de diferentes fuentes y los índices que se obtengan de cruzar dos o más de estas variables.

Luego de una extensa búsqueda en diferentes entidades estatales y privadas, se logró recolectar gran cantidad de información que fue ordenada a través de un código único de cada municipio, cuya fuente es el Departamento Nacional de Estadística - DANE, este atributo es la llave para integrar la base georreferenciada de municipios (geodatabase); de esta manera se pueden espacializar los datos a nivel municipal, lo cual facilita el análisis de datos.

La Geodatabase es un modelo que permite el almacenamiento de numerosos tipos de datos, tanto geográficos como descriptivos (tablas). Para el caso de las líneas base departamentales, se incorporaron todas las variables necesarias para el análisis y cálculo de índices que llevan a entender más a fondo la problemática de las drogas en cada uno de los departamentos objeto del estudio. Por otro lado, se hace más sencillo el manejo de los datos con herramientas de sistemas de información geográfica ya que contiene los atributos de cada uno de los municipios.

La Geodatabase se encuentra en proyección Gauss Krueger origen Bogotá, cuyos parámetros son:

Proyección : Transversa de Mercator  
 Elipsoide : Internacional 1924  
 Datum : Observatorio Astronómico de Bogotá  
 Latitud : 4° 35' 56.57" N  
 Longitud : 74° 04' 51.30" W  
 Factor de Escala : 1  
 Falso Este : 1'000.000 metros  
 Falso Norte : 1'000.000 metros

La Geodatabase incluye una tabla de datos que facilita el análisis de cada una de las temáticas desarrolladas en el estudio y la generación de las diferentes fichas descriptivas de los fenómenos que se encuentran en cada uno de los departamentos; esto contribuye a entender la problemática de las drogas de manera integral. La información se puede obtener a nivel regional, departamental y municipal.

Figura 3. Integración de la información en la base de datos

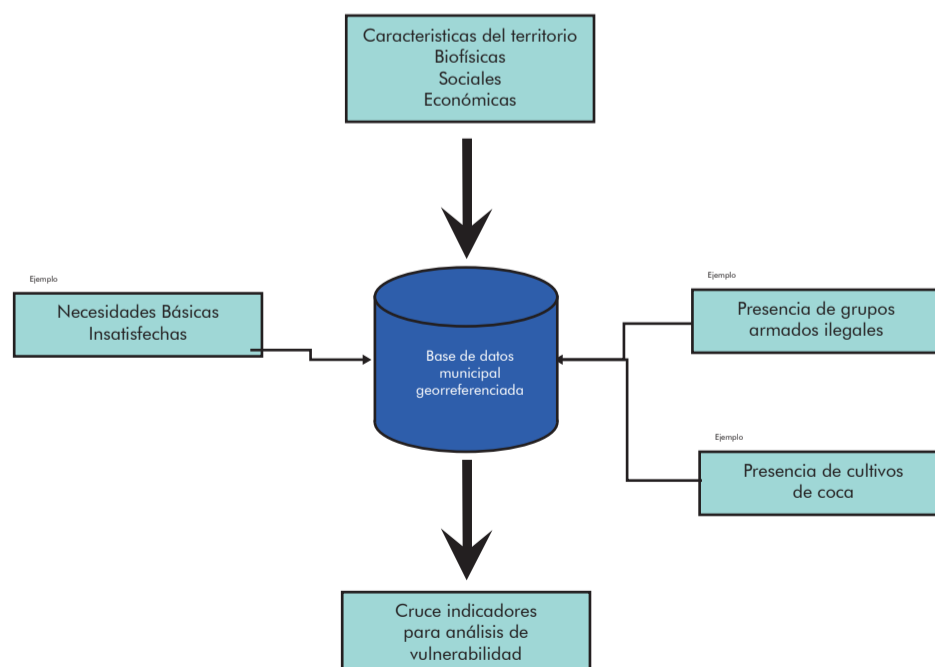
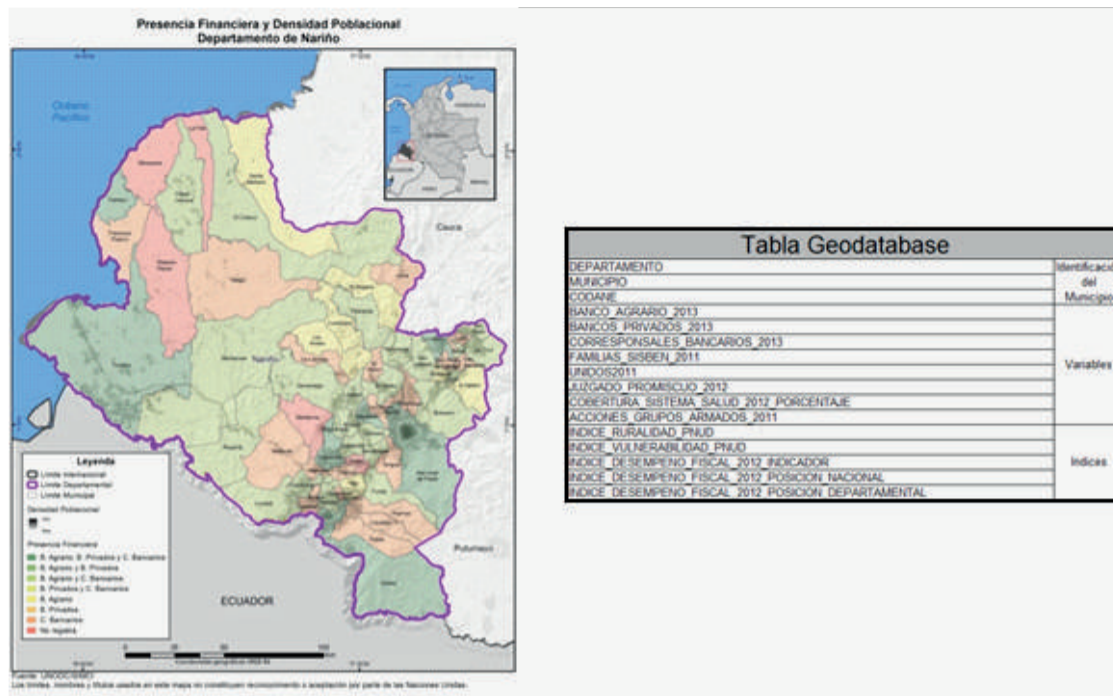


Figura 4. Ejemplo tabla Geodatabase



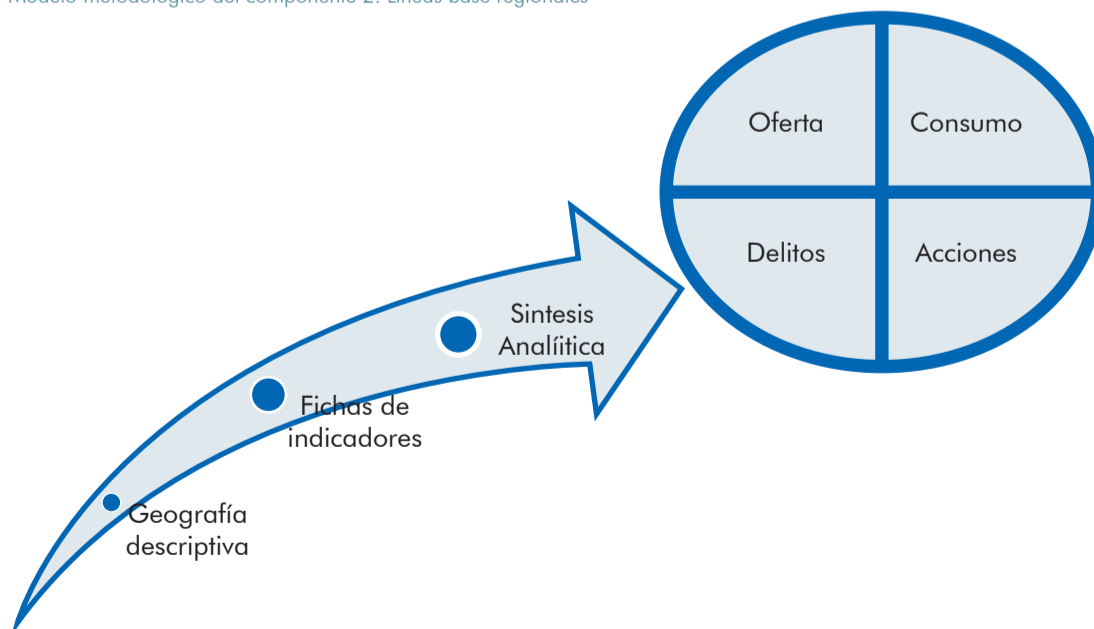
Los campos que tienen el prefijo "F con un número", representan variables que se utilizaron para la integración de fichas; es decir que los atributos de estos campos se utilizaron como insumo para la generación de las fichas (descriptivas, de amenaza, de vulnerabilidad o de respuesta) y el número corresponde a la ficha que se produjo.

### Enfoque de Política pública

El objetivo principal del Atlas de drogas del departamento de Putumayo es contribuir a la formulación del Plan Departamental de Drogas. Para esto se propone la integración en el territorio de las diferentes manifestaciones del fenómeno de las drogas en torno a los tres ejes temáticos predominantes: Oferta, Consumo, y delitos asociados al fenómeno de las drogas; de esta manera se promueve una visión integral e integrada con las condiciones del territorio donde se pretende afectar la dinámica mediante la implementación del plan de drogas.

Tal como se puede observar en la siguiente gráfica, el proceso se inicia con la geografía descriptiva del fenómeno que luego se complementa con la identificación de indicadores para terminar con una síntesis analítica.

Gráfico 1 Modelo metodológico del componente 2. Líneas base regionales



Estas actividades están fuertemente sustentadas en información secundaria la cual se ordena, estandariza y se pone a disposición de las autoridades a nivel local (departamentos) y central a través del presente atlas.

Adicionalmente, la información es sometida al criterio de expertos para identificar los principales descriptores y construir las síntesis analíticas; en efecto, la información recolectada fue socializada y retroalimentada con talleres de expertos temáticos, talleres de expertos regionales y finalmente en talleres participativos directamente en los departamentos, con la convocatoria y participación activa del Ministerio de Justicia y del Derecho.

| Talleres Líneas Base año 2013 |                          |                    |                             |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------------|
|                               | Tipo de Taller           | Lugar              | Fecha                       |
| Talleres Temáticos            | Expertos Territoriales   | Bogotá             | 4 de Octubre                |
|                               | Expertos Consumo         | Bogotá             | 4 de Octubre - 8 de Octubre |
|                               | Expertos Delitos Conexos | Bogotá             | 7 de Octubre                |
|                               | Expertos Oferta          | Bogotá             | 15 de Octubre               |
| Talleres Regionales           | Departamental            | Bolívar            | 17 de Octubre               |
|                               | Departamental            | Nariño             | 29 de Octubre               |
|                               | Departamental            | Quindío            | 1 de Noviembre              |
|                               | Departamental            | Putumayo           | 6 de Noviembre              |
|                               | Departamental            | Meta               | 13 de Noviembre             |
|                               | Departamental            | Antioquia          | 19 de Noviembre             |
|                               | Departamental            | Cauca              | 22 de Noviembre             |
|                               | Departamental            | Norte de Santander | 27 de Noviembre             |

## ¿Cómo leer este Atlas?

El Atlas sobre el fenómeno de las drogas en el departamento de Putumayo es una compilación de variables relacionadas con el problema de las drogas; en particular, el Atlas se presenta a manera de Fichas temáticas que incluyen mapas con las manifestaciones geográficas del fenómeno, las estadísticas más destacadas sobre el fenómeno en sí mismo y sobre las acciones de política pública que se han venido desarrollando para contrarrestarlo. Este Atlas tiene 4 secciones:

La primera sección corresponde a la descripción general del departamento; se trata de las variables de entorno que ofrecen al lector una visión general del escenario donde sucede el fenómeno. La siguiente viñeta presenta las fichas disponibles:

Localización, Hipsometría e Hidrografía  
Comunicaciones  
Deforestación y Áreas Administrativas Especiales  
Vocación, conflictos en el uso del suelo y Área agrícola sembrada

La segunda sección se dedica a describir las vulnerabilidades, definidas como las condiciones presentes en el territorio que permiten un mayor efecto de las amenazas, de manera que el riesgo se hace mayor; en este caso las vulnerabilidades se evalúan de manera integral, sin distinguir entre los ejes temáticos (oferta – consumo – delitos) ya que se considera que estas variables inciden directamente en el riesgo asociado a cualquiera de ellos. La siguiente viñeta describe las variables de vulnerabilidad.



Tasa de deserción escolar  
 Cobertura del sistema de salud e Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS)  
 Administración de justicia municipal  
 Presencia financiera  
 Índice de desempeño fiscal  
 Índice de Ruralidad y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)  
 Acciones de Grupos Armados Ilegales y desplazamiento forzado (Expulsión)  
 Masacres y desplazamiento forzado  
 Nivel de atención a población desplazada  
 Protección de tierras  
 Restitución de tierras  
 Índice de vulnerabilidad (enfoque de capacidades)

La tercera sección presenta las amenazas – relacionadas con el problema de las drogas - presentes en el territorio; en particular se presentan variables asociadas con la producción de drogas (cultivos ilícitos y procesamiento de drogas), consumo (tipo de drogas disponibles, expendios), tráfico, microtráfico y lavado de activos. Las variables presentadas fueron definidas mediante un taller de expertos temáticos para 3 ejes: Oferta de drogas, Consumo y Delitos conexos. La siguiente viñeta muestra las variables de amenaza.

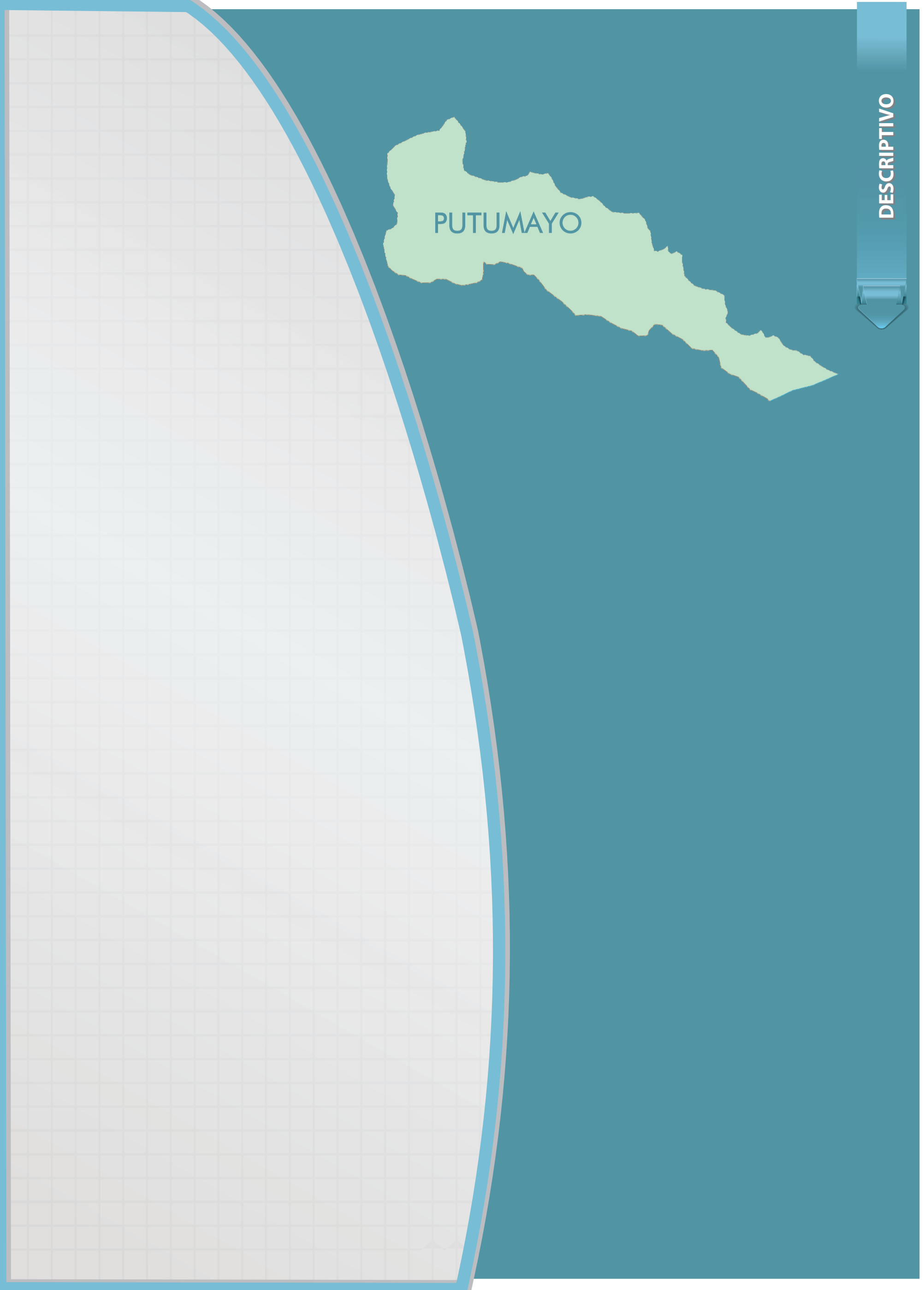
Permanencia de cultivos de coca  
 Presencia de laboratorios de drogas  
 Consumo de sustancias psicoactivas

La cuarta sección está dedicada a describir y espacializar las acciones realizadas por el gobierno nacional y local para contrarrestar los efectos perjudiciales del fenómeno de las drogas ilícitas en el departamento; específicamente se presentan acciones acerca de las siguientes estrategias de lucha:

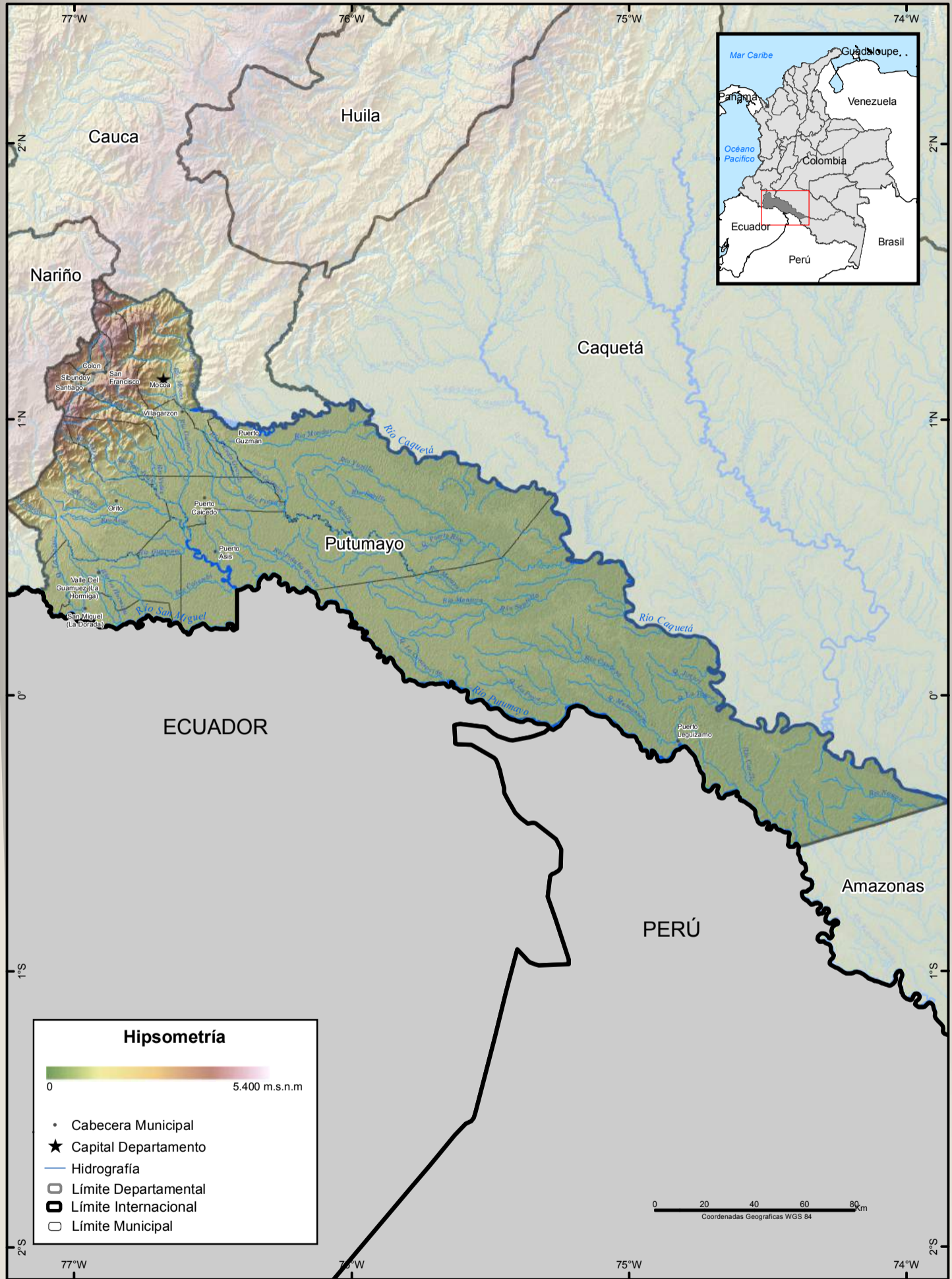
Incautaciones de marihuana  
 Incautaciones de heroína  
 Incautaciones de clorhidrato y pasta/base  
 Laboratorios desmantelados  
 Cronicidad, Aspersión y Erradicación Manual  
 Centros de Atención a la Drogadicción (CAD)  
 Programas de Desarrollo Alternativo  
 Dinámica de las sustancias químicas en la producción de cocaína



PUTUMAYO



## Localización, Hipsometría e Hidrografía



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

El departamento de Putumayo está ubicado al sur de Colombia en límites con los países de Ecuador y Perú; cuenta con trece municipios en un área de 24.885 Km<sup>2</sup>.

Limita por el norte con los departamentos de Cauca y Caquetá, por el sur-este con Amazonas, por el sur con Ecuador y Perú, y por el occidente con Nariño.

La fisiografía cuenta con tres regiones conocidas como Alto, Medio y Bajo Putumayo.

La geomorfología está compuesta por zonas: Denudacionales en la Planicie Amazónica y las zona montañosa perteneciente al sistema de cordillera centro-oriental y oriental; Deposicionales en la Planicie Amazónica la cual está directamente afectada por la acción hídrica de las cuencas de los ríos Caquetá y Putumayo; Estructurales en la Serranía de Churumbelos y en el extremo occidental del departamento; Unidad de Relieve Cordillerano al nor-occidente del departamento; y Unidad de Llanura Amazónica ubicada al oriente del departamento.

La localización geográfica del departamento permite tener gran variedad de climas pasando de temperaturas bajas en zonas frías y de páramo en la parte alta de la cordillera a temperaturas altas y medias distribuidos por las zonas de piedemonte y llanuras.

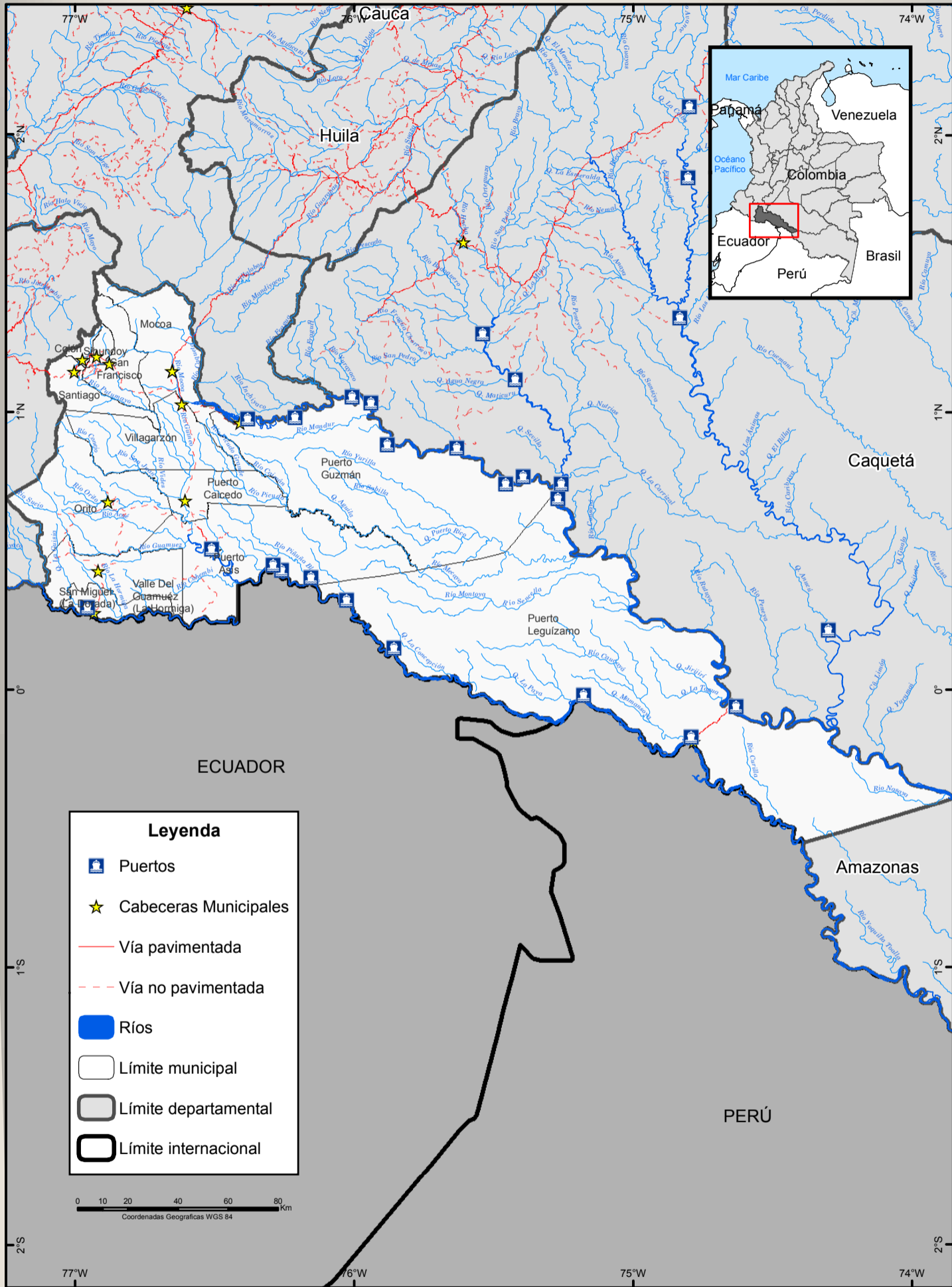
Los principales ríos que atraviesan el departamento son: Putumayo, Guamuéz, Caquetá y San Miguel.

Fuente : [www.putumayo.gov.co](http://www.putumayo.gov.co)



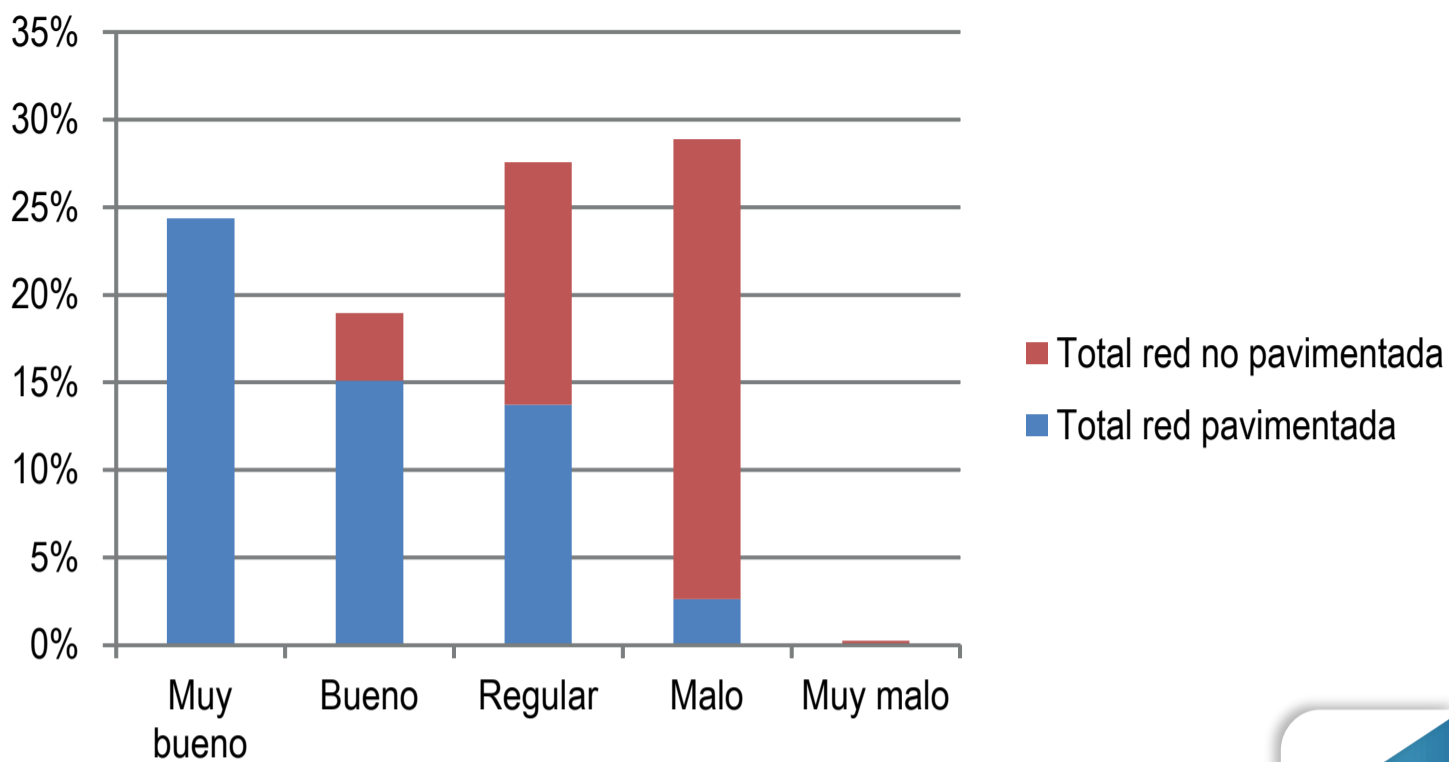
Asociación Minga, 2011

### Comunicaciones



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

### Estado de vías



Fuente: INVIAS, 2013. Estado de La Red Vial Criterio Técnico

Conocer las vías de comunicación del departamento permite identificar las rutas de conexión entre los municipios y su utilización como vínculo de actividades productivas, comerciales y sociales, tanto al interior del departamento como con los departamentos vecinos.

El departamento cuenta con 411,5 km de la red vial primaria nacional, el 55,81% son vías pavimentadas en muy buen, buen estado y regular estado, y el 44,19% restante son no pavimentadas en mal y regular estado.

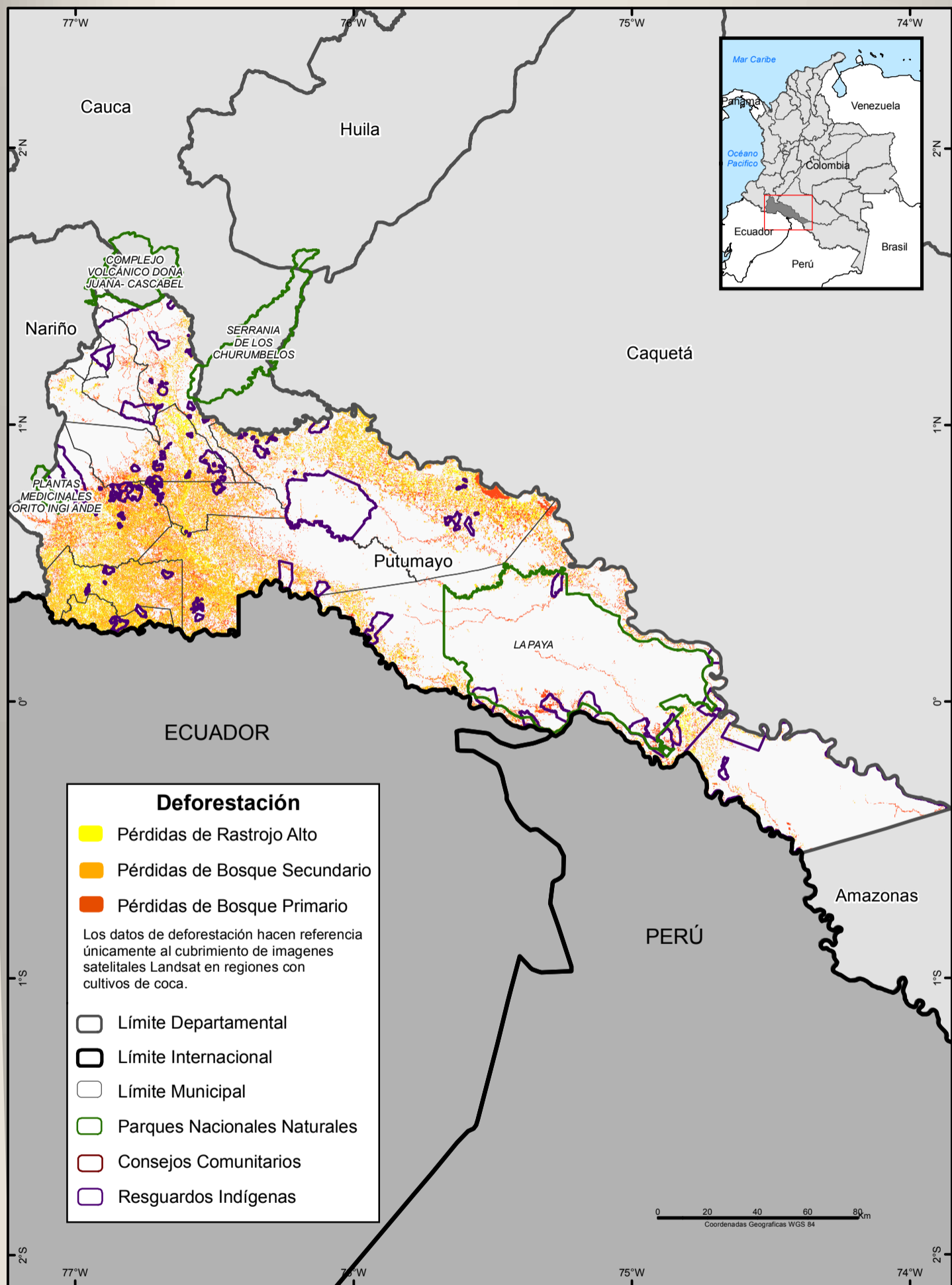
La red vial existente en Putumayo no abarca la totalidad de los municipios, únicamente comunica las cabeceras de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Villagarzón y Mocoa con los departamentos de Nariño, Huila y el centro del país. Al oriente no hay cobertura de la red vial primaria a excepción de un pequeño tramo de carretera en Puerto Leguizamo, que une los ríos Caquetá y Putumayo.

En el caso de Putumayo las rutas fluviales son utilizadas como principales vías de comunicación especialmente los ríos Caquetá, Putumayo y San Miguel, sobre los cuales se encuentran diferentes puertos.



Fuente: Registro fotográfico Proyecto SIMCI-UNODC

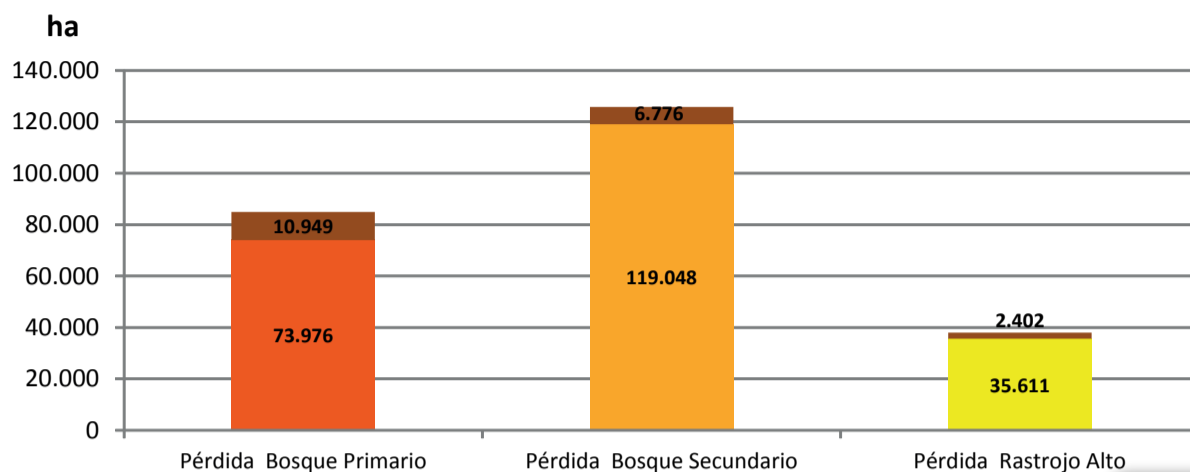
## Deforestación y Áreas Administrativas Especiales



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



## Deforestación



En el territorio del departamento de Putumayo coinciden cuatro áreas protegidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN): el PNN\* Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel, PNN La Paya, PNN Serranía de los Churumbelos y el SFF\* Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande. Existen 59 resguardos indígenas pertenecientes a las etnias Awá, Coreguaje, Embera Chamí, Inga, Kamsá o Kamentsá, Kofán, Murui-Muinane o Witoto, Paéz o Nasa, Pasto y Siona.

La deforestación total en Putumayo entre 2011 y 2012 equivale a 248.800 ha aproximadamente, de las cuales 20.100 se encuentran al interior de áreas administrativas especiales (AAE) que equivalen al 8% del área deforestada del departamento. En resguardos indígenas se presentó la mayor pérdida de vegetación de porte alto y medio (alrededor de 14.000 ha), mientras que en áreas protegidas de la UAESPNN la cifra por este concepto se acerca a 6.000 ha (principalmente en el PNN La Paya, aunque también hay pequeñas áreas deforestadas en la parte baja del SFF Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande).

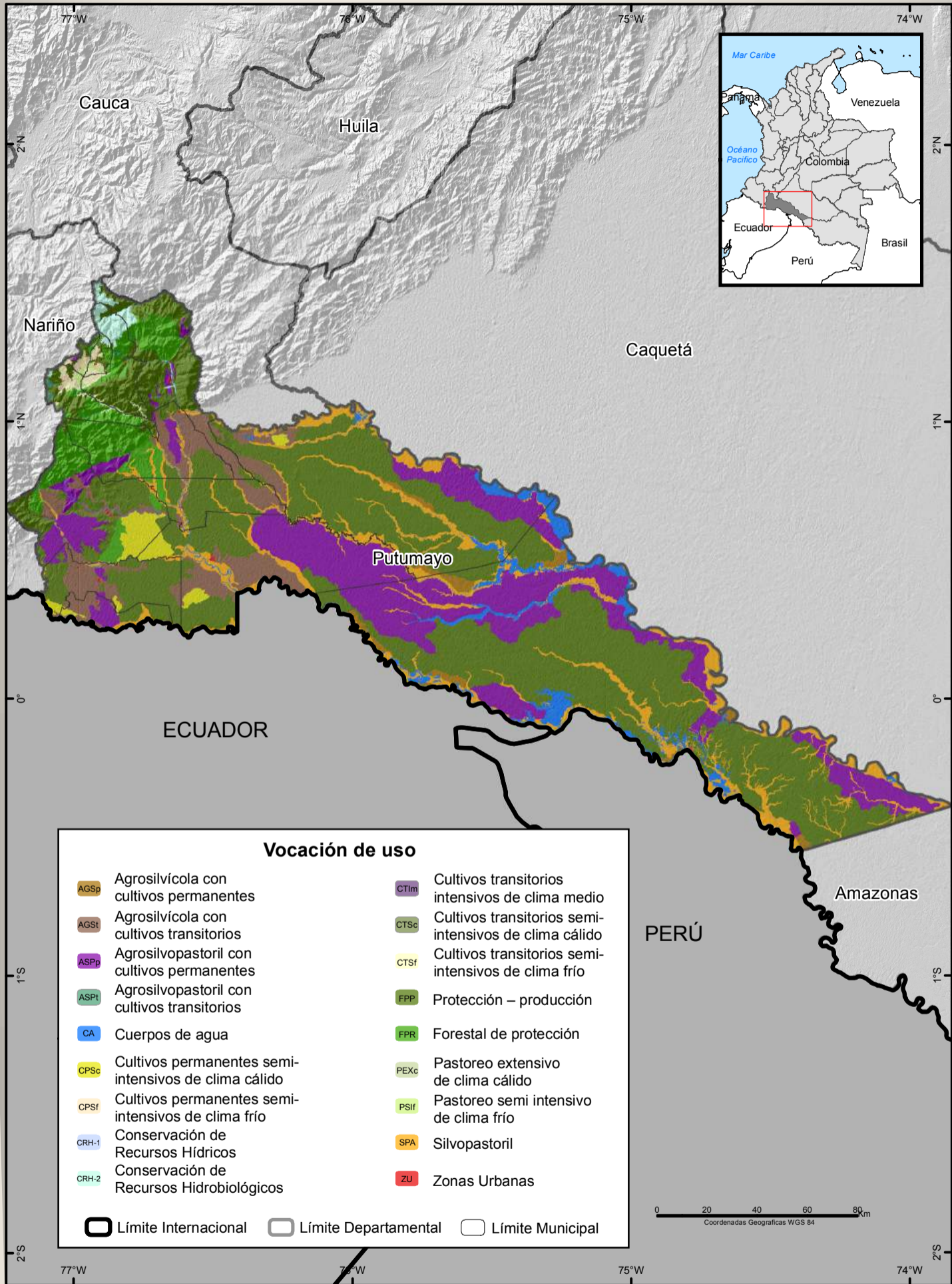
La pérdida más significativa corresponde a bosques secundarios (125.800 ha - 5% en AAE) mientras que la deforestación en rastrojo alto fue cercana a 38.000 ha (6% en AAE); estos cambios se concentran en las tierras bajas de la zona occidental del departamento y en la franja norte del municipio de Puerto Guzmán. En cuanto a los bosques primarios, se perdieron alrededor de 84.900 ha (13% en AAE) y se presentan en mayor proporción sobre las márgenes hídricas en los municipios Puerto Guzmán, Puerto Asís y Puerto Leguízamo.

(\*) (\*\*) Categorías de áreas protegidas, Sistema de Parques Nacionales Naturales



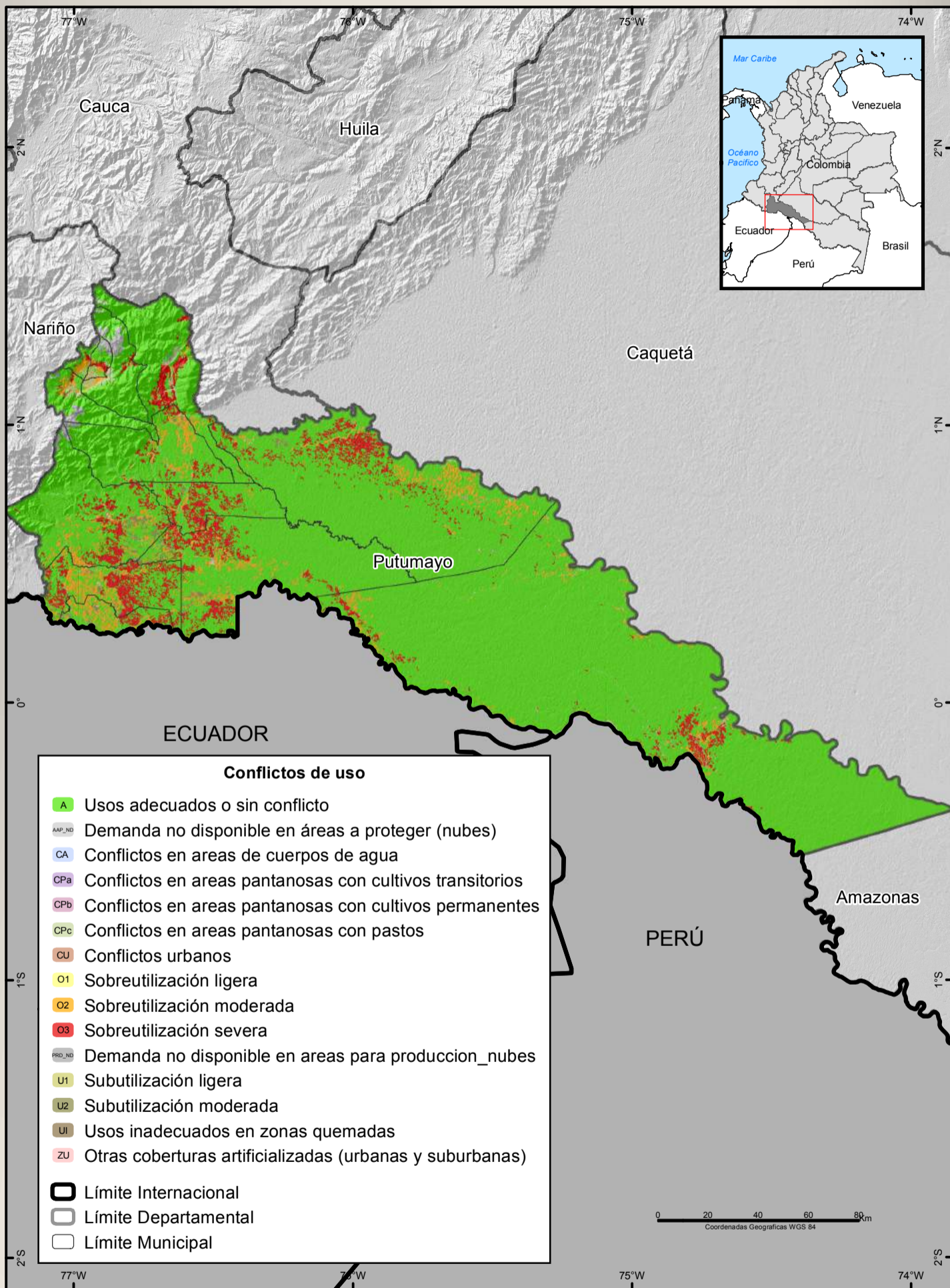
Proyecto K53-C5/UNODC

Vocación de uso del suelo



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

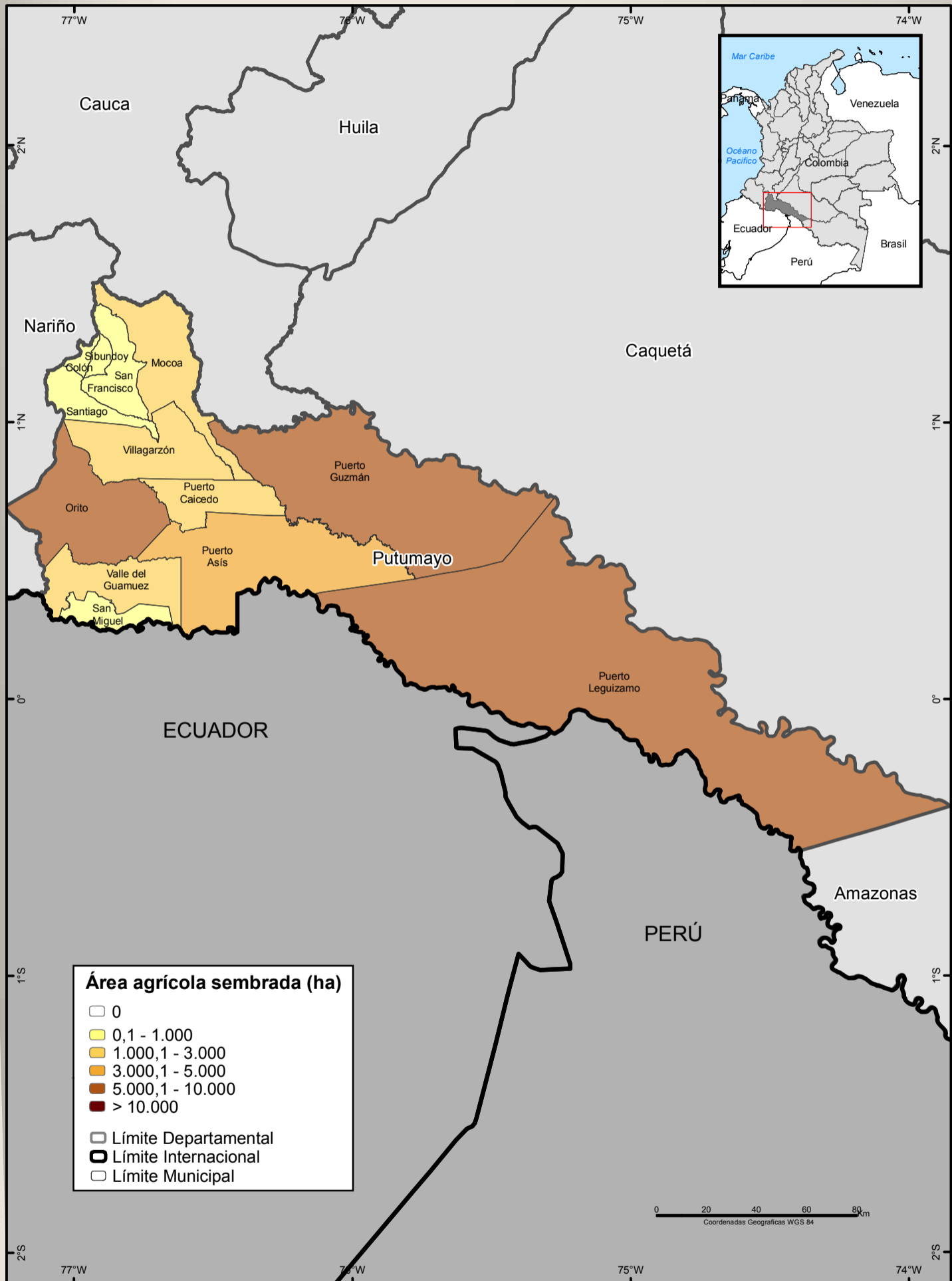
## Conflictos de uso del suelo



Fuente: IGAC

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

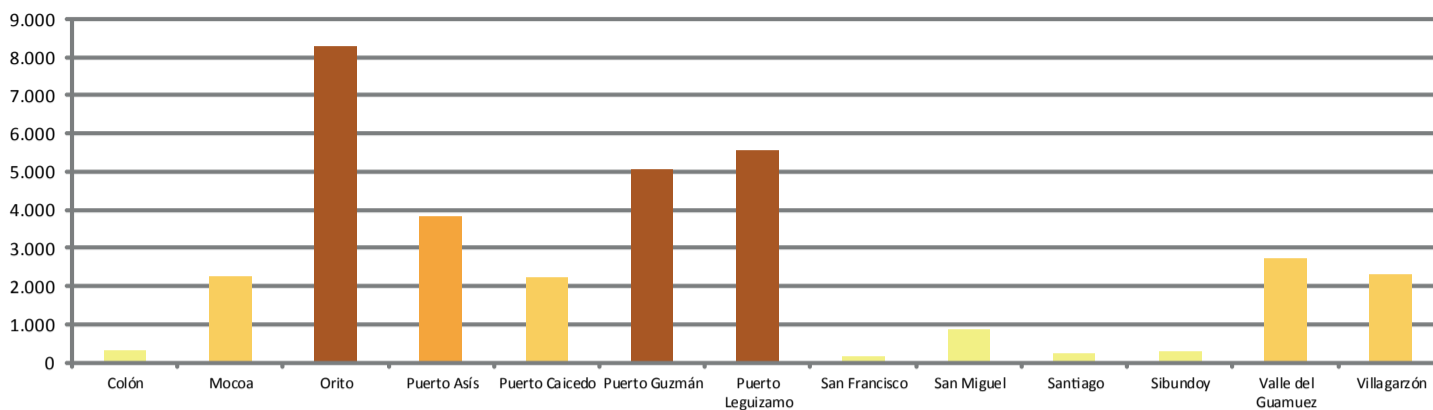
## Área agrícola sembrada



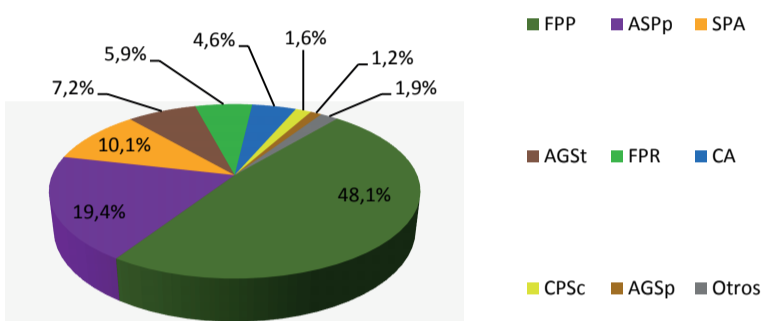
Fuente: IGAC

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

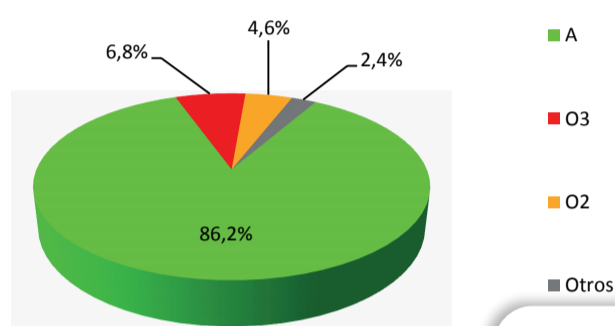
## Área agrícola sembrada (ha)



### Vocación de Uso del Suelo



### Conflictos de Uso del Suelo



Nota: las siglas se encuentran explicadas en el mapa

54,1% del suelo en el departamento es de vocación forestal (Protección - Producción y Protección); 37,9% es apto usos agroforestales; 4,6% corresponde a cuerpos de agua; y 2,3% es agrícola. Los usos del suelo son adecuados y no presentan conflicto respecto a su vocación en 86,2% del territorio; mientras que el 11,4% muestra sobreutilización (6,8% es severa); el porcentaje restante (2,4%) corresponde a otros conflictos que no son representativos respecto al área. Los municipios de Orito, Puerto Leguízamo y Puerto Guzmán contienen la mayor cantidad de área agrícola sembrada en el departamento.

Los conflictos de uso por exceso se concentran alrededor de las cabeceras municipales de las tierras bajas y el piedemonte del occidente del departamento además de Puerto Leguízamo, sobre zonas de aptitud forestal principalmente, aunque también hay conflictos en zonas de vocación agroforestal y agrícola, igualmente se presentan conflictos en la zona que limita simultáneamente con Cauca y Caquetá. Sin embargo, en la gran mayoría del territorio se evidencian usos del suelo conforme a su vocación. En los municipios donde hay mayor área agrícola sembrada, a pesar de aprovechar adecuadamente el suelo en zonas aptas para dicha actividad económica, se están ocupando nuevas áreas que no corresponden a tal vocación para expansión de la frontera agrícola.



Proyecto K53-C5/UNODC

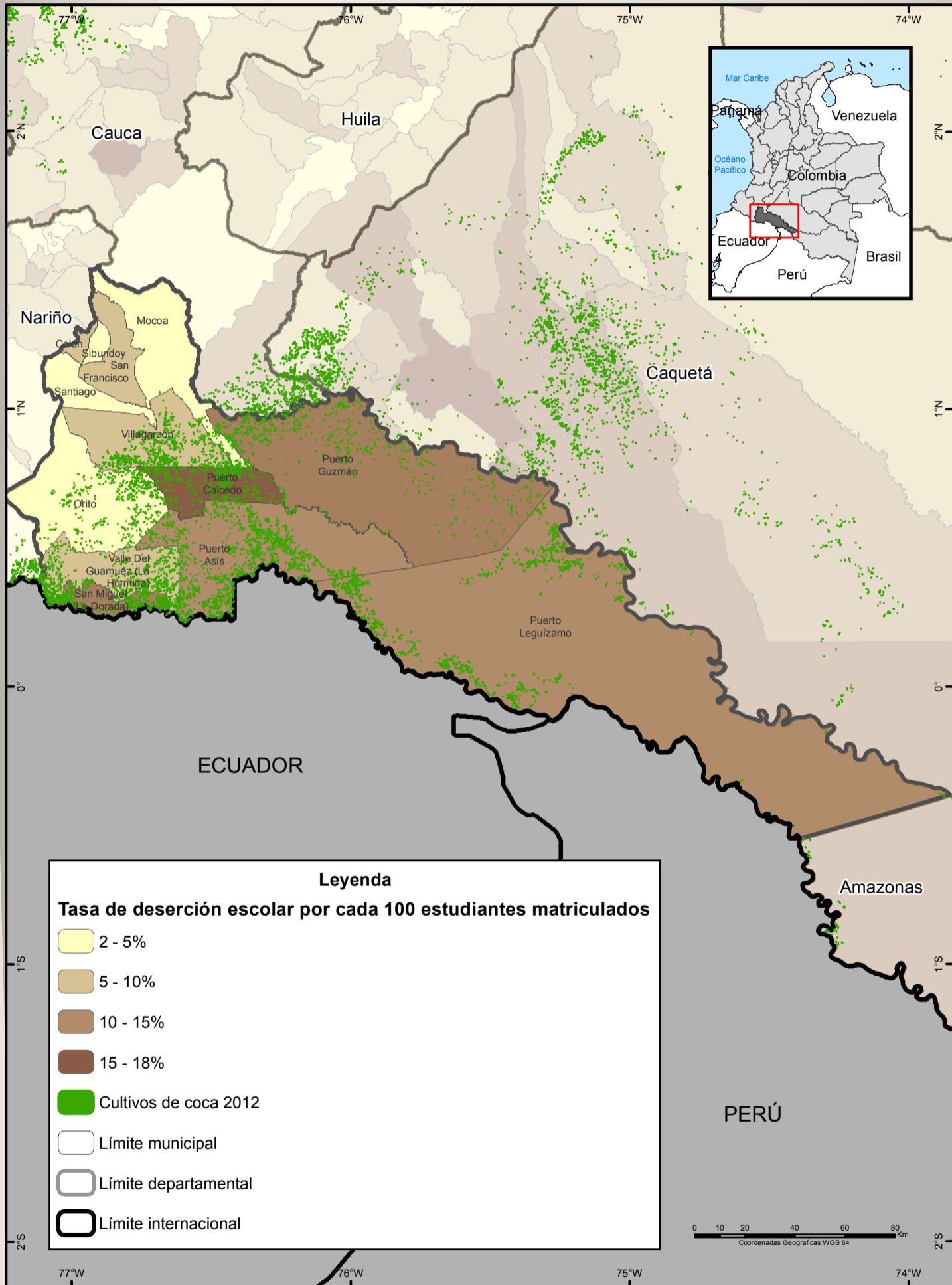


PUTUMAYO

VULNERABILIDAD

## Tasa de deserción escolar

VULNERABILIDAD

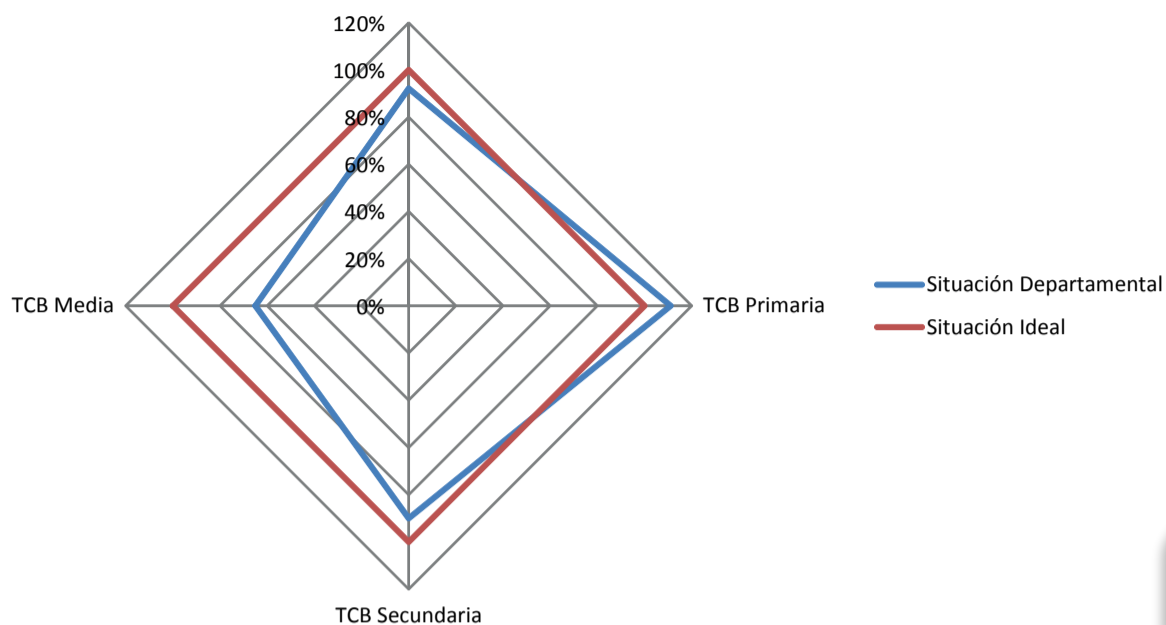


Fuente: SIGOT, Ministerio de Educación, 2009.

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



## Tasa Alfabetismo



Uno de los principales indicadores de eficiencia interna del sistema educativo es la deserción escolar. Los alumnos abandonan el sistema escolar por un conjunto de factores que se generan tanto en el sistema, como en el contexto social, familiar, individual y del entorno. Los primeros son la extra edad y la repetición que produce desmotivación en especial en los adolescentes. Los segundos incluyen pertinencia, condiciones familiares de pobreza y marginalidad. Este es un indicador que no tiene seguimiento por ODM, (Objetivos del Milenio) y se constituye en una variable de seguimiento a la calidad y sostenibilidad de las políticas educativas.

En Putumayo, es evidente la concentración de la deserción escolar en los municipios del oriente del departamento donde las condiciones de urbanidad son menores, asociándose a la selva amazónica este territorio, así mismo se dificultan los accesos a una oferta educativa amplia. No hay una relación de causalidad entre la deserción escolar y los cultivos de coca. Sin embargo, se destaca que los departamentos con una alta tasa de deserción presentan cultivos de coca.

Paralelamente, la tasa de analfabetismo se encuentra en el 8% en comparación al dato nacional que es de 6,7% (población mayor a 15 años, Cálculos SE-DDS-DNP con base en ECH. DANE). Focalizándose esta situación en las zonas rurales de los municipios.

Respecto a las coberturas brutas de educación este departamento presenta una sobre cobertura promedio en básica primaria del 11% (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional – MEN, Sistema de Información de Educación Básica – SINEB-2005), se destaca en este caso los municipios de Colon, Orito, Puerto Príncipe, San Francisco, San Miguel, Santiago y Valle de Guamuez donde la cobertura de educación oscila en el intervalo de 69%- 98%.

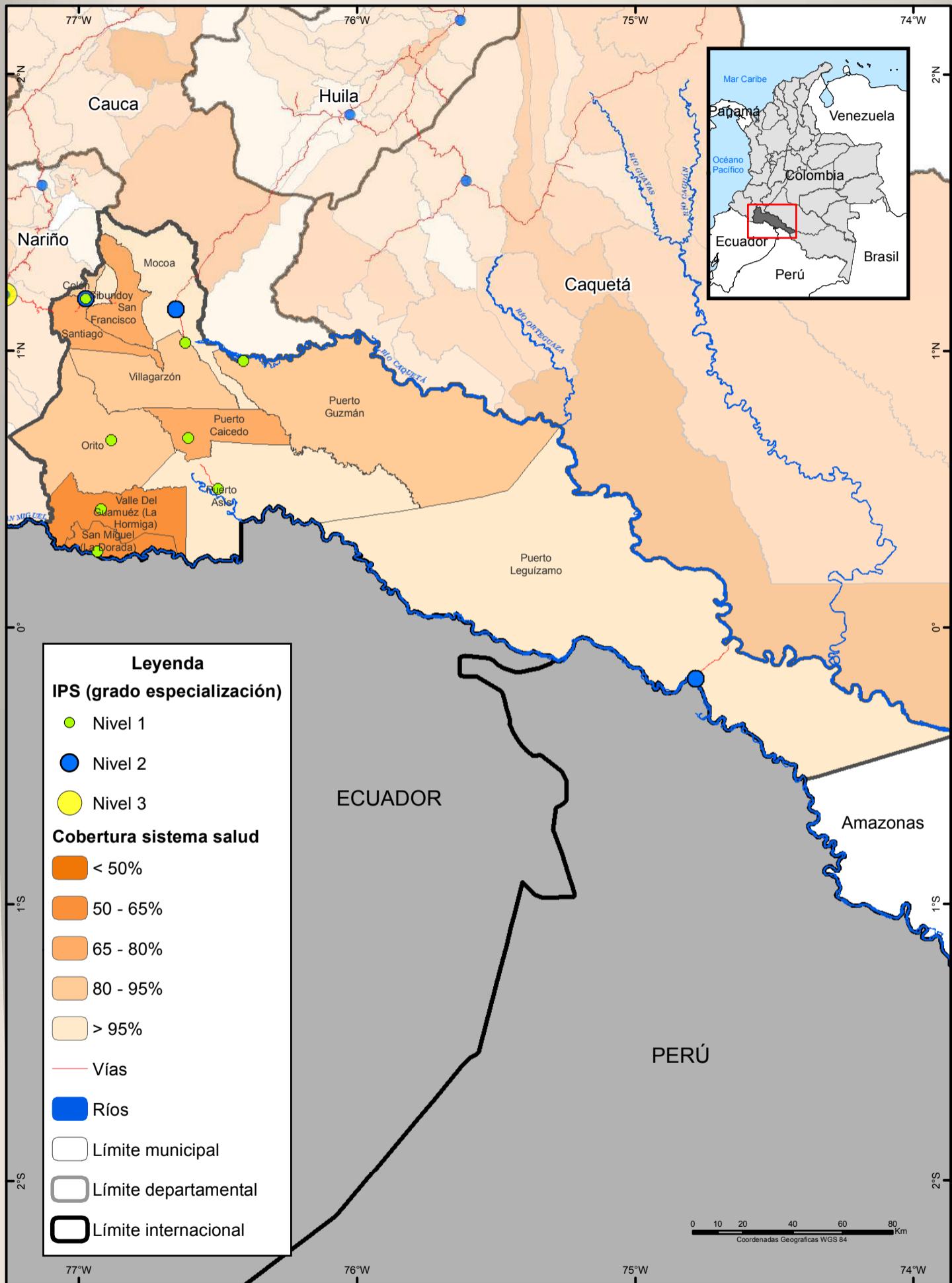
En educación secundaria hay una sub cobertura promedio del 10% en el 61% de los municipios. Se destaca la situación de los municipios mencionados anteriormente, donde las coberturas de educación en secundaria están por debajo de las metas. La cobertura de educación media promedio se encuentra en el 65%, los municipios de Mocoa y Sibundoy presentan una situación diferenciada con sobrecoberturas estimadas del 22%.

Se estima que los años de promedio de educación para el intervalo de 15 a 24 años esta en promedio en 4 años

### Metas Colombia Objetivo 3-ODM

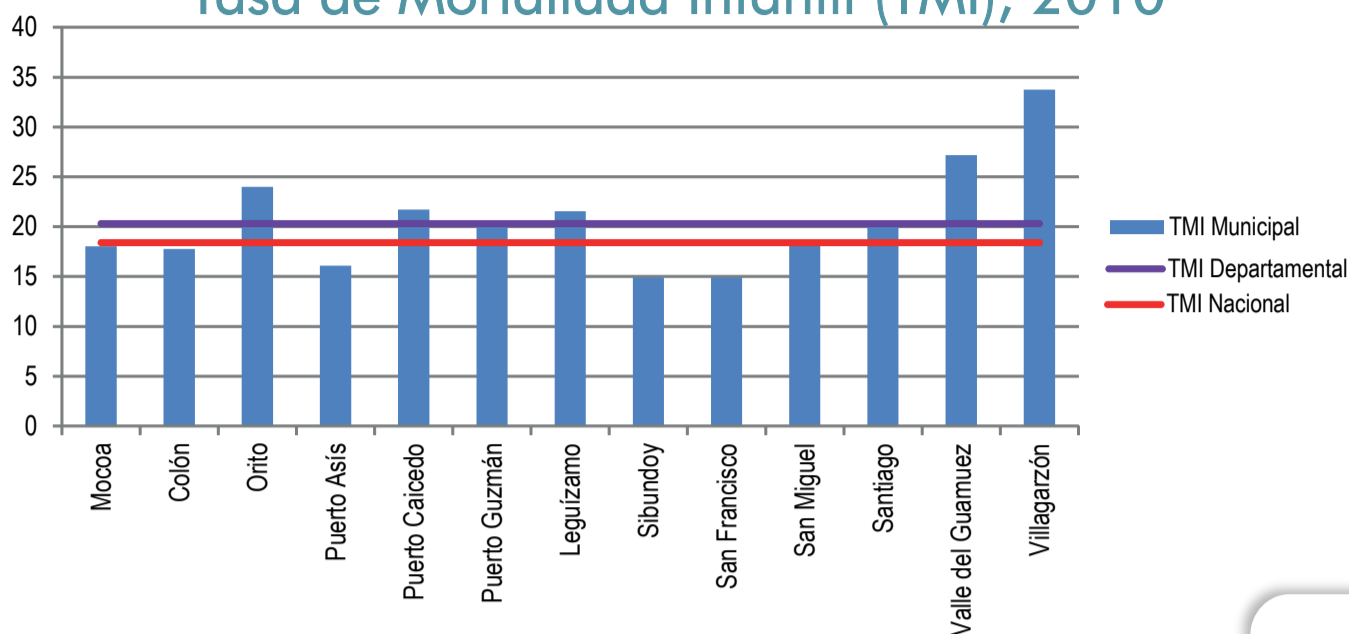
- \* Tasa de analfabetismo a 1% para personas entre 15 y 24 años
- \* Tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica (Preescolar, básica primaria, básica secundaria) y 93% para educación media
- \* Alcanzar en promedio 10,6 años de educación para la población entre 15 y 24 años.
- \* Disminuir la repetición a 2,3% en educación básica y media.

## Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y cobertura del sistema de salud



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2013. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.  
 UNODC/SIMCI Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## Tasa de Mortalidad Infantil (TMI), 2010



Fuente: DANE, 2010. Estadísticas Vitales. El resultado se interpreta como número de fallecidos menores de un año por cada mil nacidos vivos.

### IPS y Cobertura del sistema de salud

De los 13 municipios que tiene el departamento de Putumayo, 3 (Sibundoy, San Francisco y Santiago) ubicados al noroccidente del departamento, no cuentan con ningún centro de salud; los municipios de Colón, Puerto Leguízamo y Mocoa cuentan con IPS de nivel 2, el resto de municipios cuentan con IPS públicas de nivel 1. No existen IPS públicas de nivel 3 de complejidad.

En cuanto a la cobertura de salud, para 2012 era del 91,11% del cual el 13,87% pertenecía al régimen contributivo y el 86,12% al subsidiado, el 8,89% de la población restante no reportaba afiliación. La mayoría de los municipios cuentan con una cobertura superior al 80%; los municipios con menor cobertura se ubican al sur occidente del departamento, en límites con Ecuador y son San Miguel con una cobertura de 62,41% y el Valle del Guamuez con 63,43%.

Aunque Putumayo cuenta con una cobertura del sistema de salud alta, existen algunas barreras que dificultan el acceso a la salud. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2008, para la región Orinoquia-Amazonia de la que hace parte este departamento, el 14,20% de las personas enfrentan barreras de acceso a los servicios de salud principalmente por calidad del servicio y la dificultad de acceso.

La salud es un factor determinante en el desarrollo y el bienestar social de un país; no sólo es un indicador con efectos en el crecimiento económico y la pobreza, sino también impacta en la calidad de vida y el nivel de bienestar de las personas.

### Tasa de mortalidad infantil

Los datos de mortalidad se utilizan a menudo para identificar poblaciones vulnerables. La tasa de mortalidad infantil es definida como la frecuencia de muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos, esta tasa ha sido asociada con las condiciones de bienestar de la población y principalmente con la salud materna; esta relación estrecha se deriva del hecho de que durante las primeras edades, la salud del niño es vulnerable a la acción de factores patológicos de la madre y del medio ambiente que lo rodean, los cuales se minimizan o agudizan de acuerdo con el nivel social y cultural de la familia.

En Putumayo la tasa de mortalidad infantil a 2010 era de 20,31, la cual está por encima de la tasa nacional que se encontraba en 18,40 para el mismo año. Las menores tasas de mortalidad infantil se presentan al noroccidente del departamento, en los municipios de San Francisco (14,90) y Sibundoy (14,93). Los municipios con mayores tasas de mortalidad infantil son Valle del Guamuez (27,18) y Villagarzón (33,75).

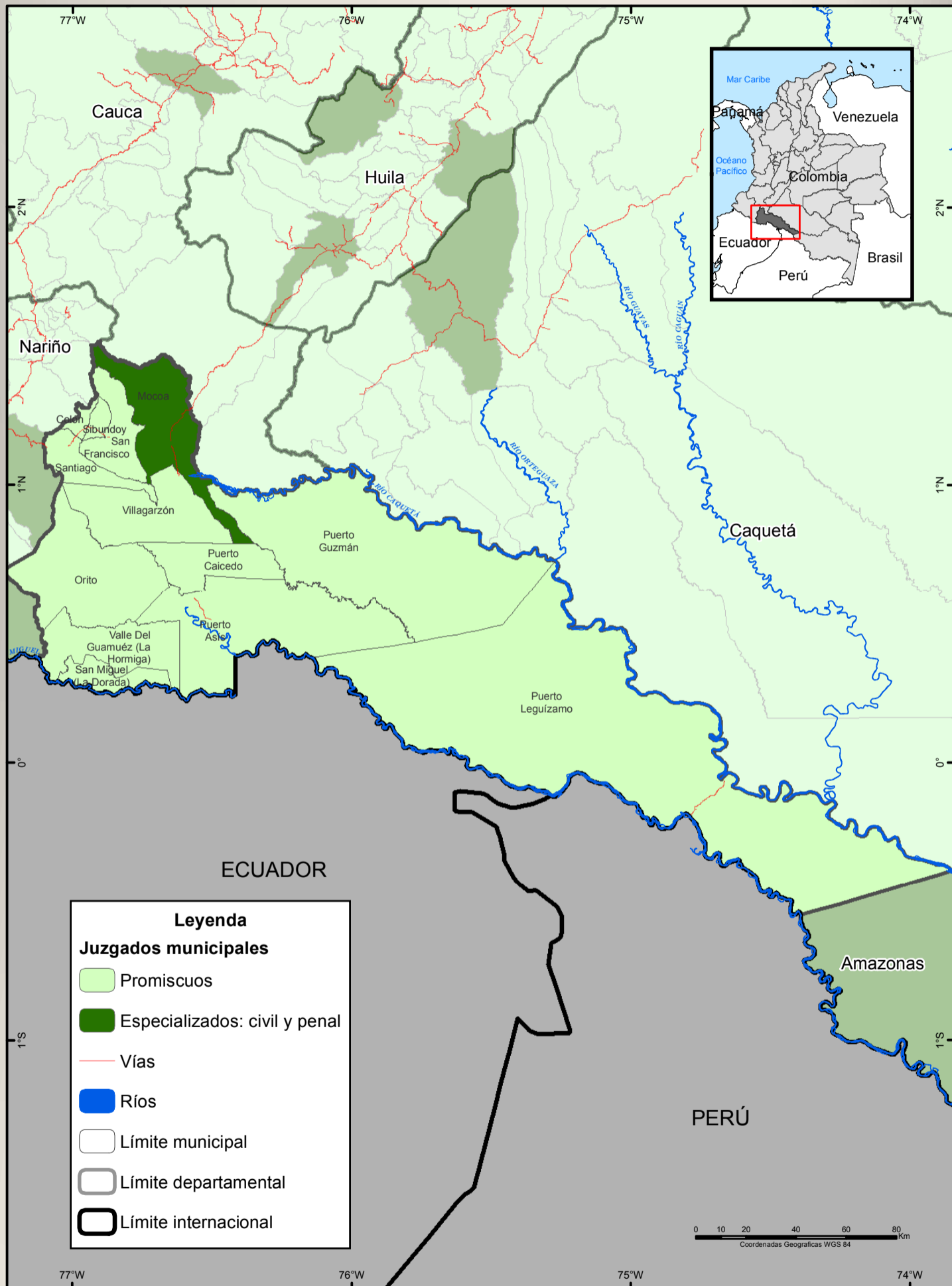
## Circuitos judiciales



**VULNERABILIDAD**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, 2013.  
UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

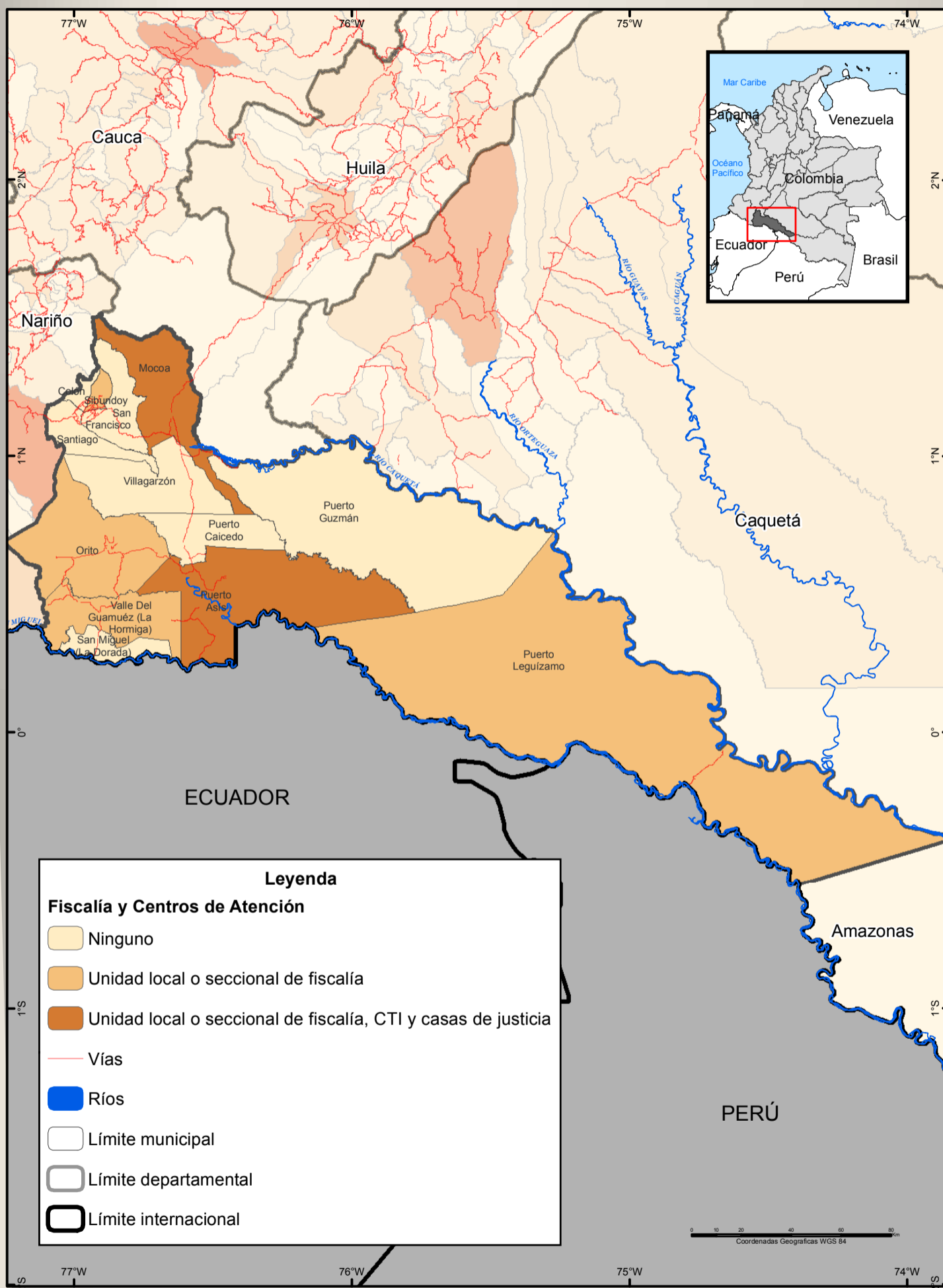
## Juzgados municipales



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, 2013.  
UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## Fiscalías y centros de atención ciudadana

VULNERABILIDAD



Fuente: Fiscalía General de La Nación, 2013.  
UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

La Administración de Justicia se encarga de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades para lograr la convivencia social. Esta función pública se presta de manera desconcentrada a través de distritos, circuitos y municipios. En el nivel municipal la realizan los juzgados promiscuos, civiles y penales; en el nivel de circuito por juzgados promiscuos, penales, civiles, de familia, laborales, penales especializados, de menores, y de ejecución de penas y medidas de seguridad.

### Juzgados municipales y de circuito

El departamento de Putumayo se divide en 3 circuitos judiciales con despachos en los municipios de Mocoa, Puerto Asís y Sibundoy. La mayor especialización de la justicia se encuentra al norte, en el circuito de Mocoa donde se manejan las ramas civil, penal, laboral y restitución de tierras; en el circuito de Puerto Asís se maneja la especialidad civil; y la especialidad familiar se maneja en los 3 circuitos del Departamento. Esta distribución de la justicia implica dificultades de acceso especialmente para el municipio de Puerto Leguízamo al sur, cuyos habitantes tendrían que desplazarse hasta Mocoa para soluciones de tipo civil, laboral o de restitución de tierras, o Puerto Asís para soluciones de tipo penal, lo que genera mayores tiempos y costos en el desplazamiento incrementados por vías de comunicación insuficientes.

A nivel municipal, solamente Mocoa cuenta con juzgados especializados en las ramas civil y penal, los demás municipios cuentan con juzgados promiscuos.

### Fiscalía General de La Nación

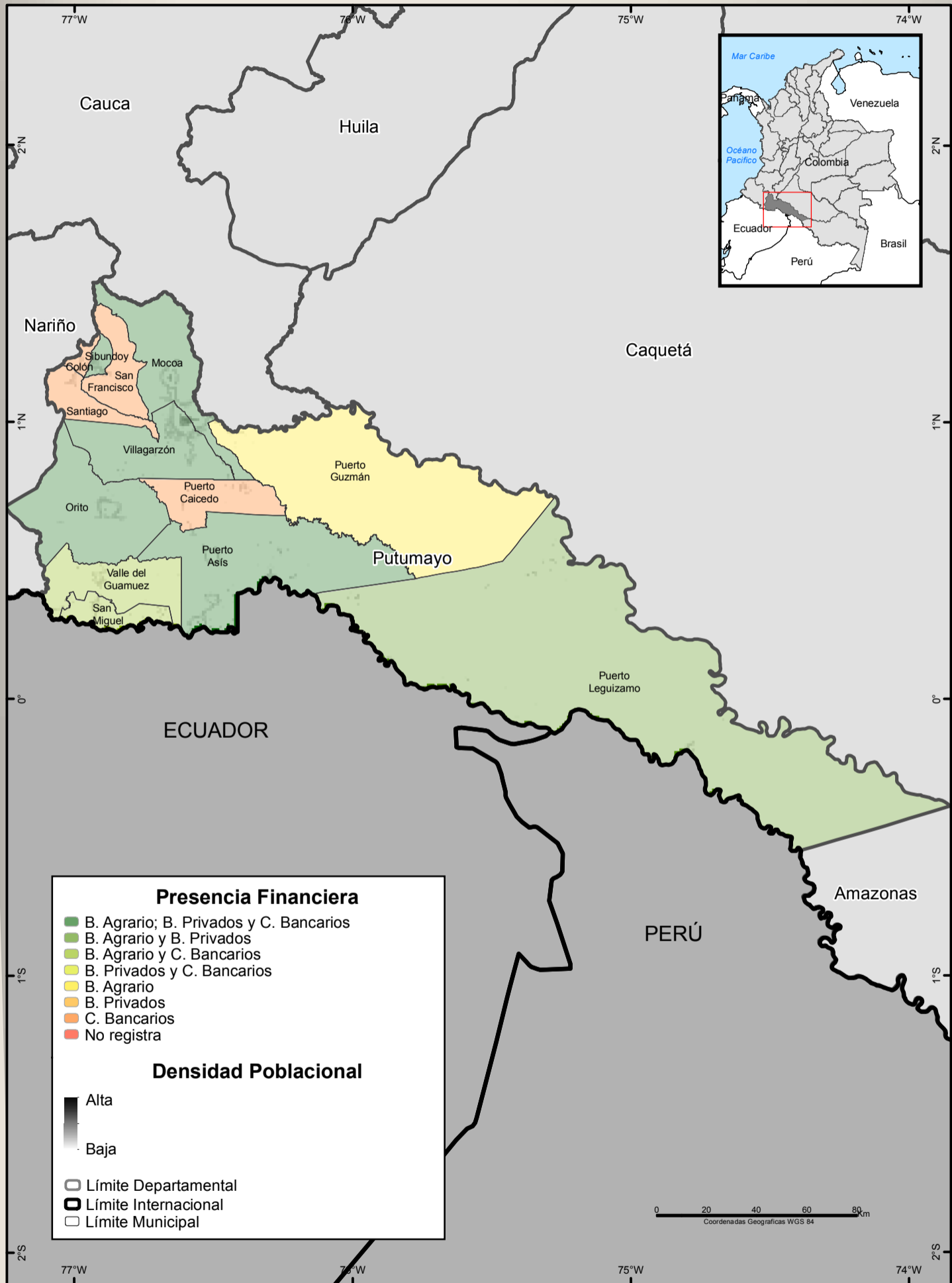
Le corresponde la investigación penal de los delitos y la sustentación de la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

En el departamento de Putumayo la acción de la Fiscalía se concentra en Mocoa y Puerto Asís al occidente del departamento, donde se encuentran unidades locales y seccionales de Fiscalía, CTI y casas de justicia. Aunque estos dos municipios (Mocoa y Puerto Asís) se encuentran relativamente en una ubicación central, la distribución de los servicios de la fiscalía genera que los habitantes de los municipios aledaños tengan que desplazarse hasta alguno de ellos para acceder a los servicios.

Adicionalmente, existen unidades locales y seccionales de Fiscalía en los municipios de Sibundoy, Orito, Valle del Guamuez y Puerto Leguízamo.

## Presencia financiera y densidad poblacional

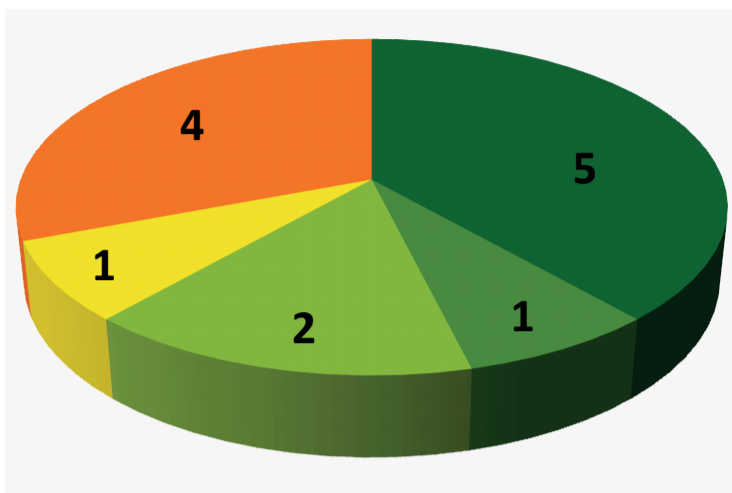
VULNERABILIDAD



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



## Presencia financiera



- I) B. Agrario; B. Privados y C. Bancarios
- II) B. Agrario y B. Privados
- III) B. Agrario y C. Bancarios
- V) B. Agrario
- VII) C. Bancarios

En el departamento no se presentan las categorías IV, VI y VIII de presencia financiera

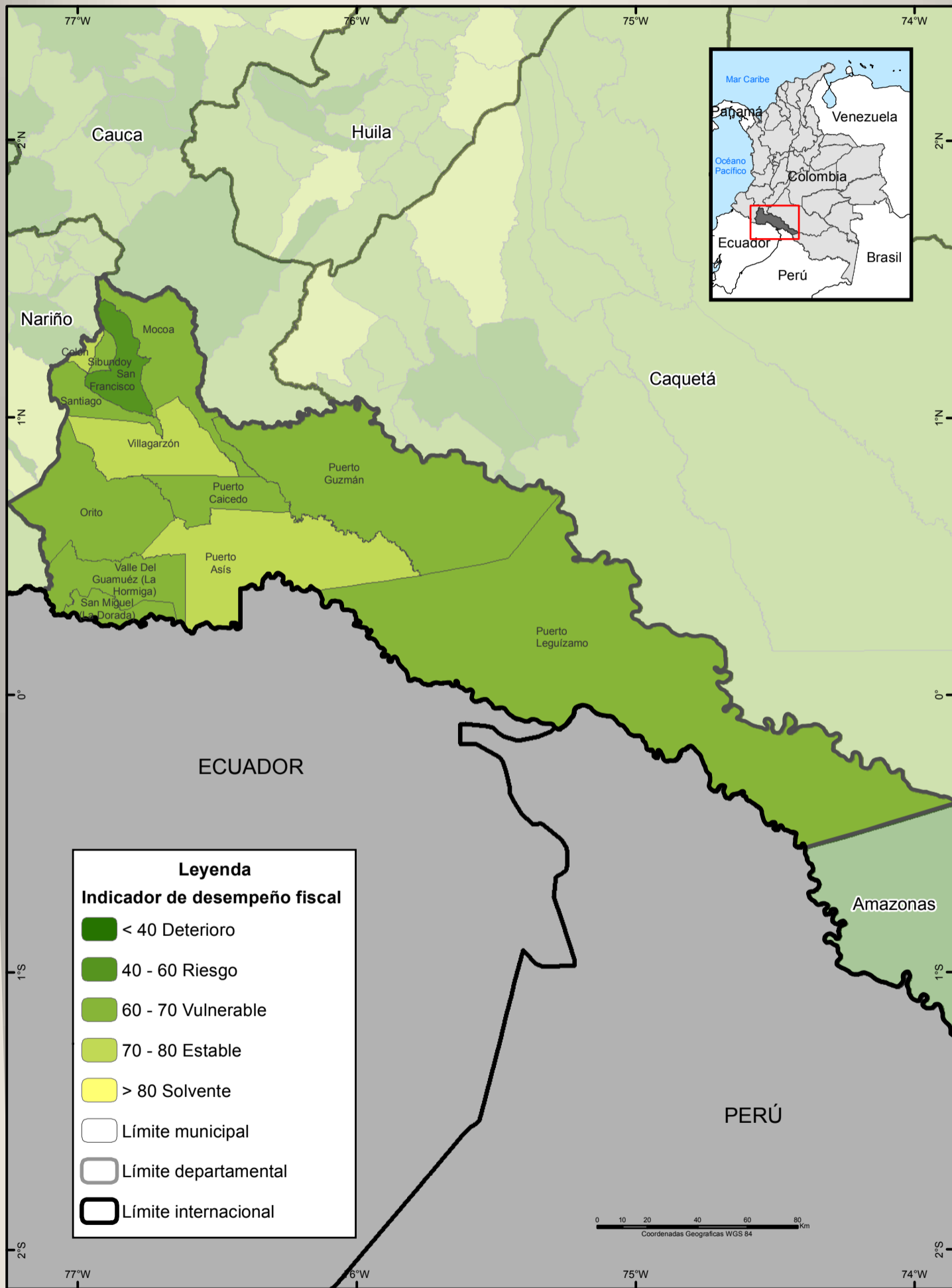
| Cat  | Entidades presentes                    | Cat   | Entidades presentes |
|------|--|-------|---------------------|
| I)   | B. Agrario; B. Privados y C. Bancarios | V)    | B. Agrario          |
| II)  | B. Agrario y B. Privados               | VI)   | B. Privados         |
| III) | B. Agrario y C. Bancarios              | VII)  | C. Bancarios        |
| IV)  | B. Privados y C. Bancarios             | VIII) | No registra         |

De los 13 municipios del departamento de Putumayo, 5 de ellos cuentan con la presencia de los tres tipos de establecimientos que prestan servicios financieros (banca pública representada por el Banco Agrario, banca privada y corresponsales bancarios); en 1 municipio hay presencia de banca estatal y privada; 2 municipios cuentan con Banco Agrario y al menos un corresponsal bancario; 1 municipio cuenta únicamente con banco Agrario; mientras que en las 4 poblaciones restantes existe el servicio de corresponsal bancario. (Ver categorías en la gráfica).

La categoría I se presenta en cinco de los siete municipios con población mayor a 11.000 habitantes y con mayor parte del territorio con densidad poblacional media-alta (Puerto Asís, Orito, Mocoa, Villagarzón y Sibundoy). La categoría II solamente se presenta en Puerto Leguizamo. La categoría III se encuentra en dos municipios con más de 15.000 habitantes como lo son Valle del Guamuez y San Miguel (2° y 5° más poblados respectivamente y también con densidad poblacional media-alta). La categoría V únicamente se encuentra en Puerto Guzmán. La categoría VII se encuentra en municipios con menos de 11.000 habitantes los cuales 3 de ellos localizan su cabecera municipal en la zona de alta montaña del departamento y presentan además densidad poblacional media.

## Índice de desempeño fiscal

VULNERABILIDAD



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

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

El departamento de Putumayo tiene un desempeño de competitividad Muy bajo categorizado como colero en gestión pública y finanzas con un indicador del 25%

La gestión pública de un departamento contribuye al desarrollo local y por tanto a la competitividad mediante inversiones de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos domiciliarios, sociales y de seguridad. Además, el desempeño de la gestión y finanzas públicas mejoran o complican el ambiente para el desarrollo.

En referencia al desempeño fiscal el 77% de los municipios del departamento de Putumayo están en estado de dependencia de las transferencias del Estado y no tienen un margen importante de generación de recursos propios que cubra las necesidades y solvencia. La escala se distribuye de la siguiente forma en los municipios; el 99% son vulnerables, 8% se encuentran en riesgo.

El 23% de los municipios están en el rango de sostenibles o solventes y por tanto gozan de unas finanzas saludables, en el sentido que cumplen con los límites de gasto de la ley, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permite tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del nivel central.

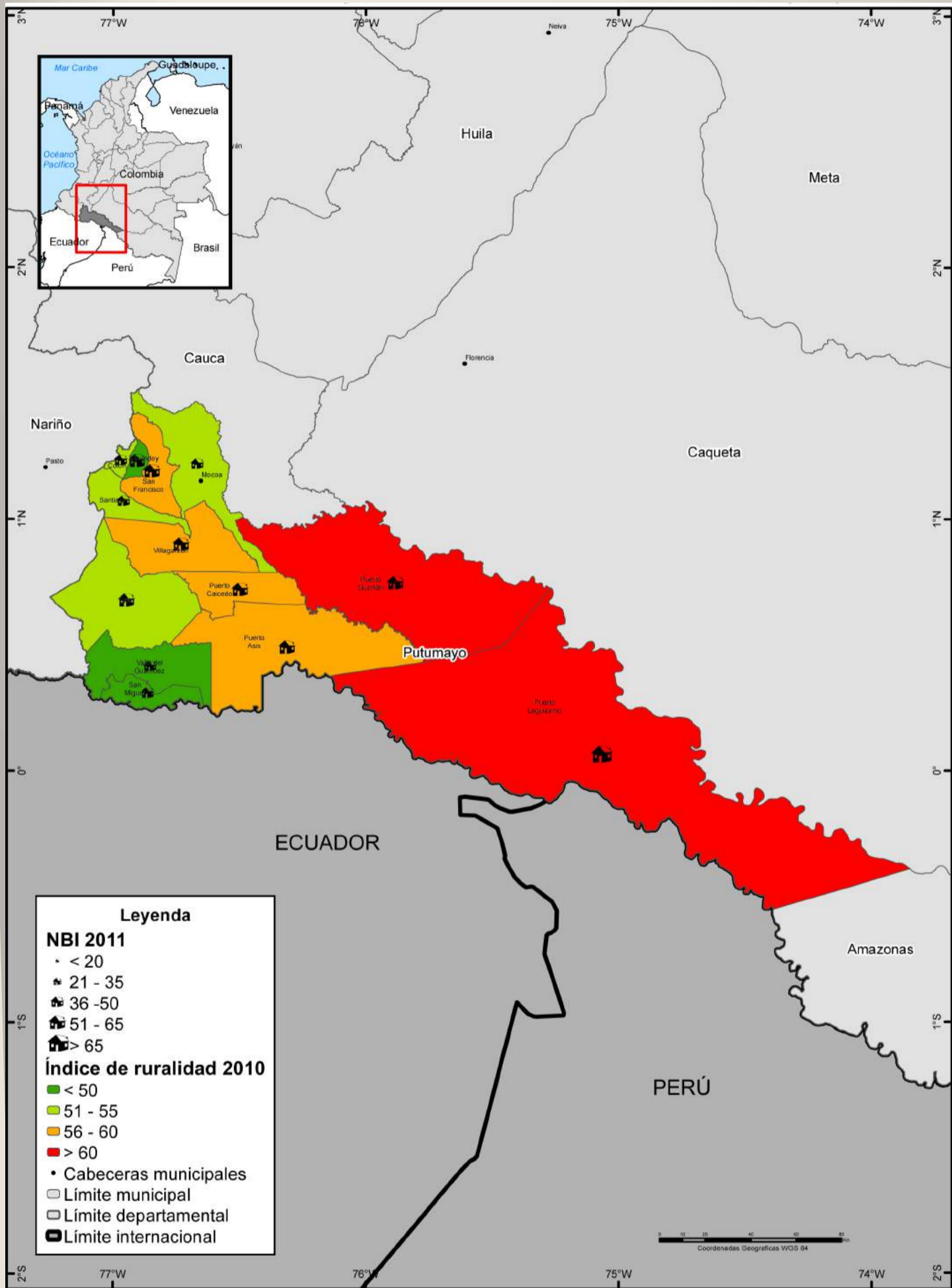
En Putumayo se distingue un eje central de desarrollo económico establecido en los municipios de Puerto Asis y Villagarzon. Estos municipios se encuentran en estado de estabilidad, fortaleciéndose el desarrollo local en temas de desarrollo local e infraestructura.

Respecto a la gestión el departamento se encuentra en nivel muy bajo con un indicador valorado en el 25% en contraste ningún municipio se encuentra en estado de solvencia.

La posición en desempeño fiscal de los municipios respecto al orden territorial sigue la misma tendencia con la posición interna al departamento.

83% de los municipios de este departamento desmejoraron en su desempeño fiscal respecto a la medición 2011

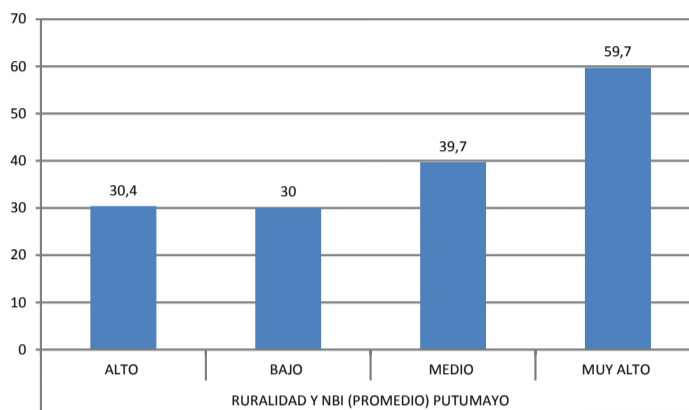
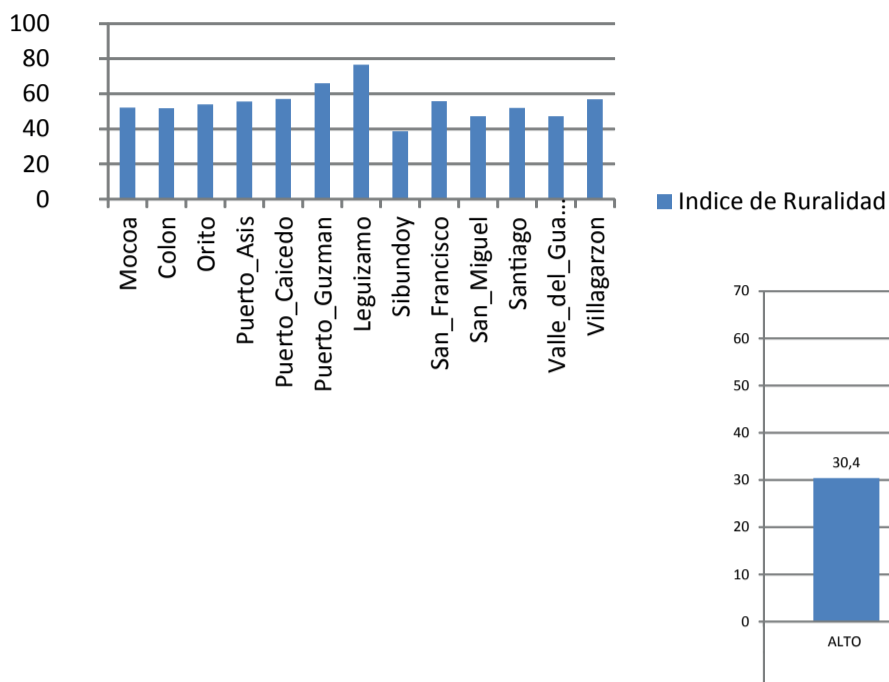
## Índice de Ruralidad y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)



Fuente: DANE, 2012. - PNUD 2010

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

## Índice de Ruralidad



Nota: entre más se acerque a 100 mayor es el índice de ruralidad

El Índice de Ruralidad se estimó a partir del cruce de dos variables: la densidad poblacional y la distancia a centros urbanos mayores. Este índice tiene la particularidad que no estudia el tamaño de la aglomeración (población) sino el municipio. Esto hace que la ruralidad, además de medirse a partir de las actividades agrícolas y pecuarias, pondere también los ingresos de los pobladores y obliga a analizar la dinámica del territorio. En la medida en que sube el puntaje aumenta el grado de ruralidad.

Según el PNUD el Putumayo presenta un índice de ruralidad de 54.30. Como se puede observar en el gráfico, todos los municipios del Putumayo presentan un índice de ruralidad superior a 40.

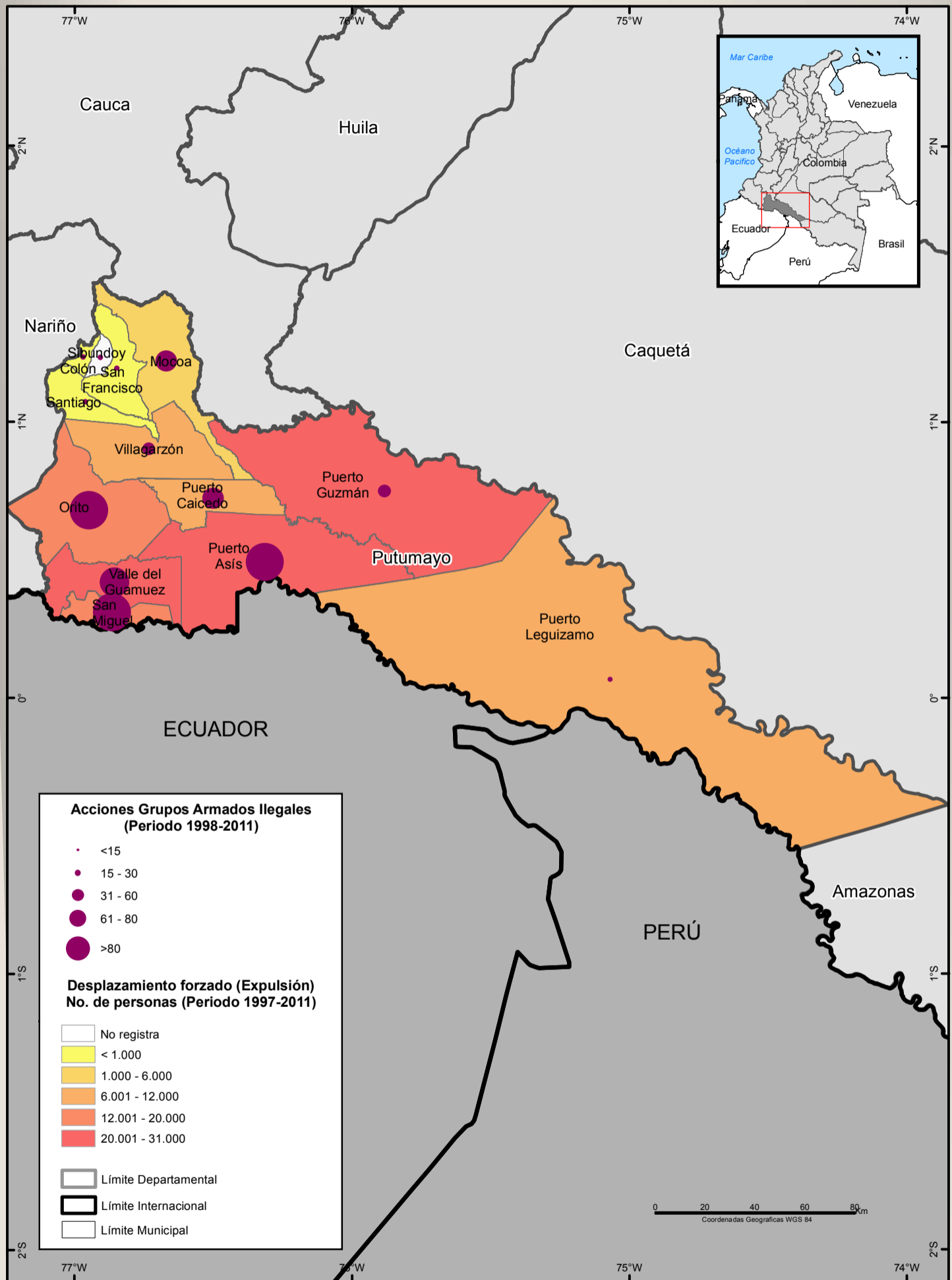
Si cruzamos este índice de ruralidad con las Necesidades Básicas Insatisfechas, que miden el acceso a la vivienda, los servicios sanitarios, la educación básica y el ingreso mínimo, encontramos que los municipios que tienen un nivel muy alto de ruralidad presentan un elevado índice de NBI (59.7): Puerto Guzmán (100), Puerto Caicedo (41.4) y Puerto Leguizamo (37.8); los municipios que tiene un Alto nivel de ruralidad presentan un NBI de 30.4: Villagarzon (35.7), Puerto Asís (30.7) San Francisco (24.8); los municipios que tiene un nivel Medio de Ruralidad presentan un NBI de 39.7: Orito (51.1), Santiago (40) y Mocoa (27.9); los municipios que tienen un Bajo índice de ruralidad presentan un NBI de 30.4: San Miguel (40.6), Valle del Guamuez (35.7), Sibondoy (20.7) y Colón (19.7).



Gobernacion del Putumayo, 2012

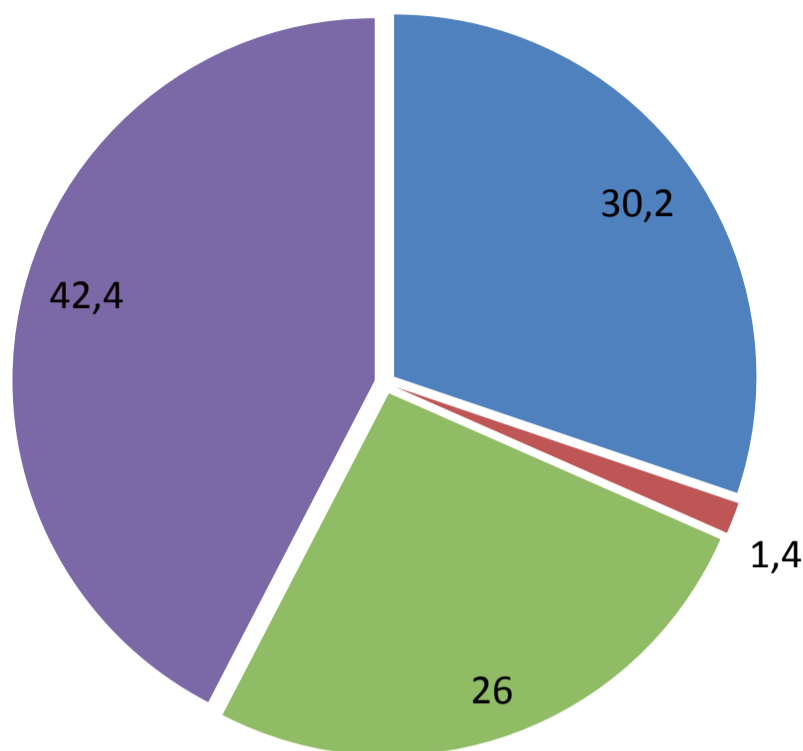
## Acciones de Grupos Armados Ilegales y desplazamiento forzado (Expulsión)

VULNERABILIDAD



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

## Acciones armadas y expulsión de población



- ACCIONES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO ALTO
- ACCIONES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO BAJO
- ACCIONES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO MEDIO
- ACCIONES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO MUY ALTO

La frecuencia de enfrentamientos armados, amenazas e intimidación de guerrillas y bandas criminales, excesos y extralimitaciones de la Fuerza Pública, homicidios, presencia de MAP-MUSE, riesgo de reclutamiento forzado y masacres son las principales causas del desplazamiento forzado de la población civil en este departamento.

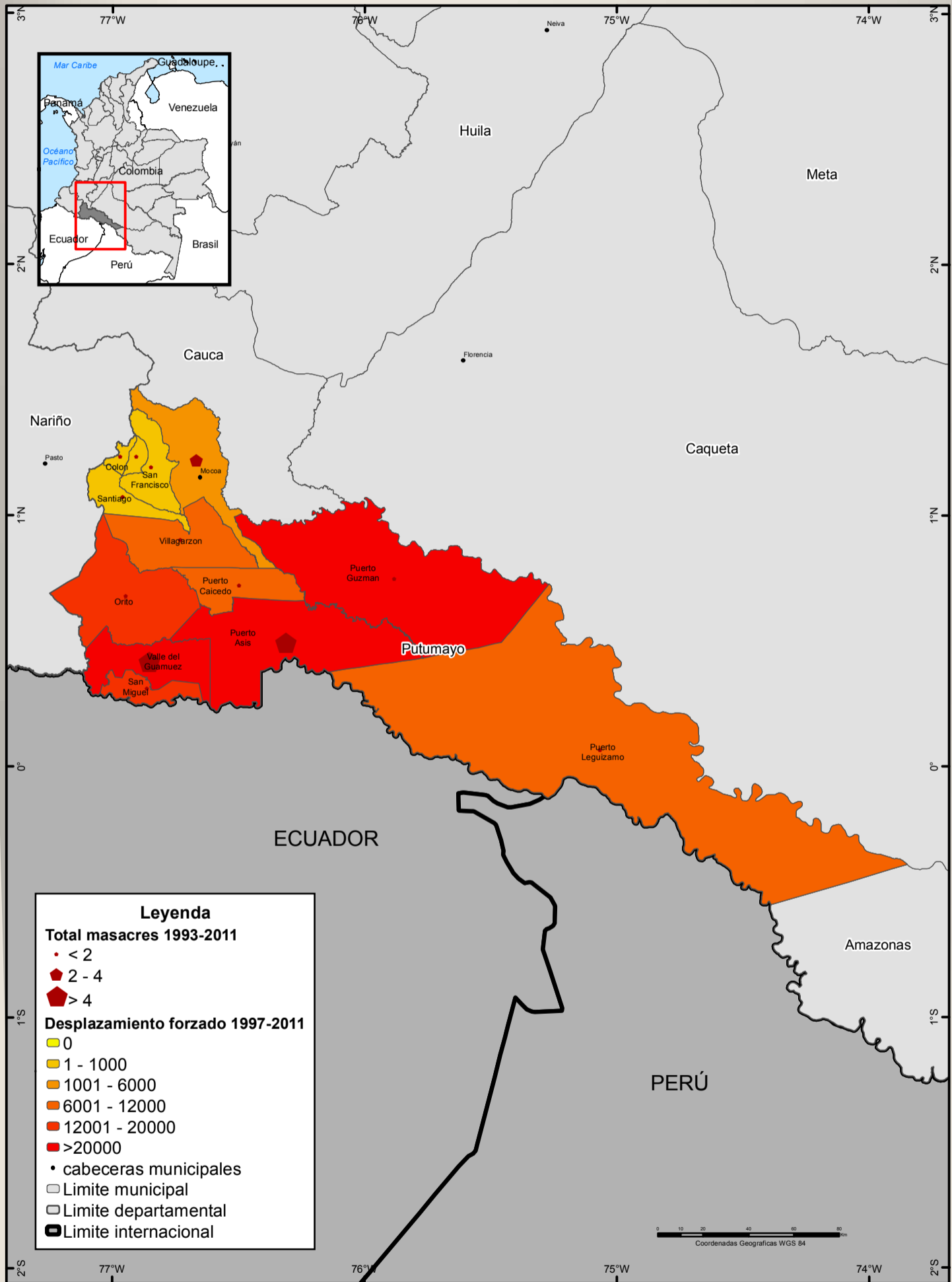
Según el Registro Único de Población Desplazada-RUPD- durante el periodo 1997 al 2011 fueron desterradas de sus hogares y sus tierras 146.632 personas y 3.993 personas para el año 2011. El 42.4% de los municipios con un Muy Alto nivel de Acciones de Grupos Ilegales y desplazamiento forzado fueron, en orden de afectación, los siguientes: Puerto Asís, Orito y San Miguel. El 30.2% de los municipios presentó un nivel Alto de acciones de Grupos Armados Ilegales y desplazamiento forzado. Los municipios más afectados, en su orden, fueron: Valle del Guamuez, Puerto Caicedo y Mocoa; El 26% de los municipios presentaron un nivel medio de acciones de grupos armados ilegales y desplazamiento forzado. Los municipios más afectados en este nivel, en su orden, fueron: Puerto Guzmán, Villagarzón y Puerto Leguizamo.

El Putumayo se presenta como un departamento más expulsor que receptor. Los casos de Puerto Asís (30.208 personas expulsadas), el Valle del Guaméz (27.699), Puerto Guzmán (20.351), Orito (17.460), San Miguel (14.574) y Puerto Caicedo (10.590), así lo demuestran.

Según el Informe sobre desplazamiento Forzado presentado por CODHES (2013), para el año 2012, en el Putumayo ocurrieron 12 eventos intramunicipales, 11 de ellos masivos, en Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez, principalmente por enfrentamientos, restricciones a la movilidad (confinamiento), hostilidades y MAP-MUSE.

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social. Unidad de Atención a Víctimas. Registro Único de Población Desplazada- RUPD-; Documento Codhes No 26. 2013. La Crisis Humanitaria en Colombia Persiste. El Pacífico En Disputa. Informe De Desplazamiento Forzado en 2012. Mayo 2013.

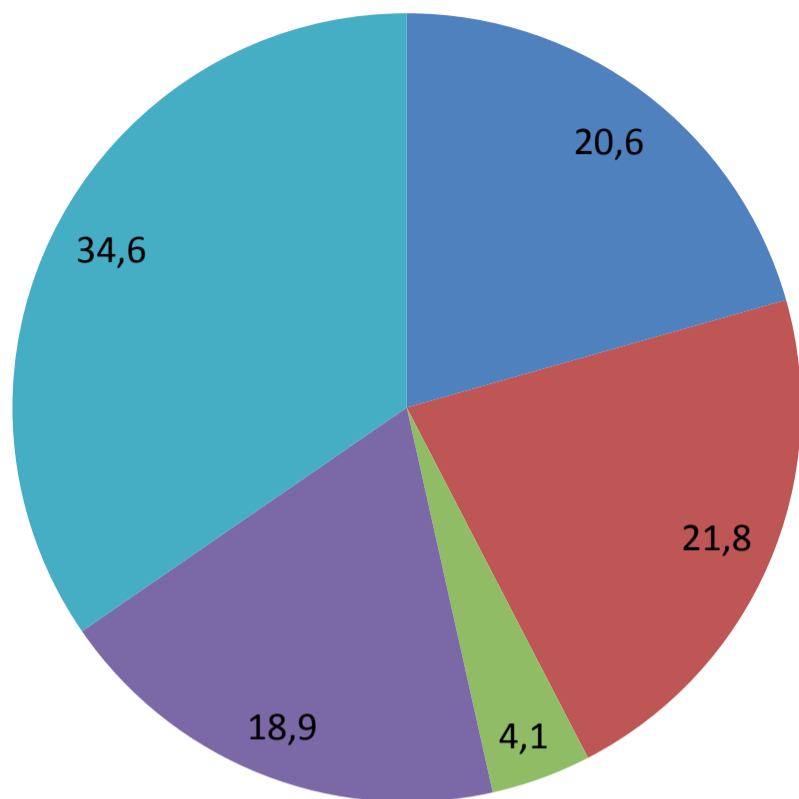
## Masacres y desplazamiento forzado



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social - Observatorio del programa presencial DH Y DIH  
 Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.



## Masacres y expulsión de población



- MASACRES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO ALTO
- MASACRES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO BAJO
- MASACRES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO MEDIO
- MASACRES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO MUY ALTO
- MASACRES Y % EXPULSIÓN PUTUMAYO NO TIENE ÍNDICE

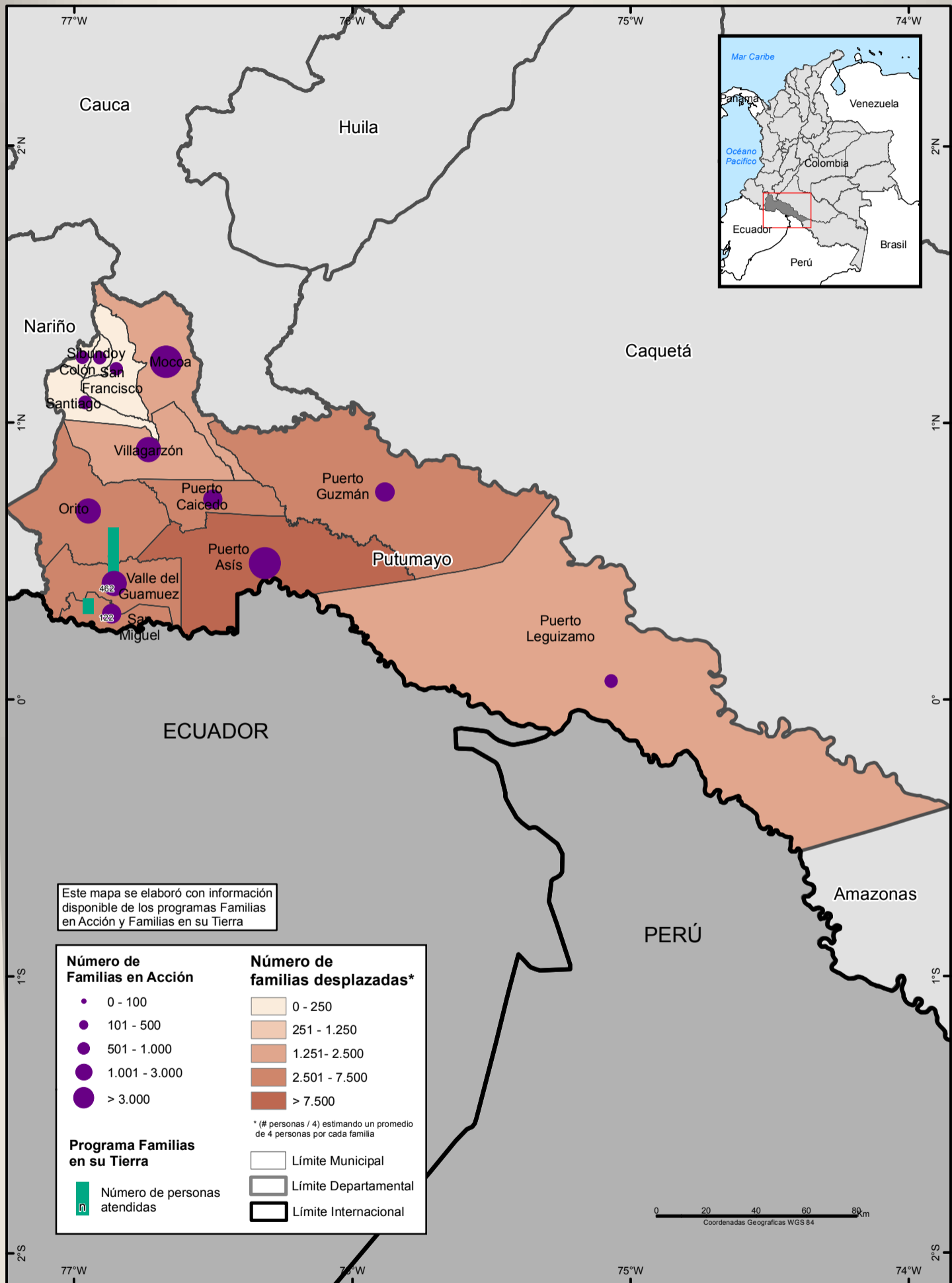
Masacre es un término utilizado para referirse a un tipo de asesinato, habitualmente de varias personas, caracterizado por la indefensión de las víctimas. La expresión es de origen francés (massacre) y es definida por el diccionario de la Real Academia Española como "matanza de personas, por lo general indefensas, producida por ataque armado o causa parecida". Sin embargo, las masacres responden a diferentes propósitos según la región y los objetivos que persiguen quienes las perpetran. En el caso del Putumayo, las masacres han estado ligadas a la búsqueda de control territorial y político de los actores armados ilegales que hacen presencia en el departamento.

Para el periodo 1993 – 2011 se registraron 23 casos de masacres en el departamento del Putumayo y para el año 2011 ocurrió 1 masacre. Los municipios más afectados por estos actos de guerra fueron, en orden de gravedad, Valle del Guamez (8), Puerto Asís (7), Mocoa (4), Orito (2) y San Miguel (2).

Estas masacres provocaron un fenómeno grande de expulsión de población. El 18.9% de los municipios donde ocurrió un Nivel Muy Alto de masacres se registró la expulsión de 27.699 personas; en el 20.6% de municipios donde ocurrió un Alto nivel de masacre se registró un total de 30.208 personas desplazadas ; en los municipios donde ocurrió un nivel Medio de masacres (12%) se registraron 5.942 personas expulsadas de sus territorios. Es importante anotar que cuando hablamos de Niveles Muy Alto, Alto y Medio nos referimos a sitios donde ocurrieron más de 4 masacres. Sin embargo, en el Nivel que denominamos Bajo, y que hace referencia a una o dos masacres por municipio, se registró también un índice importante de población desplazada. Para este nivel, que comprende el 21.8% de los municipios del Putumayo se registró un total de 32.034 personas expulsadas de sus territorios.

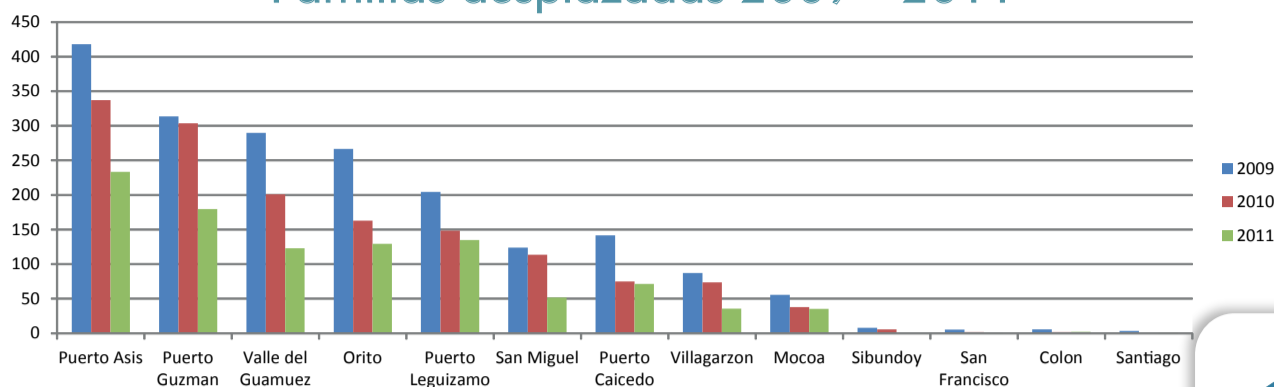
## Nivel de atención a la población desplazada

VULNERABILIDAD



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social, Red Nacional de Información.  
UNODC/SIMCI - Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## Familias desplazadas 2009 - 2011



### Incidencia del desplazamiento forzado

Según cifras oficiales en el departamento, se han desplazado 146.629 personas en el periodo 1997-2011, los municipios con mayores índices históricos de expulsión son Puerto Asís, Valle del Guamuez, Puerto Guzmán y Orito que suman más del 65% del total de personas desplazadas. Para el año 2011 se registraron 3.390 personas en condición de desplazamiento forzado en el departamento, siendo los municipios más afectados Puerto Asís con un 23%, Puerto Guzmán con un 18%, Puerto Leguízamo con 14%, Orito con 13% y Valle del Guamuez con 12%.

### Atención a población desplazada

La oferta institucional de atención a la población en situación de desplazamiento forzado es variada e involucra un importante número de entidades competentes en diversas temáticas. Entre los programas de mayor impacto, en relación con escenarios de vulnerabilidad en el territorio, se encuentran la Atención Humanitaria de Emergencia, la Ayuda Humanitaria de Transición, Familias en Acción y Familias en su Tierra.

La Atención Humanitaria de Emergencia está destinada a suplir componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio de víctimas de desplazamiento forzado cuyo hecho haya ocurrido en un periodo no mayor a un año al momento en el que se solicita. La implementación de este programa es competencia de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

La Atención Humanitaria de Transición está enfocada en la población desplazada incluida en el registro único de víctimas, cuyo desplazamiento sea superior a un año a partir de la declaración y que, previo análisis, se evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Las entidades responsables de esta estrategia son la Unidad de Reparación Integral para las Víctimas y el ICBF.

Familias en Acción es un programa de atención a población vulnerable que focaliza entre su población objetivo a las familias en situación de desplazamiento y, por su nivel de cobertura, brinda elementos para cuantificar de manera general el nivel de atención de este grupo poblacional. En Putumayo, el programa atendió durante 2011 un total de 12.648 familias desplazadas en los 13 municipios del departamento.

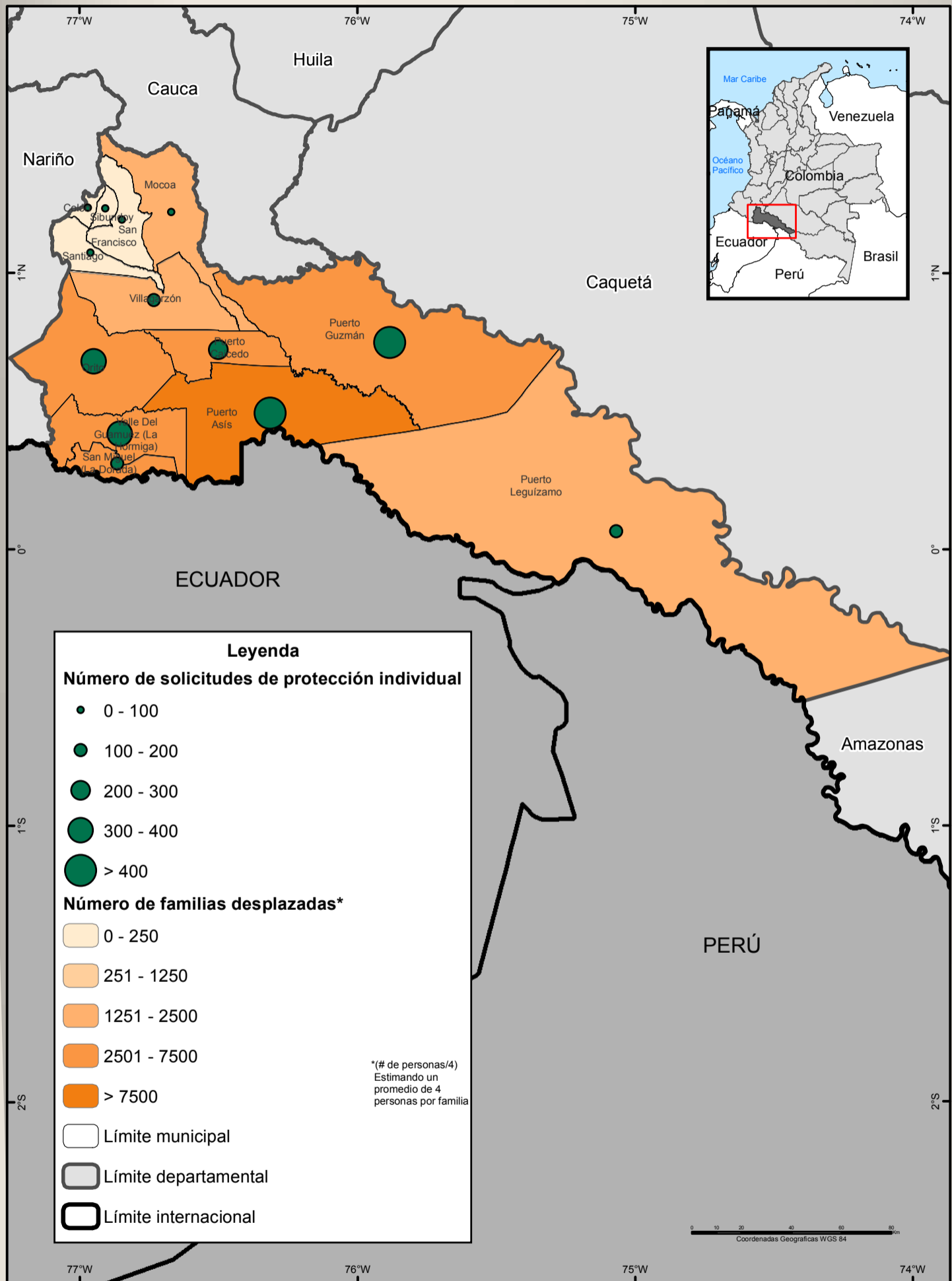
Familias en su Tierra es una estrategia implementada por el Departamento para la Prosperidad Social, en coordinación con la Unidad de Víctimas, que brinda asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso y se encuentra en proceso de retorno o reubicación rural. El programa está dirigido a la generación de capacidades para el auto sostenimiento y subsistencia dignas, que le permita a la población desplazada su estabilización socioeconómica. Los componentes de esta estrategia son: 1) Construcción del tejido social, 2) Productivo, 3) Reducción de carencias básicas habitacionales y tierras y, 4) Fortalecimiento socio-empresarial. En Putumayo el programa ha atendido a 584 personas, 462 en el Valle del Guamuez y 122 en San Miguel.<sup>1</sup>

Solo se incluyó en el mapa el nivel el número de familias atendidas por el Programa Familias en Acción para población desplazada ya que a la fecha de la elaboración de la ficha no se contaba con datos sobre el nivel de implementación de los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición.

1. Fuente: Red Nacional de Información- Unidad de Víctimas.

## Protección de tierras y desplazamientos

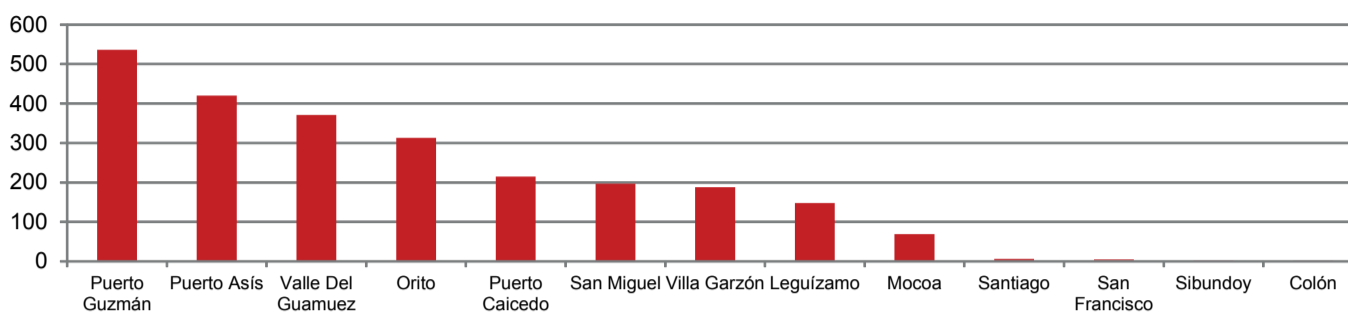
VULNERABILIDAD



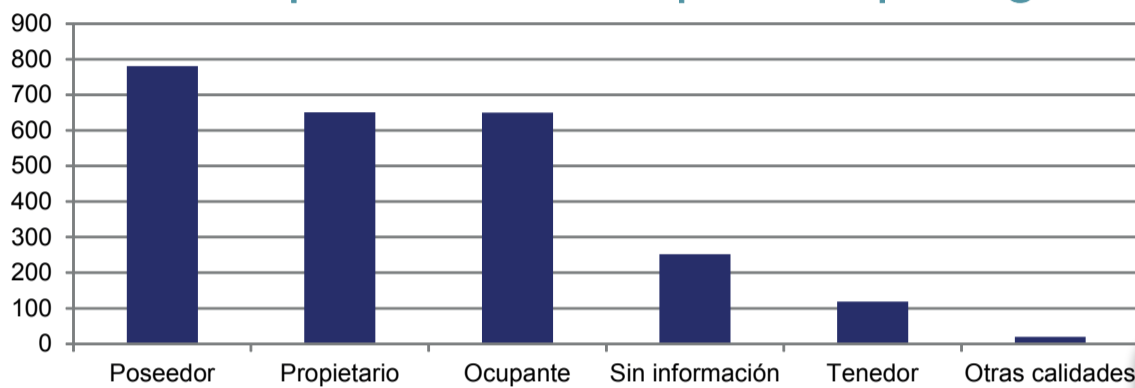
Fuente: INCODER, 2013. Departamento para la Prosperidad Social.

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

## Número de solicitudes de protección individual por municipio



## Calidades jurídicas de los predios protegidos



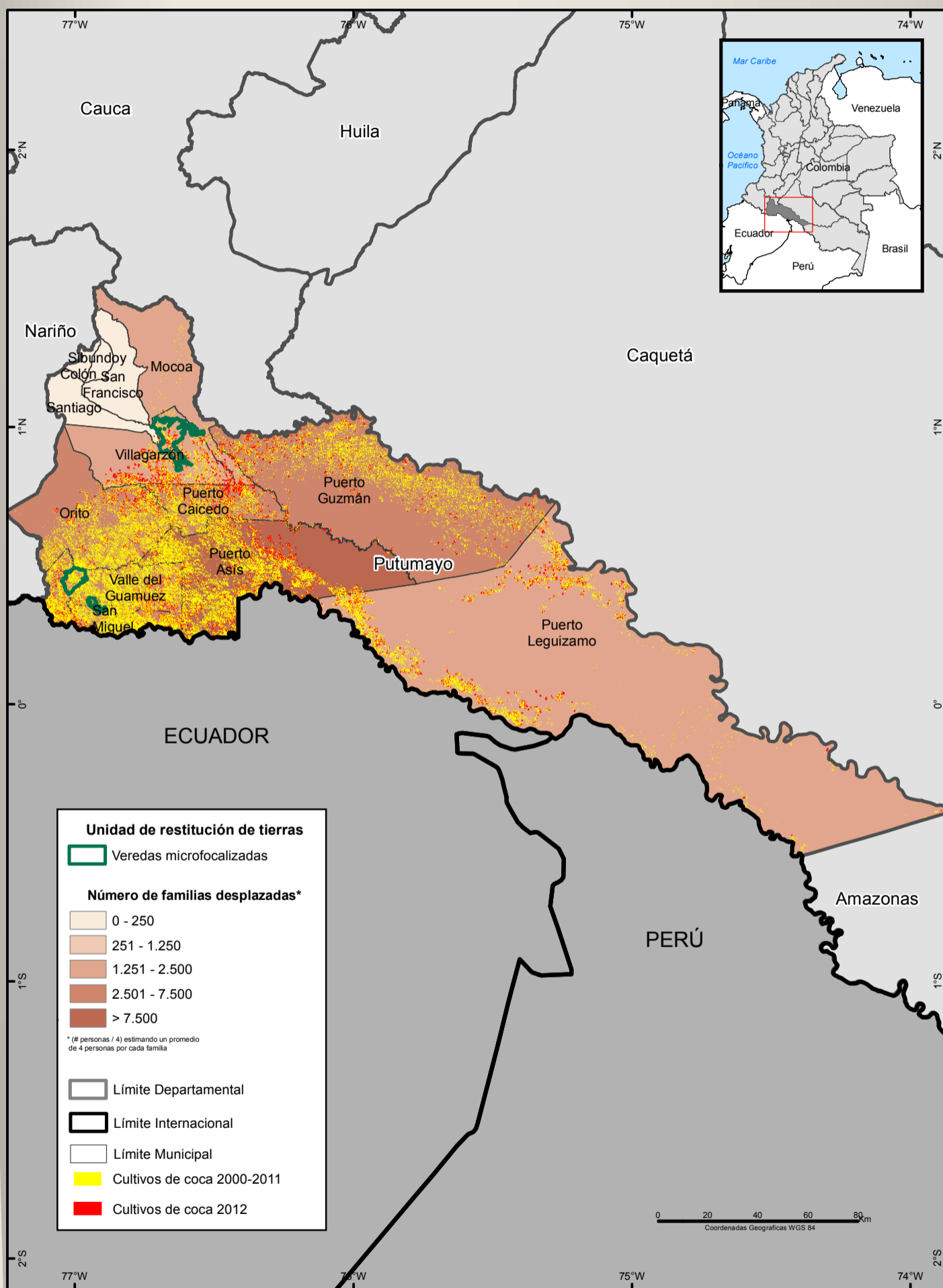
### Protección de predios

La Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia", en su artículo 19 estableció que el INCORA (hoy INCODER), deberá llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. Por lo anterior, se definieron dos rutas para posibilitar la protección de los bienes de quienes se ven obligados a abandonar su tierra. En primer lugar, la ruta individual que es solicitada ante el Ministerio Público por la víctima que se ha desplazado; y la colectiva cuya competencia recae en los Comités Municipales de Justicia Transicional (antes Comités Municipales de Atención a la población desplazada). Ésta última aplica tanto en situaciones de riesgo como de desplazamiento. Las medidas de protección individual aplican de manera diferenciada de acuerdo a la calidad jurídica de los predios.

De 2006 a 2013 se ha solicitado en el Putumayo la protección individual de 2.473 predios, los municipios con mayor número de solicitudes son Puerto Guzmán, Puerto Asís y Valle del Guamuez, que coinciden con los 3 municipios con mayor número de personas desplazadas. El departamento del Putumayo no cuenta con declaratorias por Ruta Colectiva.

## Restitución de tierras

VULNERABILIDAD



Fuente: Departamento de la Prosperidad Social. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas  
UNODC/SIMCI - Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## Restitución de tierras

La Ley 1448 de 2011, conocida como la “Ley de Víctimas” en su título IV capítulo II establece un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso, sucedido a partir del 1 de enero de 1991 como consecuencia del conflicto armado. Se trata de un mecanismo mixto, ya que contempla un procedimiento administrativo (inscripción en el registro de tierras despojadas) y un recurso judicial (acción de restitución). La etapa administrativa es adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esta es la responsable de la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en la que se inscriben los predios que cumplen los requisitos para al trámite judicial.

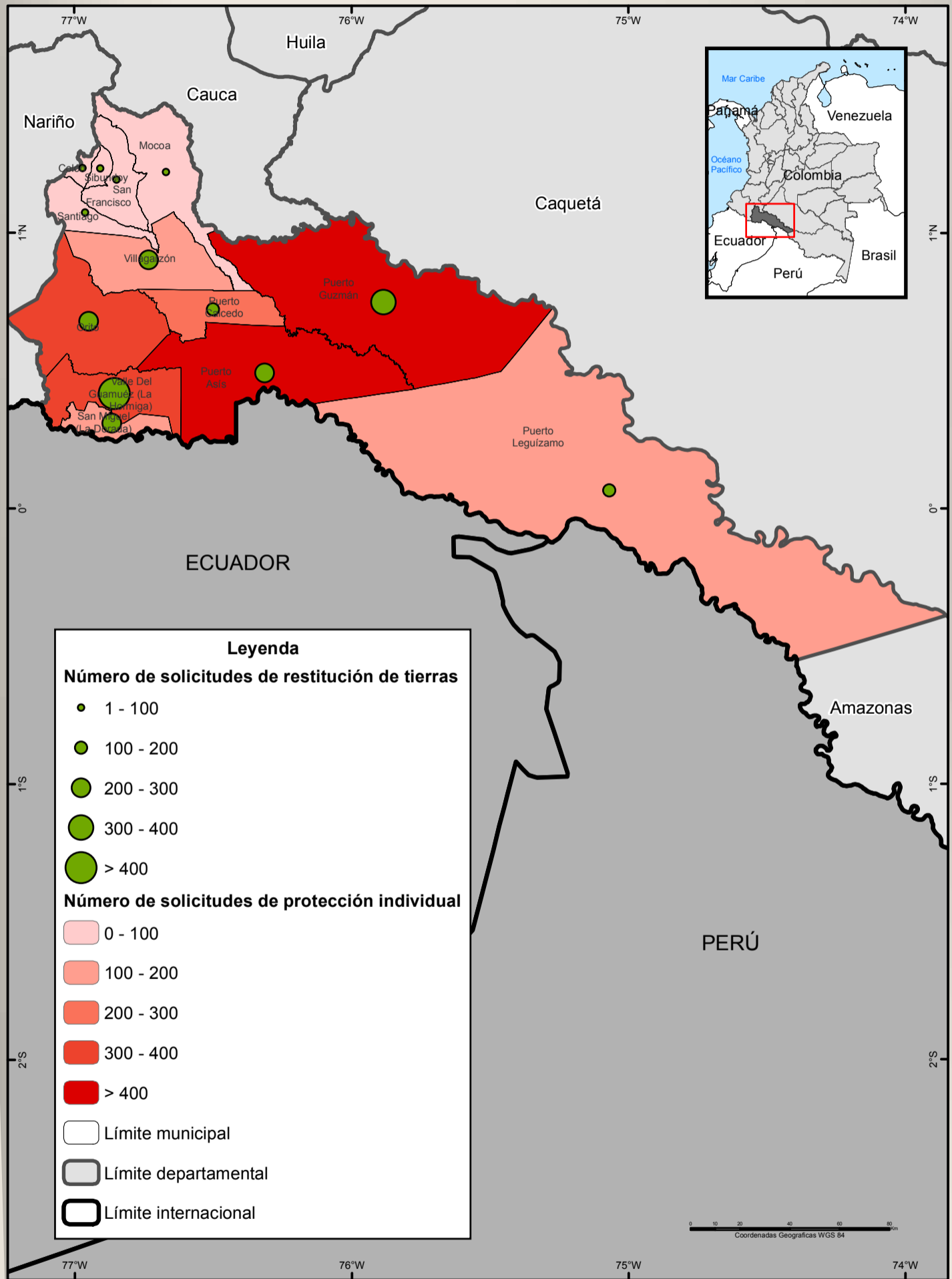
A la fecha se han recibido en Putumayo 2.183 solicitudes de ingreso al registro, correspondientes a 68.881 hectáreas. Los 5 municipios con mayor número de solicitudes coinciden con los 5 más expulsores del departamento. Siendo el municipio de Puerto Asís el de mayor número de personas desplazadas, seguido de Valle del Guamuez y Puerto Guzmán.

Hasta septiembre de 2013 la Unidad de Restitución de Tierras había microfocalizado áreas de intervención en San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Guzmán, todos con una alta presencia histórica de cultivos de coca, según el Censo de cultivos de coca 2012.

Respecto a la relación de las medidas de protección de tierras individuales y las solicitudes de ingreso a registro, en el departamento de Putumayo se presenta correspondencia respecto a los municipios con mayor afectación de abandono y despojo, que coinciden además con aquellos más afectados por los cultivos de coca. Sin embargo, en casos como los Puerto Guzmán, Puerto Asís, Orito y Puerto Caicedo, el número de solicitudes de protección es mayor frente a las reclamaciones de ingreso al registro; mientras en Valle del Guamuez, se registra el caso contrario, seguido de San Miguel y Villa Garzón. En este departamento no se cuenta con medidas de protección colectiva.

## Protección y restitución de tierras

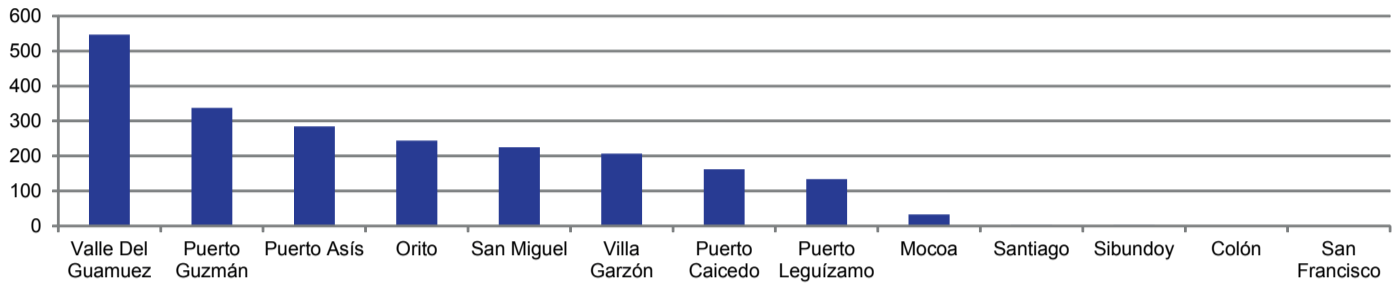
VULNERABILIDAD



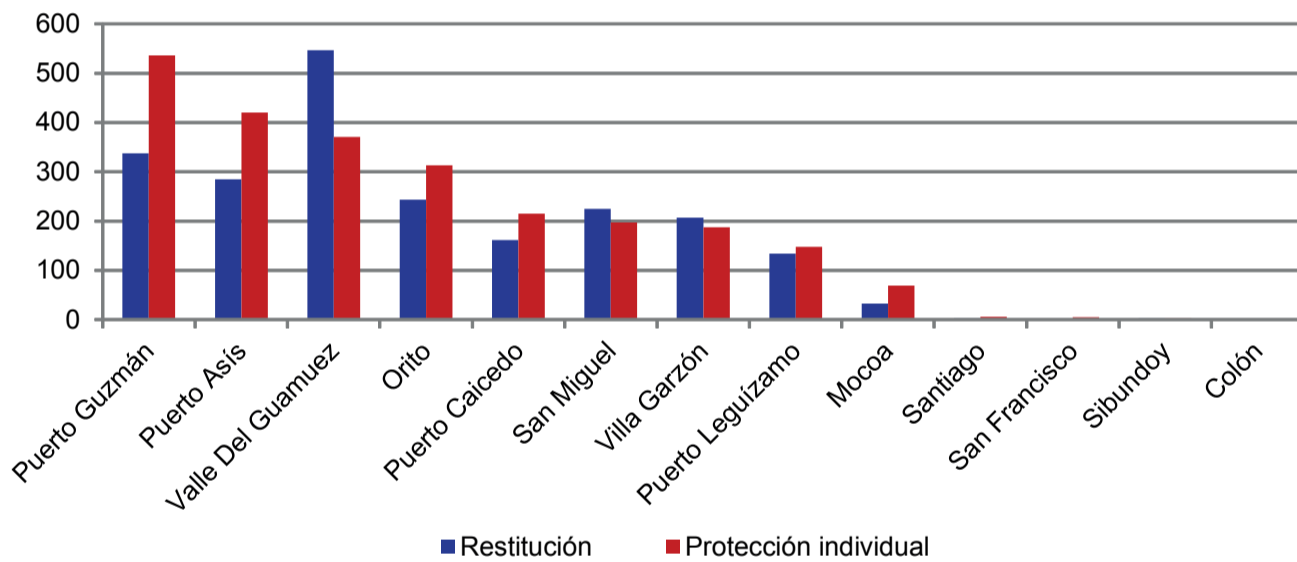
Fuente: INCODER, 2013. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2013. UNODC/SIMCI, Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.



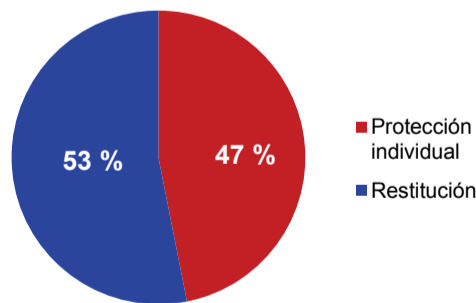
### Número de solicitudes de ingreso Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente



### Municipios con mayor número de solicitudes de protección individual vs. Solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

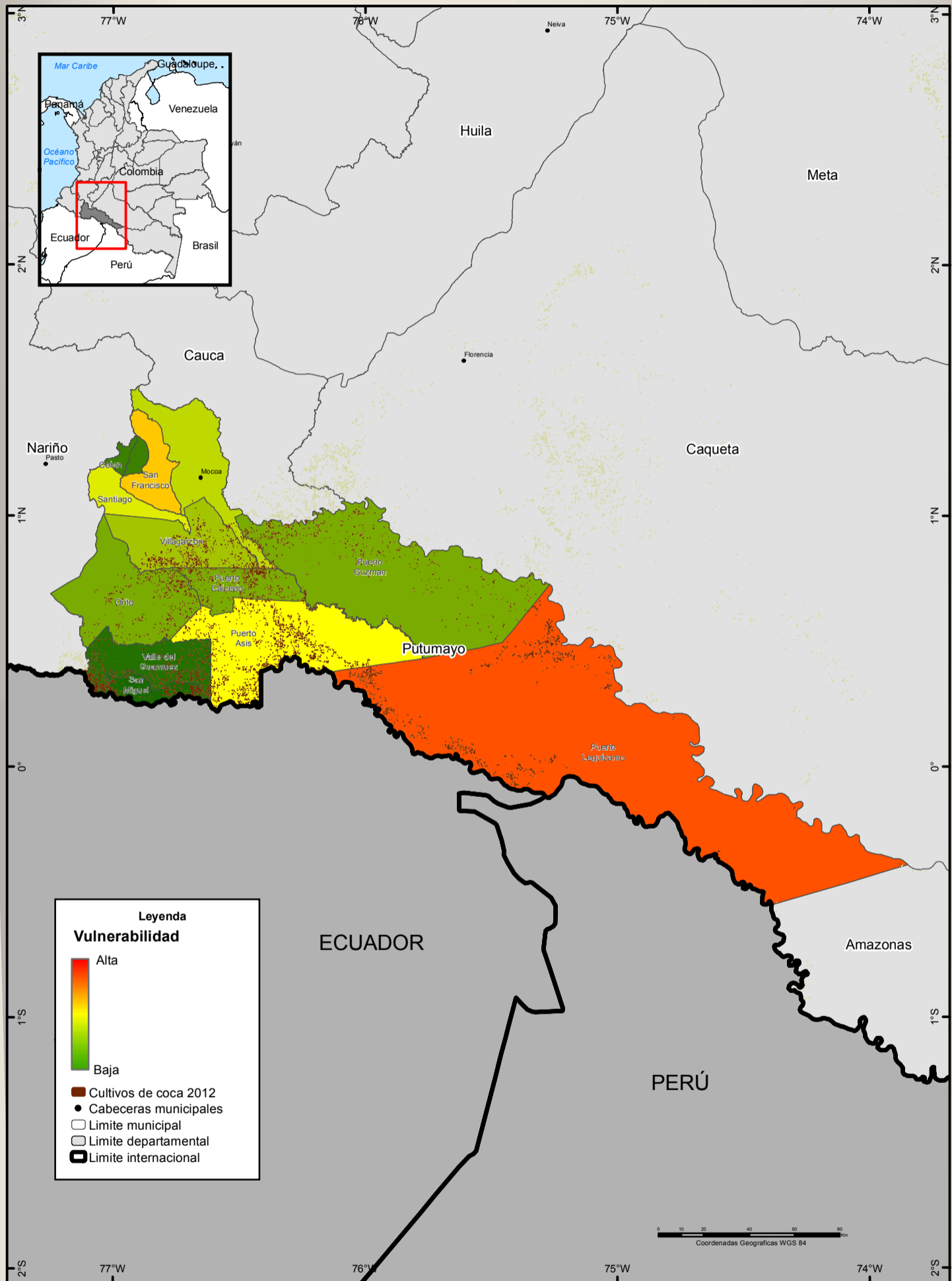


### Porcentaje por tipo de solicitudes en el departamento



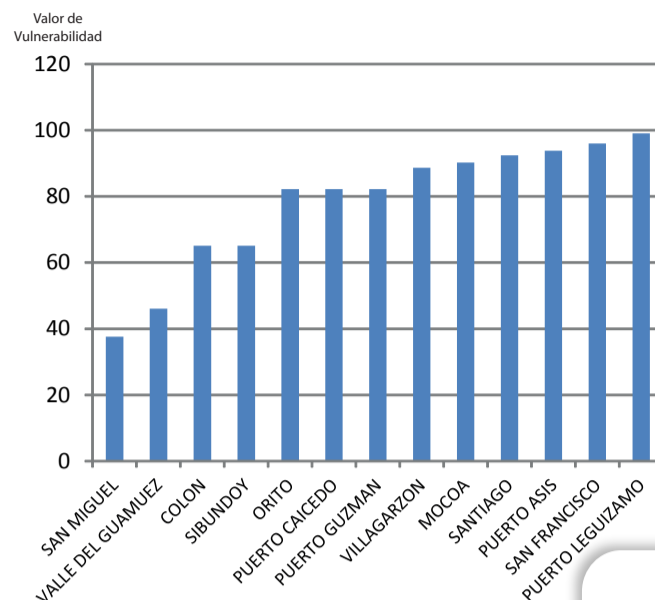
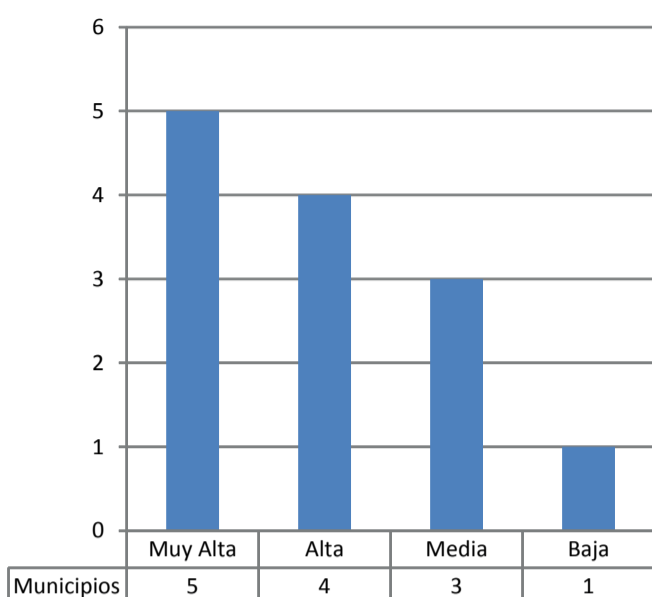
## Índice de Vulnerabilidad (enfoque de capacidades), 2012

VULNERABILIDAD



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

## Índice de vulnerabilidad municipal



### Vulnerabilidad municipal a la producción de coca desde el enfoque de capacidades

La vulnerabilidad municipal a la producción de coca se evalúa por medio de un índice que valora el grado de asociación entre 7 variables y el establecimiento de cultivos de coca. Las variables incluidas en el índice son:

- \* Densidad poblacional
- \* Presencia de grupos armados ilegales
- \* Nivel de analfabetismo en adultos mayores de 25 años
- \* Inversión municipal por habitante
- \* Estado catastral
- \* Rentabilidad relativa UPA / UPAC
- \* GINI de tierras

Las variables fueron seleccionadas de una matriz de 162 variables a partir de técnicas estadísticas de evaluación del grado de asociación. Las siete variables anteriores presentan un grado de asociación estadísticamente significativa con la presencia de cultivos de coca. El índice permite identificar los escenarios municipales en los cuales existen condiciones socioeconómicas más favorables para el establecimiento potencial de cultivos ilícitos.

Los municipios con altos niveles de vulnerabilidad en los que todavía no se presentan cultivos de coca, son aquellos en los que deben concentrarse las acciones de prevención para la expansión de los cultivos.

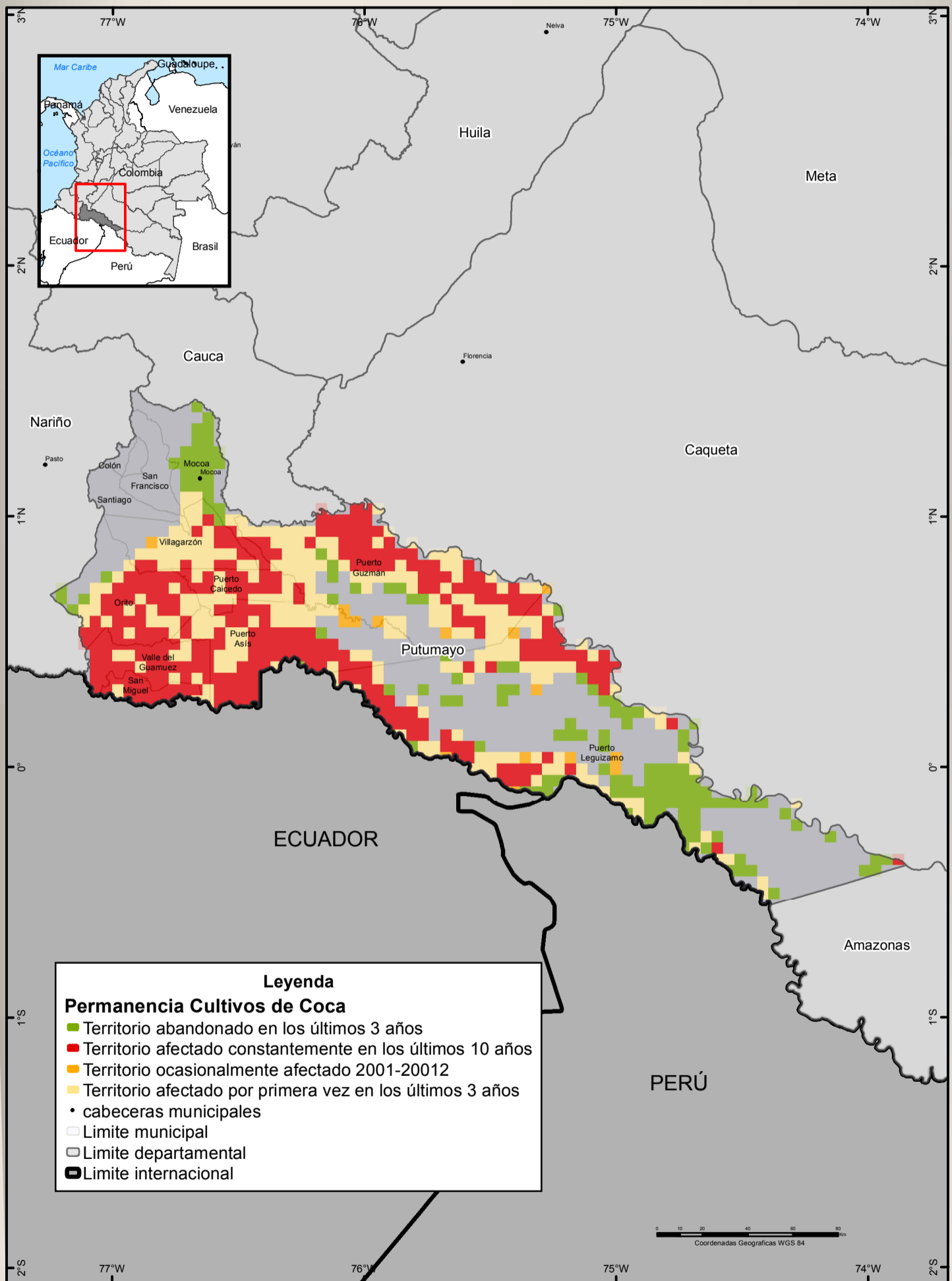
El índice no recoge de manera consistente la situación en el departamento del Putumayo. En términos generales, los indicadores evaluados para los municipios del departamento señalan que se encuentra por encima de la zona de vulnerabilidad en una región en la que se registra una de las mayores densidades de cultivos ilícitos; si bien se registra un valor de vulnerabilidad superior a 80% en el 68% de los municipios, se observa que la situación de San Miguel y Valle del Guamuez, principalmente, no se encuentra adecuadamente recogida en el índice. Esta debilidad del índice puede deberse a dos efectos posibles identificados hasta ahora: el aumento del ingreso per cápita por extracción de hidrocarburos, que se registra en todo el municipio pero que no afecta la zona rural; el efecto de frontera, que impulsa la producción por condiciones favorables adicionales a las consideradas en el índice. No se cuenta con información consistente para determinar si estas posibles afectaciones son claramente atribuibles.



PUTUMAYO

AMENAZA

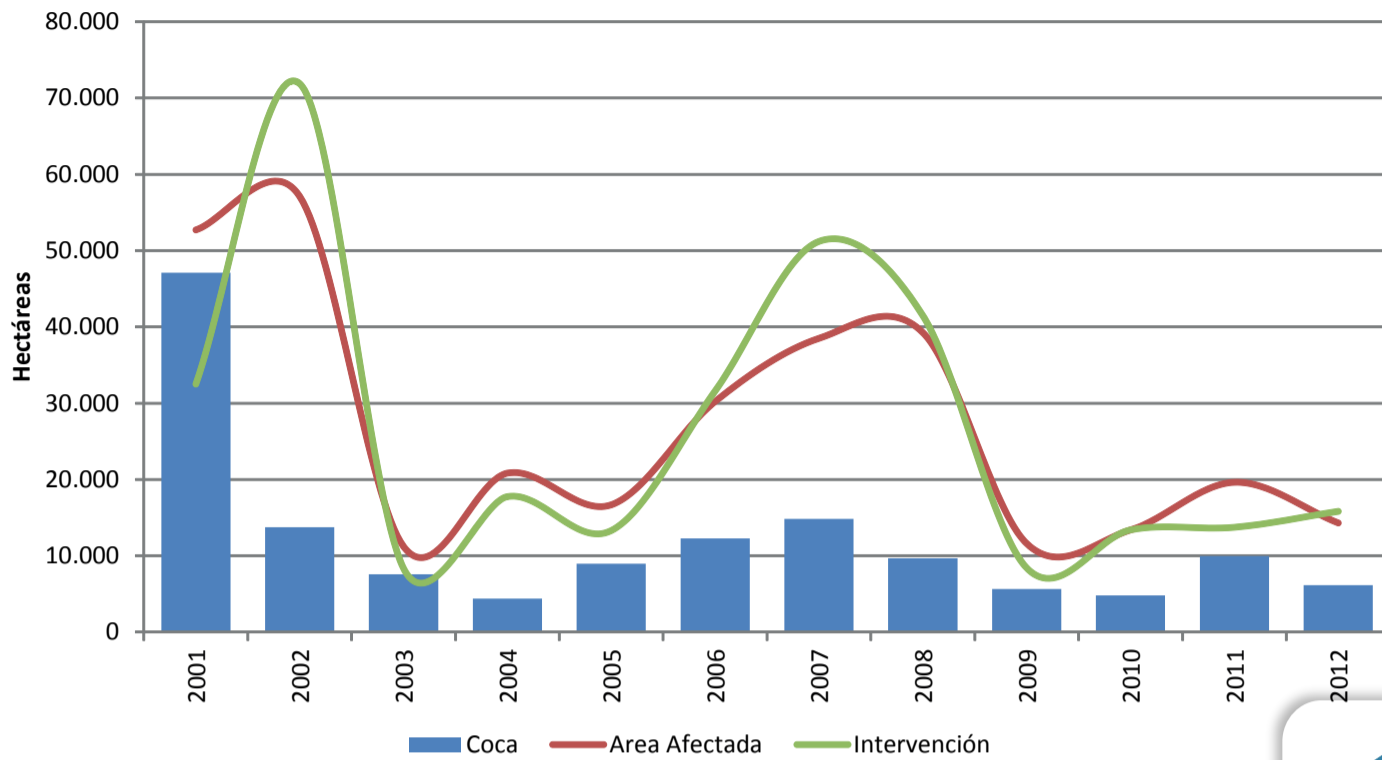
## Permanencia de cultivos de coca. 2001 - 2012



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social - Observatorio del programa presencial DH Y DIH  
 Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

AMENAZA

## Comportamiento histórico



Fuente: UNODC/SIMCI

En el periodo 2001 – 2012, se encontró que 10 de los 13 municipios que conforman el departamento de Putumayo han sido afectados con cultivos de coca. Los municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel y Valle del Guamez son los de mayor área sembrada a lo largo del periodo. La cifra máxima alcanzada en área se presentó en el municipio de Valle de Guamez, en el año 2001 con aproximadamente 10.500 hectáreas.

El censo 2012 de cultivos de coca, indica que Putumayo redujo en el 38 % el área sembrada respecto al año 2011; de 9951 en el 2011 pasó a 6148 en el 2012 donde Puerto Asís y Puerto Leguizamo concentró el 43,6 % del área sembrada con coca en el Departamento. La participación de área sembrada con coca frente al total nacional correspondió al 13%.

Con excepción de Mocoa y Villagarzón el resto de municipios afectados por cultivos de coca reportaron reducción con respecto al año 2011. Sin embargo, pese a la fuerte reducción, Putumayo es el segundo departamento con mayor área sembrada a nivel nacional.

De otra parte, la contención del fenómeno esta representada por la diferencia entre área afectada (superficie neta geográfica de la sumatoria de cultivos de coca, aspersión y erradicación) y área sembrada reportada en cada censo. Tal como se observa en la gráfica del comportamiento histórico, el 2002 fue el año que mayor intervención tuvo el departamento con 71.890 hectáreas y simultáneamente fue el año con mayor reducción porcentualmente.

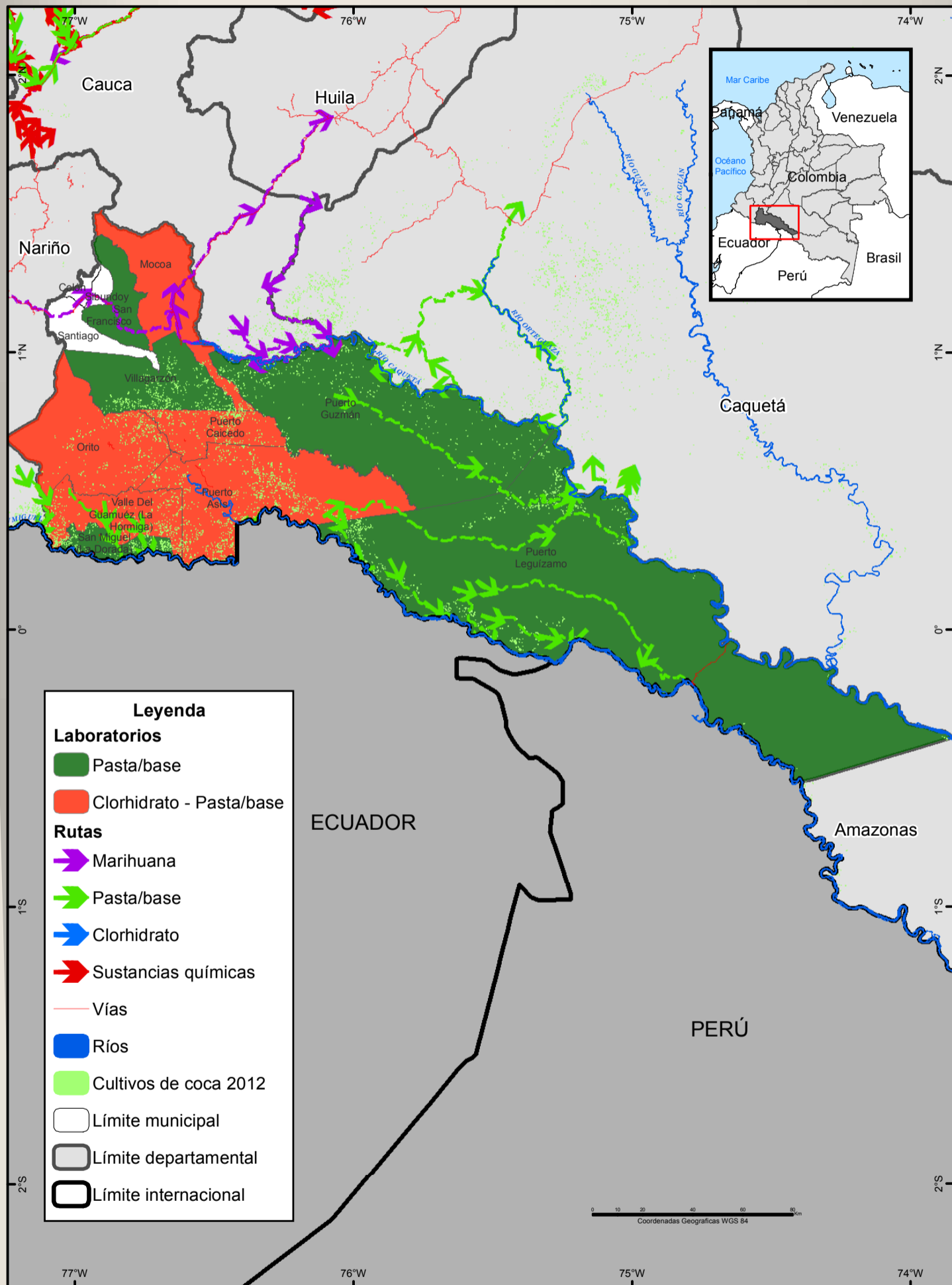
En el departamento de Putumayo, durante el periodo 2001 -2012, se intervino un total de 319.456 hectáreas. La evaluación entre área de intervención (sumatoria de aspersiones

y erradicaciones realizadas a lo largo del año) y área de afectación (superficie neta geográfica de la sumatoria de cultivos de coca, aspersión y erradicación) muestra que, sí el área de intervención es mayor que el área afectada, la diferencia corresponde a un sobre esfuerzo. De acuerdo a lo anterior en el año 2002 y 2007 se observan esta situación, puesto que hubo zonas que se asperjaron o erradicaron más de una vez debido a resiembra o tácticas del cultivador como el zoqueo inmediato después de la aspersión.

### Indicadores departamentales 2011 - 2012

Cultivos de coca con tendencia al abandono es de 21,6 %.  
El porcentaje de expansión para el departamento es de 2,75 %.  
La cronicidad (resistencia del fenómeno a desaparecer) es del 31 %.  
El porcentaje de permanencia para el departamento es de 64%.  
La tasa de resiembra con respecto al número de lotes erradicados es de 14,2 %.

## Posibles áreas de producción de Cocaína\*



\* Basado en las regiones en donde se han adelantado desmantelamientos de pasta/base y clorhidrato

Fuente: Observatorio de drogas Colombia, 2013. Laboratorios desmantelados (2010-2013).  
UNODC/SIMCI Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

AMENAZA



## Tabla Estimación Departamental de la Producción Potencial

| Variable  | Unidades | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------|------|------|------|
| Área cultivada al 31 de diciembre                   | Hectárea | 5317 | 4785 | 9952 |
| Área productiva anual estimada                      | Hectárea | 7488 | 5051 | 7370 |
| Producción potencial de hoja de coca fresca         | Tonelada | 42   | 28   | 41   |
| Producción potencial de base de cocaína             | Tonelada | 52   | 35   | 51   |
| Producción potencial de clorhidrato de cocaína pura | Tonelada | 42   | 28   | 41   |

Notas: La información de área cultivada, hace referencia a información con corte de 31 de diciembre de 2009, 2010, 2011, reportada por SIMCI; en cuanto al número de hectáreas cultivadas productivas en el año, se realiza la estimación a partir de los dos últimos censos disponibles. La producción de base y clorhidrato de cocaína se toma de los Informes anuales de SIMCI.

UPAC: Unidad productora agropecuaria con coca

UPA: Unidad productora agropecuaria en zona afectada por cultivos de coca.

### Estimaciones de producción potencial en sitios de cultivo

La pasta básica de cocaína es el primer producto que se extrae de las hojas de coca. Después de un proceso de oxidación de las impurezas orgánicas con permanganato de potasio, pasa a llamarse base de cocaína. A partir de este producto mediante disolución en solventes orgánicos, aplicación de ácido clorhídrico mediante procesos más complejos, se hace la transformación a clorhidrato de cocaína.

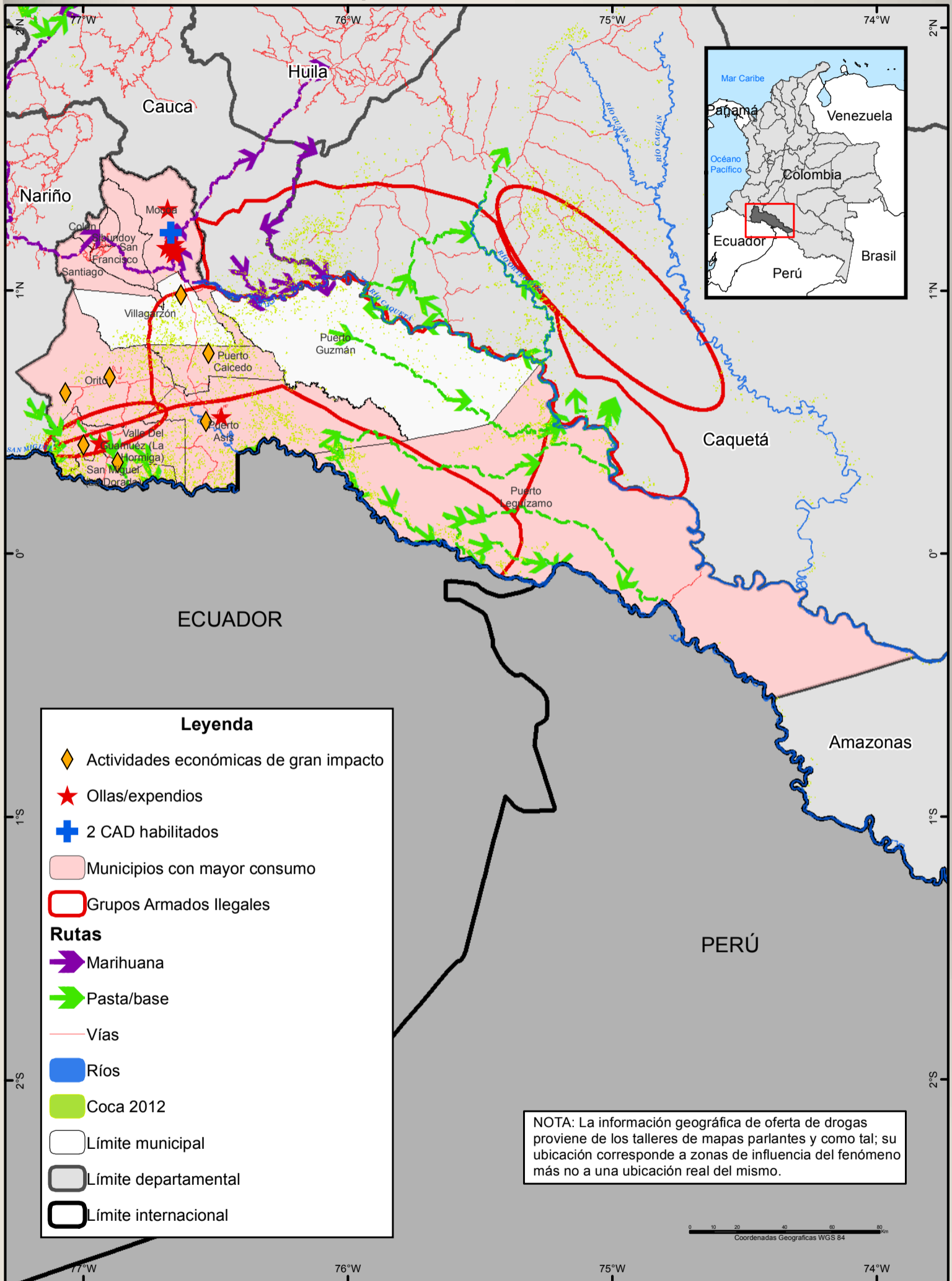
En la tabla anterior, se presentan las principales variables que tienen que ver con la cadena productiva de clorhidrato de cocaína a partir del área productiva anual estimada. De esta estimación, se obtiene la producción potencial de hoja de coca fresca y de allí, la cantidad de base de cocaína que se puede extraer y la de clorhidrato que se produce, bajo el supuesto que todo lo que se cultiva, se produce en la región.

Para Putumayo se puede observar una tendencia al aumento del área cultivada pero estabilidad en el área productiva anual estimada del año 2011 frente al 2009. La producción potencial de base y clorhidrato de cocaína para estos años también presenta estabilidad. El hecho de no presentarse una tendencia al aumento en el departamento puede deberse a que en éste es la única región en donde el ingreso bruto de las UPA es superior a las UPAC. Además ha sido objeto de erradicación manual al igual que aspersión aérea.

Si observamos el mapa, la Región Centro y Bajo Putumayo presenta presencia de estructuras de pasta base, lugar en donde han ocurrido desmantelamientos de estructuras para este propósito.

La región Sur Occidental y Noroccidental presenta estructuras para la producción de pasta base y clorhidrato.

# Mapa Parlante, Consumo

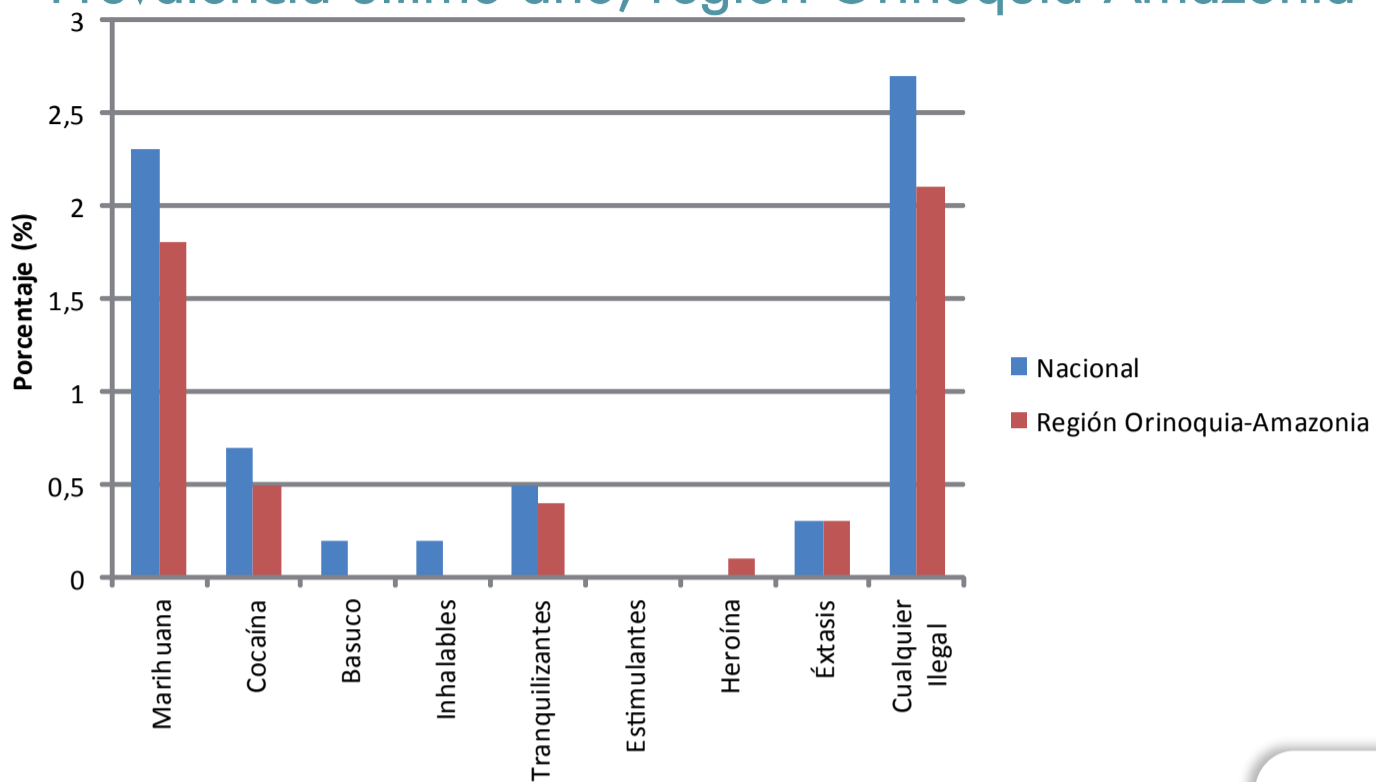


**AMENAZA**

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI

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

## Prevalencia último año, región Orinoquia-Amazonia



Fuente: Ministerio de la Protección Social – DNE, 2008. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia.

### Caracterización del consumo de sustancias psicoactivas

Para esta caracterización se toma como base y según disponibilidad, una serie de indicadores que tienden a dar cuenta de la situación integral de consumo, estos indicadores se relacionan a la prevalencia o proporción de personas que consumieron una determinada sustancia en un período determinado. Las prevalencias indican la cantidad de personas que consumieron sustancias en el último año sin importar si fue por primera vez, la cantidad, la frecuencia o las motivaciones.

De acuerdo con el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, realizado en 2008 en la región Orinoquia-Amazonia, donde se encuentra el departamento de Putumayo, la prevalencia de consumo del último año de marihuana fue de 1,8%, por debajo del porcentaje nacional que fue de 2,3%. Para las sustancias cocaína, heroína, tranquilizantes y éxtasis, las prevalencias fueron inferiores a 0,5%, por debajo del promedio nacional.

En términos de edad, en la región Orinoquia-Amazonia se están iniciando consumos tempranos de marihuana a los 16,4 años por debajo del promedio nacional (17,8 años); tranquilizantes a los 23,6 años, mientras que el nacional es de 26,6 años, y basuco de 17,1 años más temprana que en el consolidado nacional que es de 19,9 años. El consumo de cocaína en la región se inicia a los 20,9 años, un año más que la edad de inicio nacional. Por otra parte, el éxtasis presenta una edad de inicio de consumo más tardía (21,2 años) que la edad nacional (18,8 años).

### Percepción talleres

De acuerdo con la información de percepción recopilada durante los talleres, los municipios con más alto consumo en el departamento son Mocoa, Sibundoy, Orito, Colón, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo, San Francisco, San Miguel, Santiago, y Valle del Guamuez, y las sustancias que más se consumen son marihuana, cocaína y basuco.

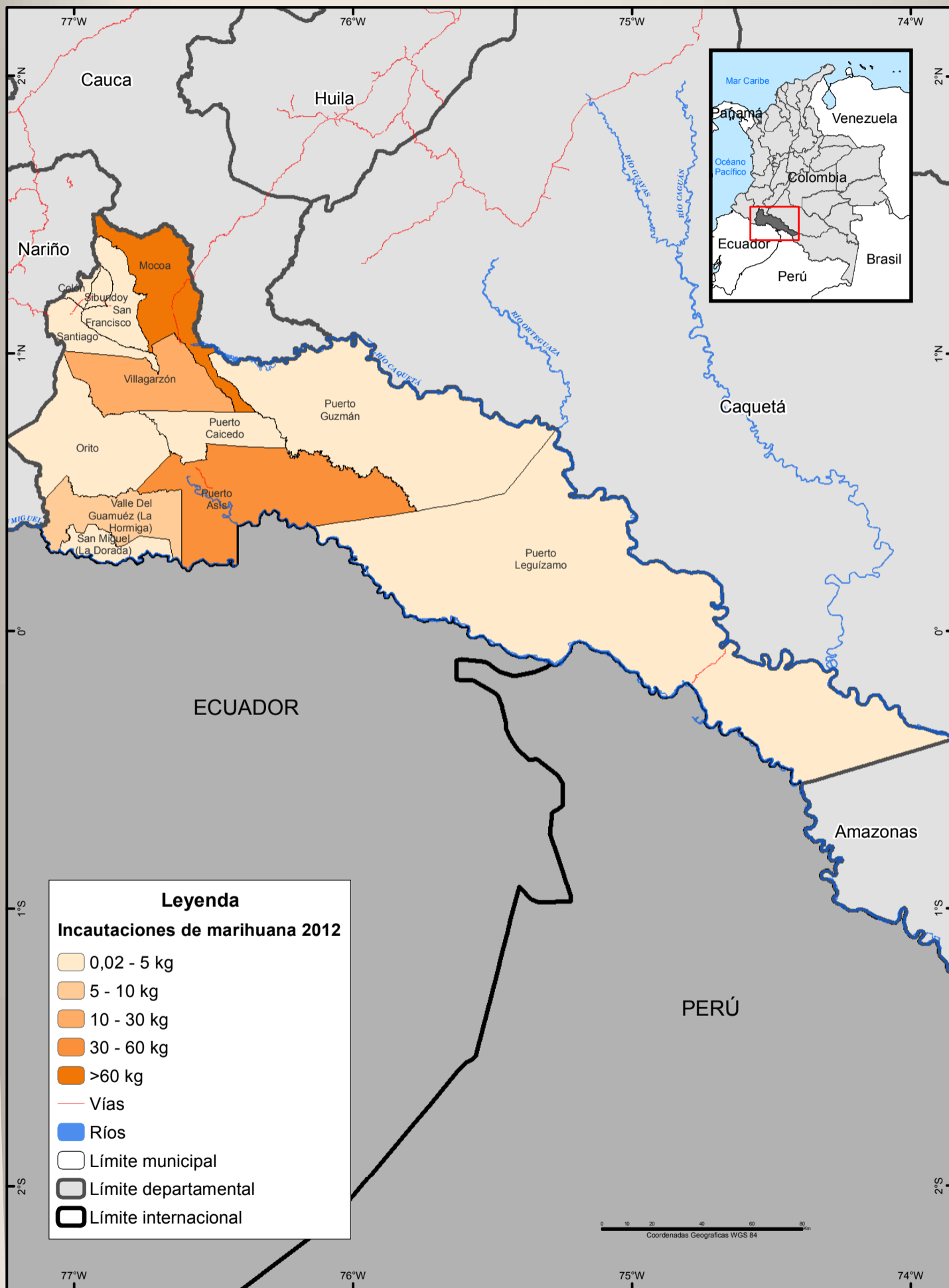
A nivel local, en la ciudad de Mocoa el consumo se concentra en los barrios Independencia, San Agustín, en el Puente de La Reserva, la Villa Olímpica, parques Ciudad Jardín y Barrio Olímpico, veredas El Pepino, Pueblo Viejo y en las rondas de los ríos.



PUTUMAYO

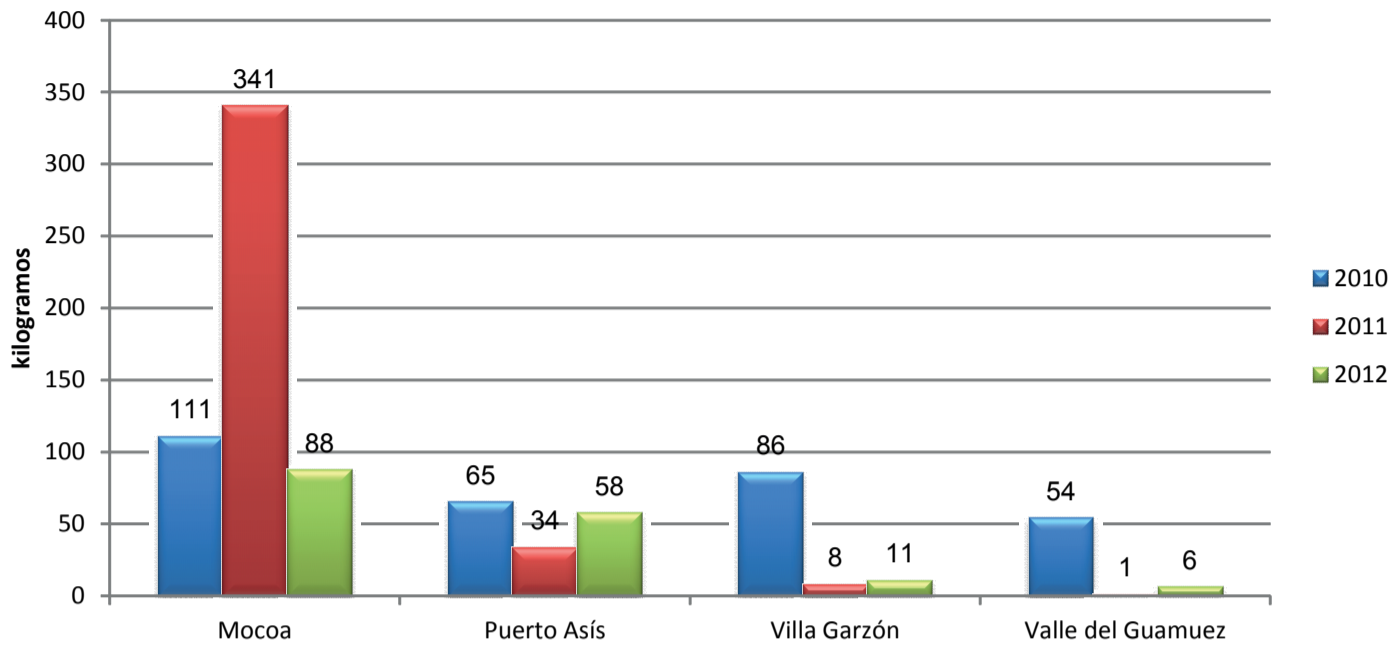
RESPUESTA

## Incautaciones marihuana, 2012



Fuente: Observatorio de drogas Colombia, 2013.  
 UNODC/SIMCI Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

## Incautaciones de marihuana



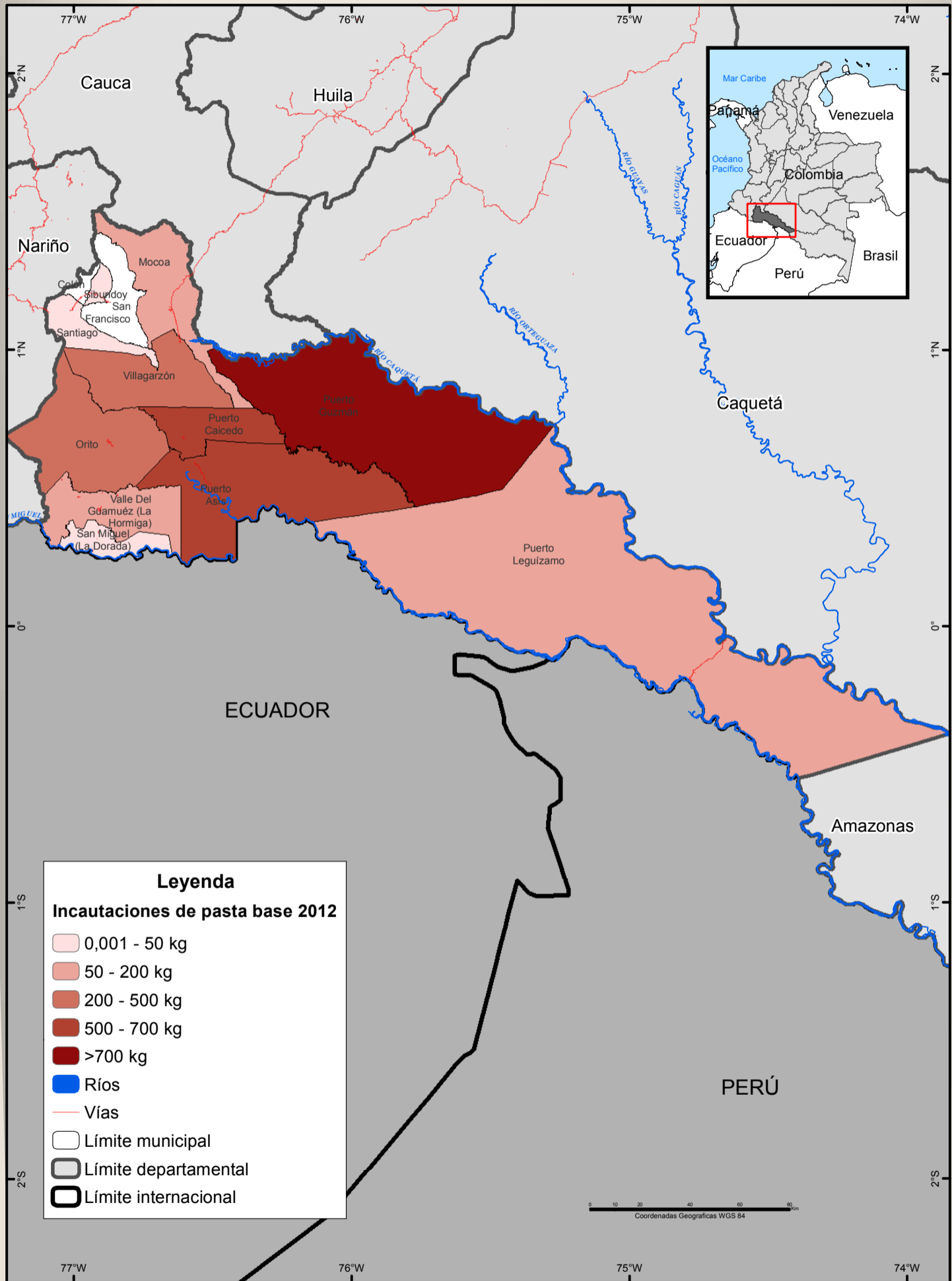
En el año 2012 las incautaciones de marihuana fueron de 172 kg, con un descenso del 56% con respecto al 2011. Las mayores incautaciones se realizaron en los municipios de Mocoa y Puerto Asís, al occidente del departamento. Sin embargo disminuyó del año 2011 al 2012 en Mocoa. Para Puerto Asís se presentó un incremento en la incautación pasando de 33,9 kg a 57,8. Se considera que el departamento no es productor y la que se incauta proviene del Cauca, como tránsito para comercializar fuera del país hacia los países vecinos y para el consumo interno.

El informe de SIMCI del año 2012, no informa sobre erradicaciones de cultivos de marihuana en la región.



Semana, 2013

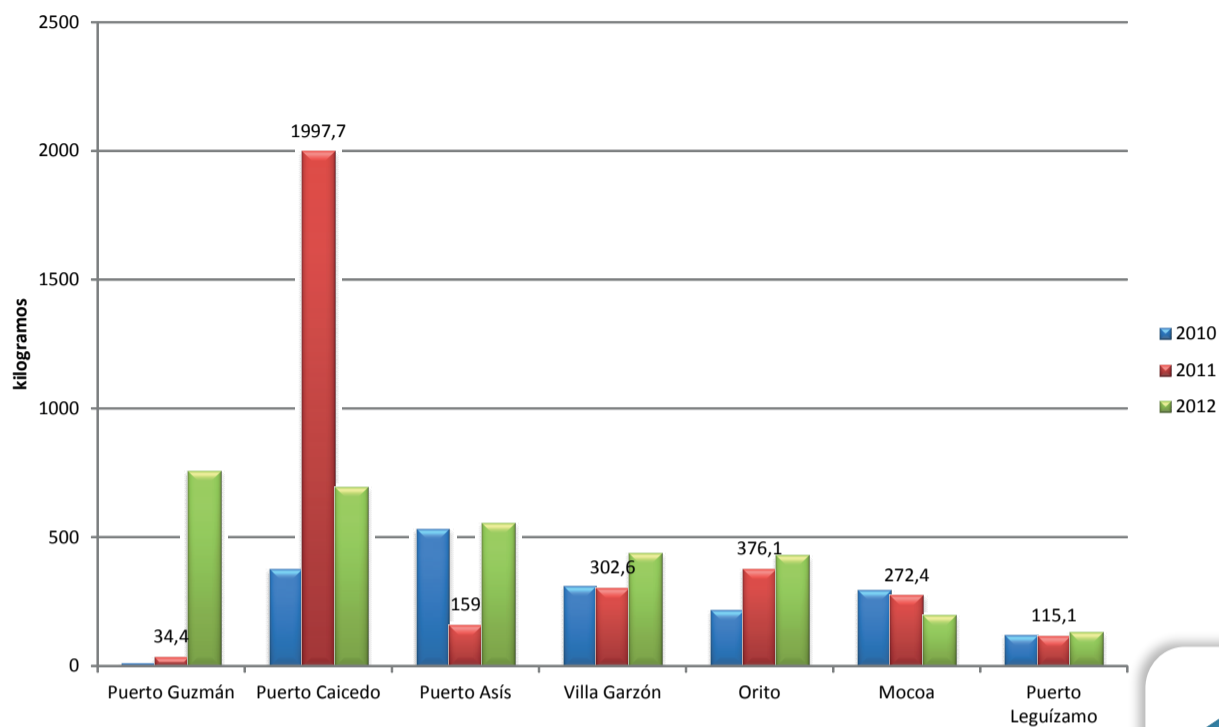
## Incautaciones pasta base, 2012



Fuente: Observatorio de drogas Colombia, 2013.  
 UNODC/SIMCI Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.



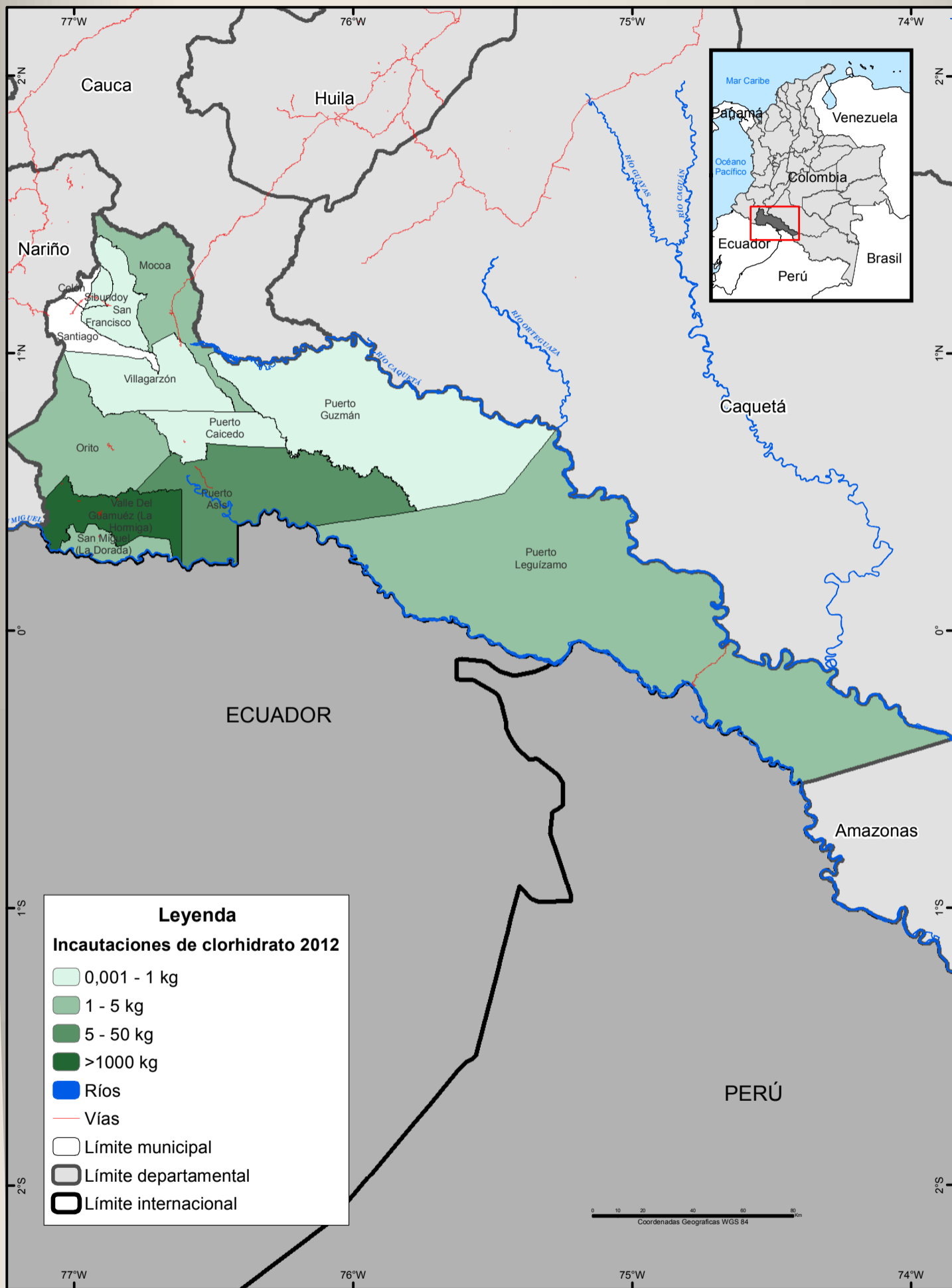
## Incautaciones pasta base de cocaína



### Incautaciones pasta base (Kg)

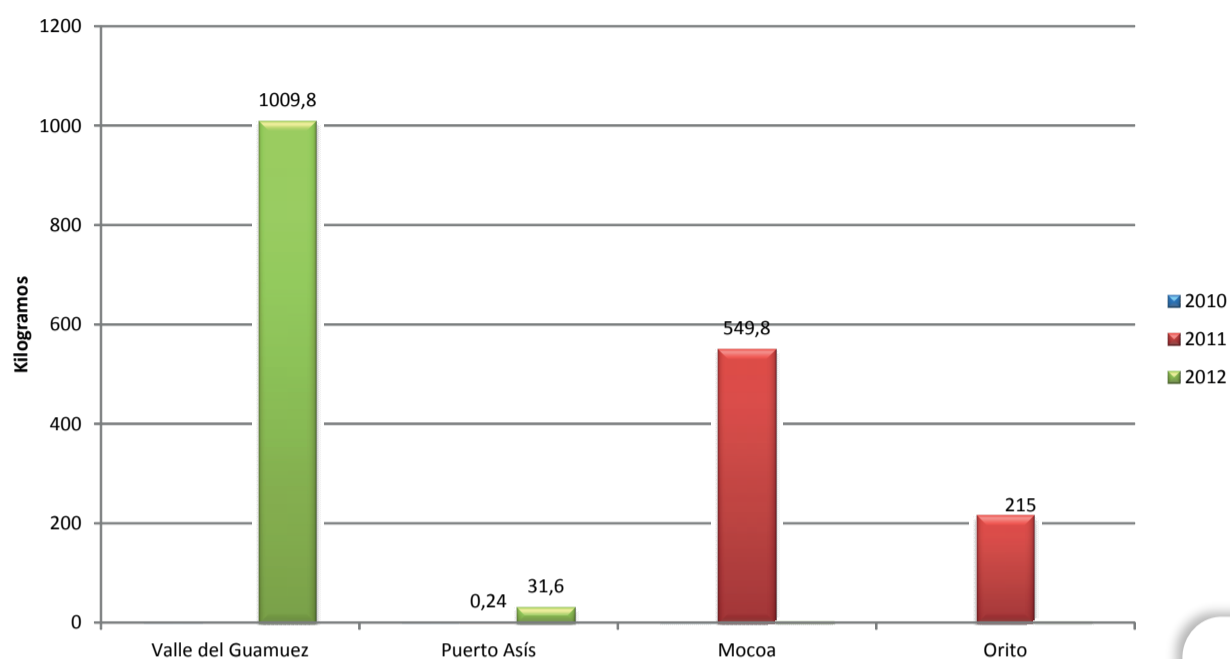
Las zonas de producción de pasta y base se encuentran ubicadas al sur del Putumayo, lugar en donde se concentran la mayor cantidad de cultivos de coca. También es sitio de tránsito hacia el Ecuador. El año 2012 se destacó por tener las mas altas incautaciones del período (5.200 kg), relacionadas en parte con las operaciones de interdicción de la Policía Antinarcoáticos, en el desmantelamiento de "chongos" o cocinas.

## Incautaciones clorhidrato, 2012



Fuente: Observatorio de drogas Colombia, 2013.  
 UNODC/SIMCI Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

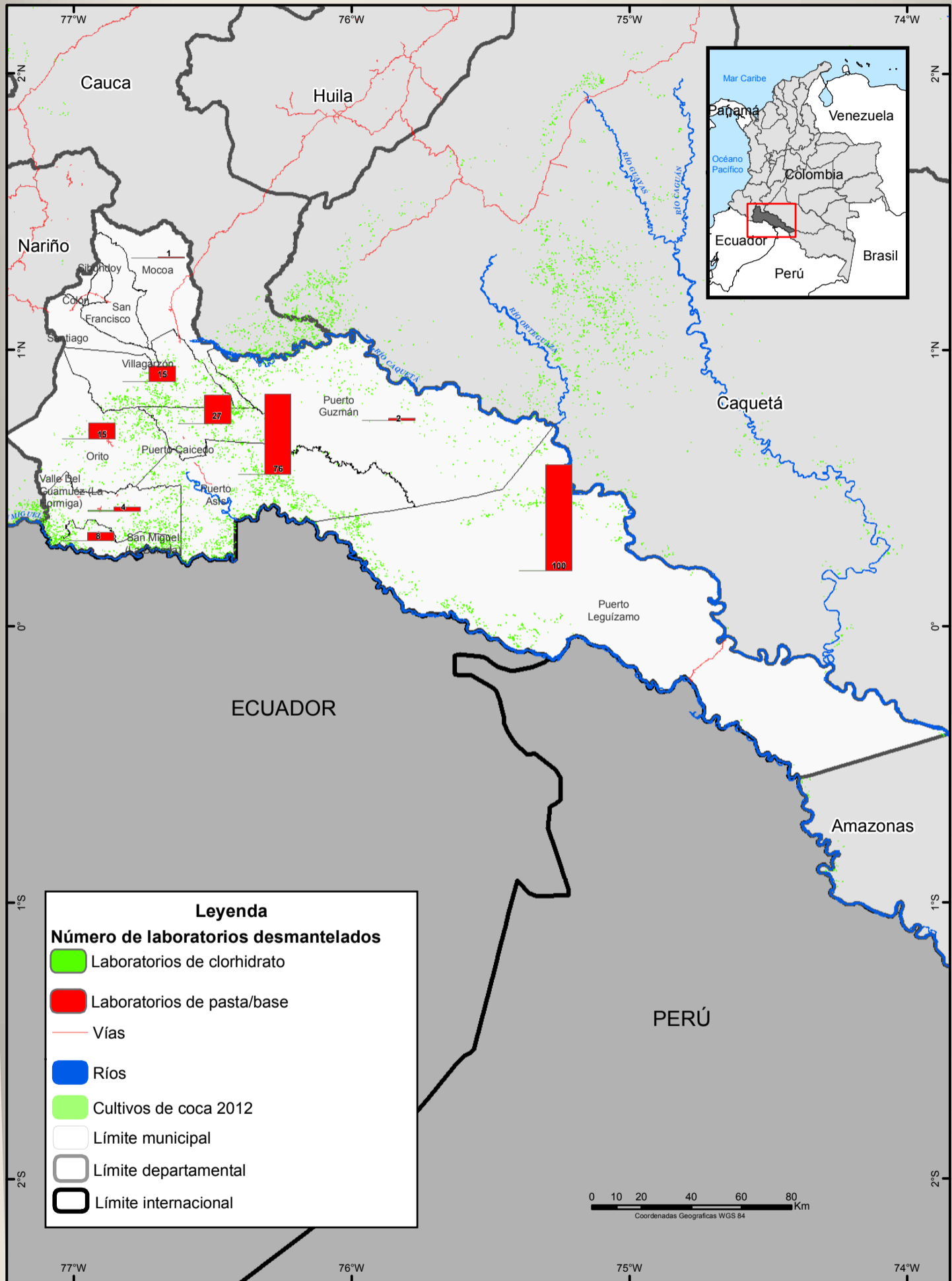
## Incautaciones Clorhidrato de cocaína



### Incautaciones clorhidrato (kg)

La región de Putumayo, no es predominante en la producción de clorhidrato de cocaína, tal como puede verse en la cantidad de laboratorios destruidos. Se considera que la cantidad incautada en el 2012 corresponde a droga que iba en tránsito ya sea para Ecuador o para exportación, por su condición de ruta al Pacífico y de frontera con Ecuador.

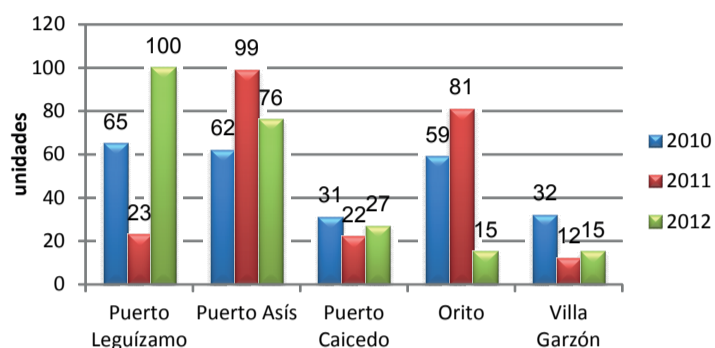
## Laboratorios desmantelados, 2012



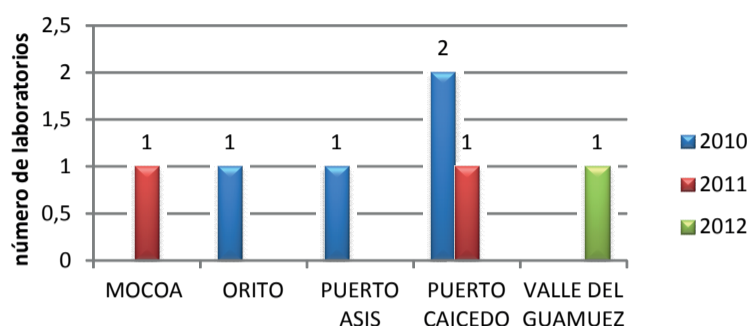
Fuente: Observatorio de drogas Colombia, 2013.

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

## Estructuras desmanteladas pasta base de cocaína



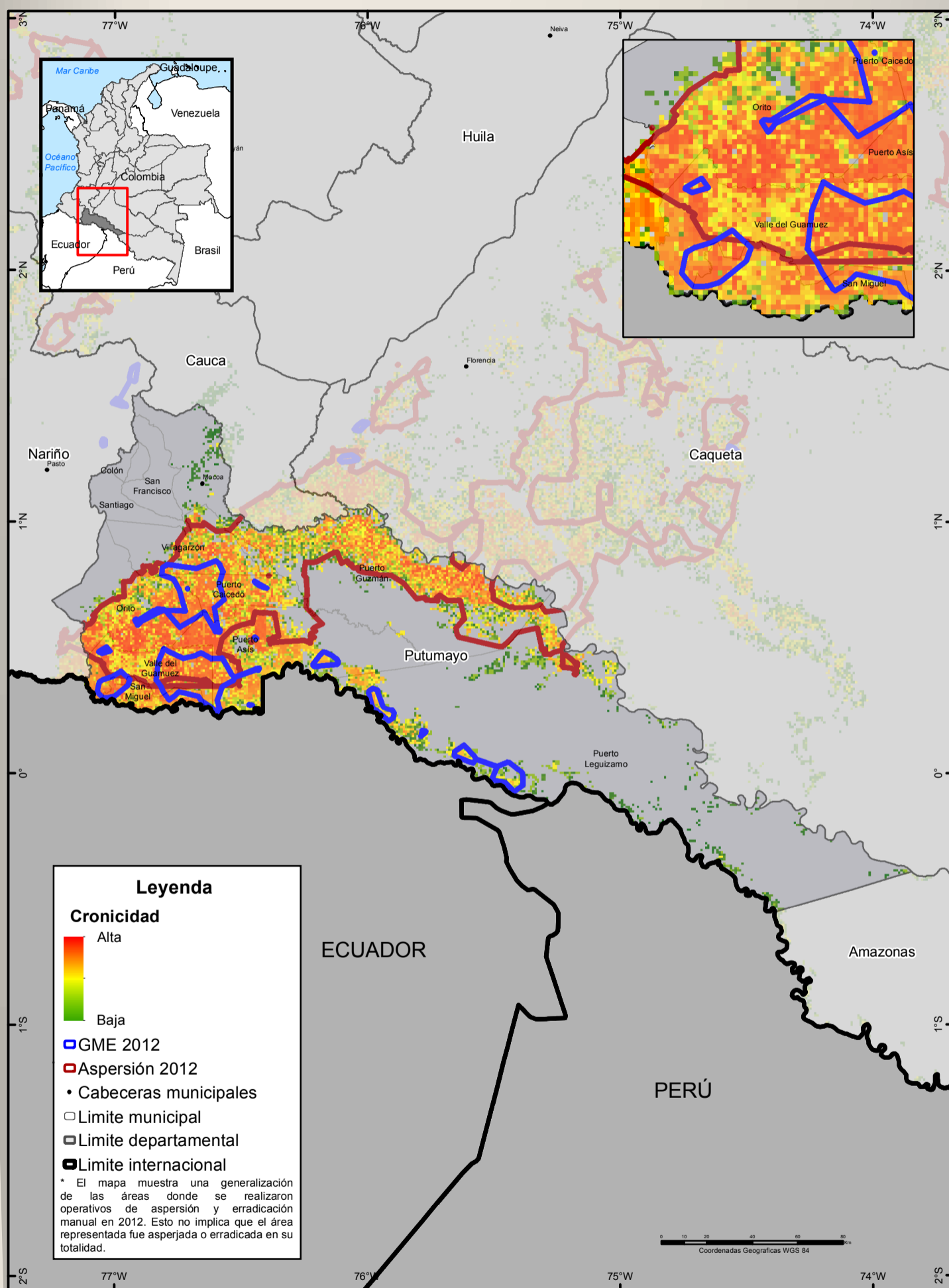
## Laboratorios desmantelados clorhidrato de cocaína



El total de estructuras de pasta base desmanteladas en el año 2012 fue 248, cantidad menor a la correspondiente en el 2011, con 323. Los municipios en donde ocurrieron las operaciones coinciden con áreas de alta densidad de cultivos de coca. En la región Putumayo Caquetá se presentó una reducción del 38% en los cultivos de coca, del 2011 al 2012, consistente con la menor cantidad de estructuras desmanteladas en el área. Adicionalmente el precio por kilo de pasta/base en el 2012 disminuyó en un 8,8% con respecto al 2011

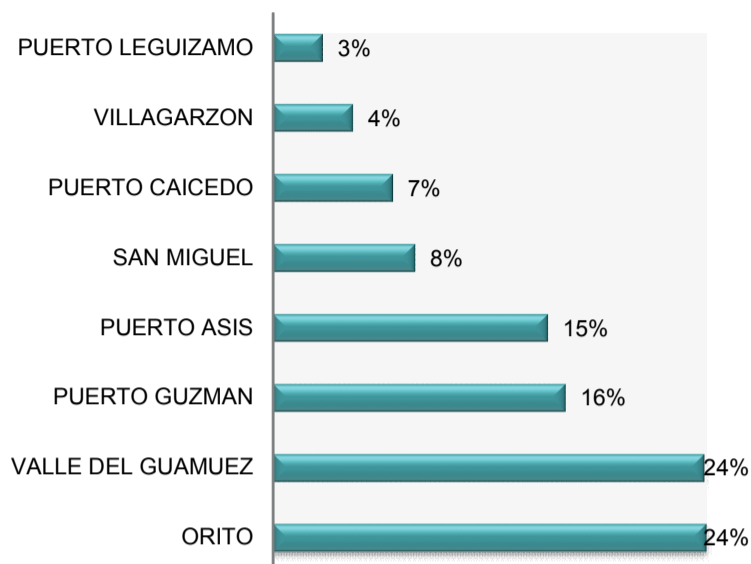
La cantidad de laboratorios desmantelados en el año 2012 fue de uno (1) consistente con los años anteriores y con el hecho que la región no es productora de clorhidrato de cocaína. Además el precio de clorhidrato en la región disminuyó en un 5,6% del 2011 al 2012, lo que podría deberse a los controles de las autoridades sobre las sustancias químicas necesarias para este proceso, lo que desestimula el uso en la región de estos insumos y por ende de la producción.

## Cronicidad, Aspersión y Erradicación Manual

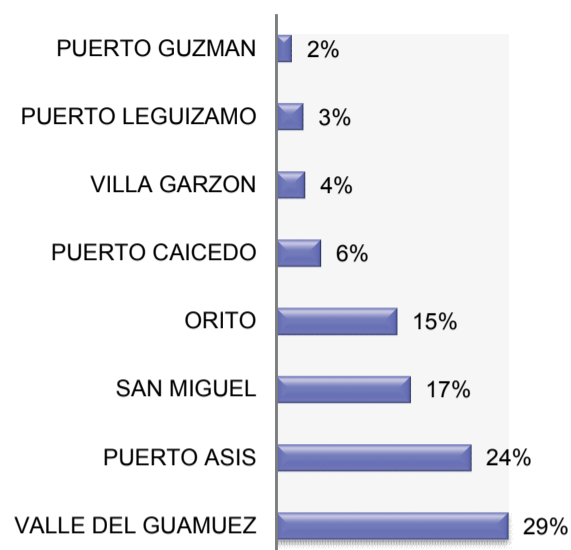


Fuente: Para aspersión Gobierno de Colombia DIRAN 2012, erradicación manual GME 2012. UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

### Participación acumulada de aspersión según municipio 1999 - 2012



### Participación acumulada de erradicación según municipio 1999 - 2012



| Resistencia del fenómeno | Esfuerzo de lucha |                |
|--------------------------|-------------------|----------------|
|                          | Intervenido       | No intervenido |
| No Abandonado            | 79%               | 7%             |
| Abandonado               | 10%               | 4%             |

Se estima que el 86% del territorio en Putumayo sigue afectado por cultivos ilícitos independiente del esfuerzo de lucha realizado.

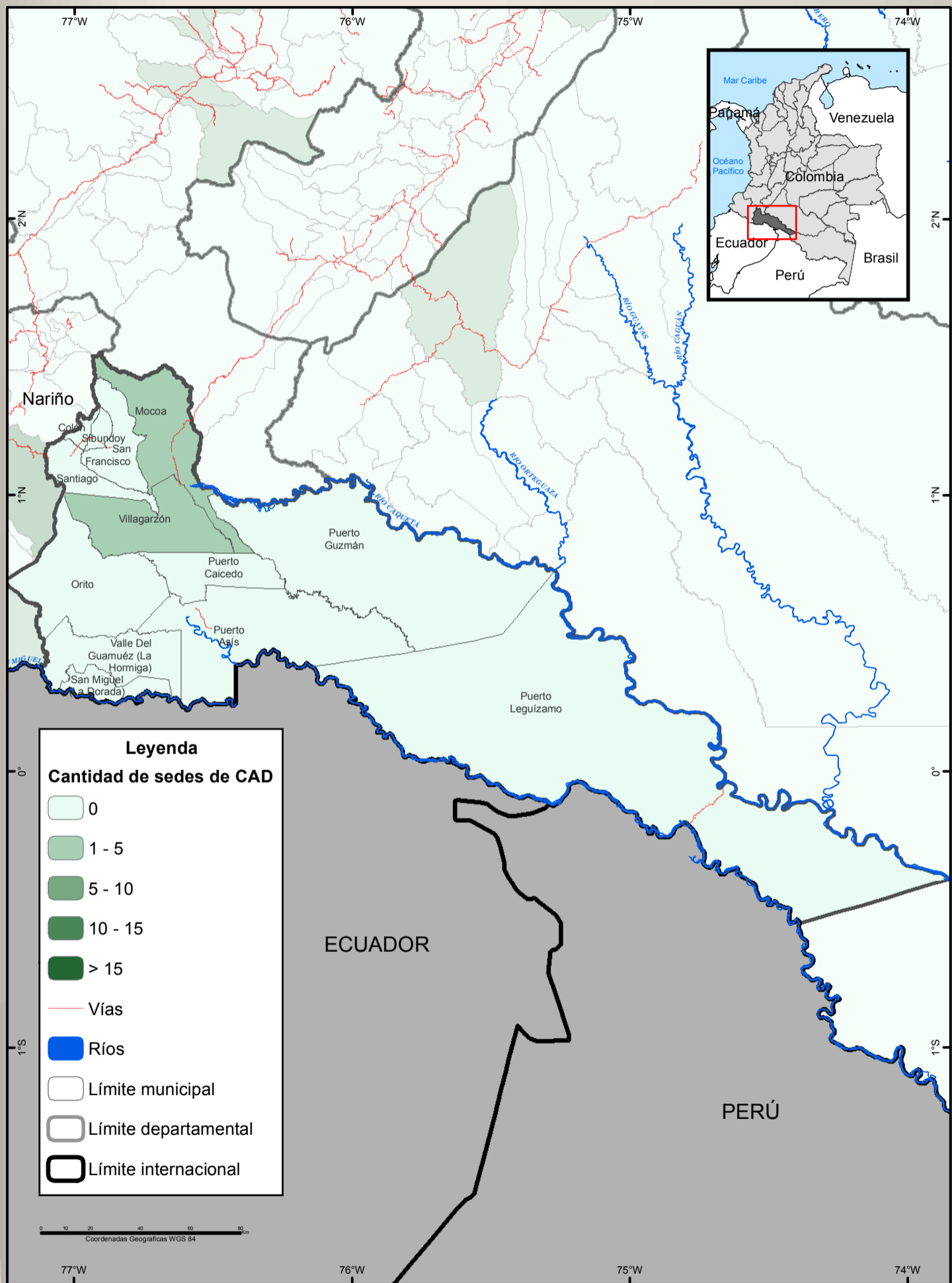
El índice de cronicidad expresa la resistencia del fenómeno a desaparecer a pesar del esfuerzo para erradicarlo. En este departamento el 79% del territorio afectado por cultivos de coca no se ha abandonado a pesar de ser intervenido, el 10% se ha abandonado y ha sido intervenido. El 11% del territorio no se ha intervenido del cual el 4% se ha liberado y 7% se mantiene.

Putumayo tiene un índice de cronicidad que se estima como muy alto con un valor de 31%. Se destaca el esfuerzo de lucha en los temas de aspersión y erradicación en municipios de Valle del Guamuez, Orito, Puerto Asís, San Miguel y Puerto Guzmán donde la participación acumulada de estas acciones varían entre el 8% al 29%. La relación densidad del cultivo y acción es directa en los municipios mencionados, es decir, a mayor densidad del cultivo mayor fuerza de acción. En particular, se destaca la participación continua y constante en cultivos de coca de los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Puerto Guzmán, Valle de Guamuez y Orito en un rango del 11% al 23% respecto al total departamental. En estos municipios se ha concentrado en promedio el 82% de cultivos de coca del departamento.

El índice de cronicidad se contruyó con el dato histórico de coca para el período 2005- 2010 y el dato histórico de aspersión y erradicación manual para el período 2001 - 2010.

El mapa de cronicidad se elaboró por el método de Unico Valor.

## Centros de atención a la drogadicción (CAD)



Fuente: Ministerio de Salud, 2013.  
Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.



### Respuesta institucional a la problemática del consumo de sustancias psicoactivas

En el departamento de Putumayo existen un total de 3 centros de atención a la drogadicción (CAD) habilitados, estos se encuentran en los municipios de Mocoa y Villagarzón, hacia el noroccidente del departamento. Esta situación crea dificultades de acceso a los servicios para los otros municipios ya que genera incrementos en los costos de desplazamiento de la familia.

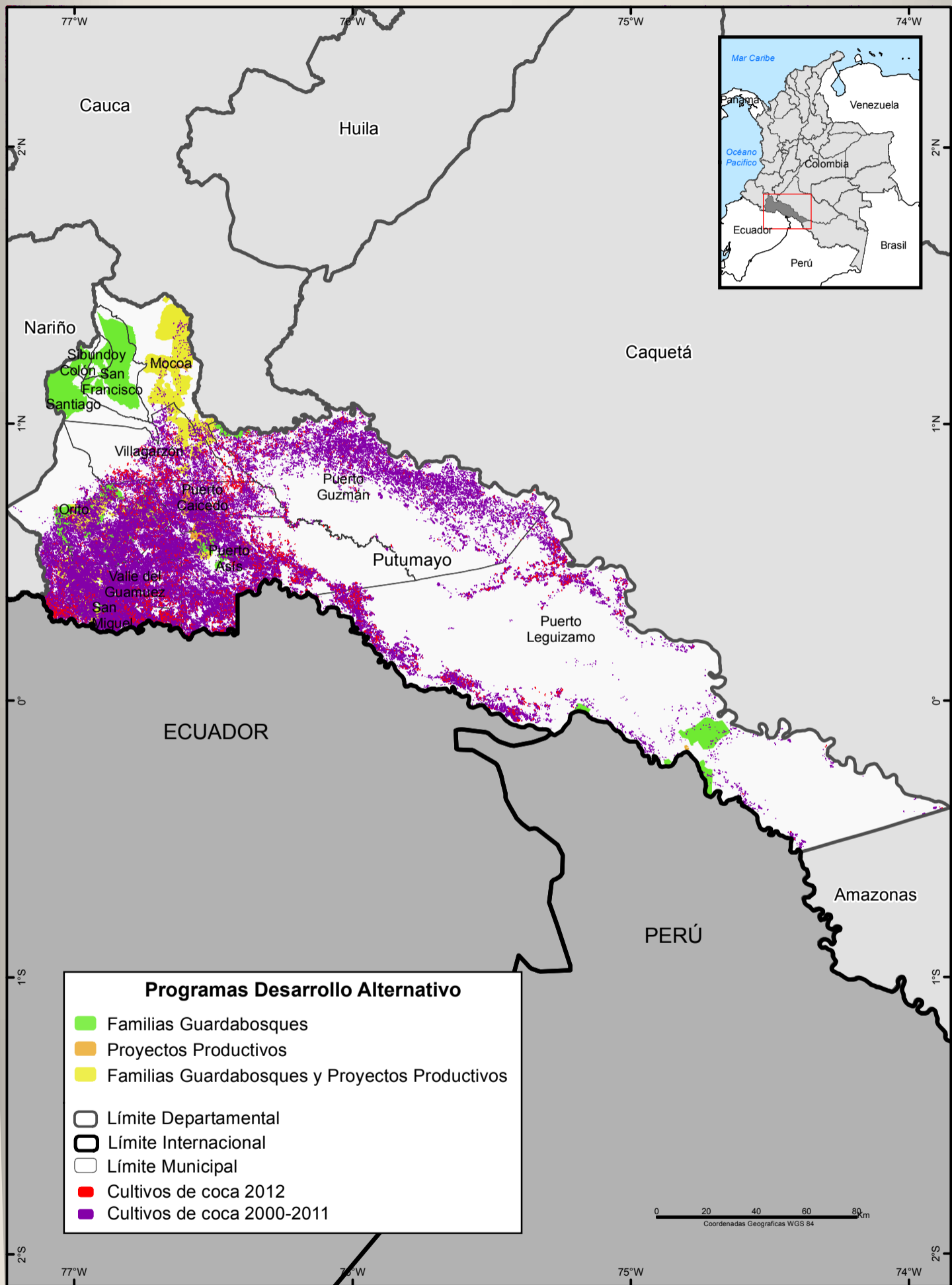
La ciudad de Mocoa cuenta con 2 CAD habilitados de baja complejidad con servicios de atención y centros día para rehabilitación. En el municipio de Villagarzón existe 1 CAD habilitado de media complejidad con unidades de rehabilitación.

Los programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el departamento del Putumayo, tienen una proporción de 121,43%, y funcionan dentro del plan de intervenciones colectivas, mediante las estrategias de redes comunitarias e institucionales. Las acciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes, principalmente son con estrategias como talleres y focalizando la población de las instituciones educativas. Aunque, el porcentaje de programas de prevención del consumo de SPA, sobrepasa el 100%, ningún municipio cuenta con programas de superación del consumo de SPA. Las estrategias de prevención utilizadas por los entes territoriales, se desarrollan principalmente en las entidades educativas de la zona urbana con una cobertura aproximada del 27,74%.

De acuerdo a la información de percepción recopilada durante los talleres, se identificaron múltiples acciones de respuesta al consumo de SPA, como es el caso del programa DARE (Educación para la resistencia al abuso y uso de las drogas) de la Policía Nacional. Adicionalmente, la Secretaría de Salud Departamental en coordinación con las Secretarías de Salud Municipales trabajan en la implementación de una red de salud mental. Por otra parte el ICBF adelanta las estrategias Generaciones con bienestar cuyo objetivo es promover la garantía de los derechos, prevenir su vulneración y gestionar la activación de las rutas de restablecimiento, a partir del empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes y la promoción de la corresponsabilidad con la familia, sociedad; y el INPEC adelanta el programa "Delinquir no Paga" dirigido a estudiantes de colegio para concienciar a los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de SPA y de involucrarse en actividades delictivas.

Ministerio de salud, 2013.  
Secretaría Departamental de Putumayo, 2013. Situación del consumo de drogas en Putumayo.

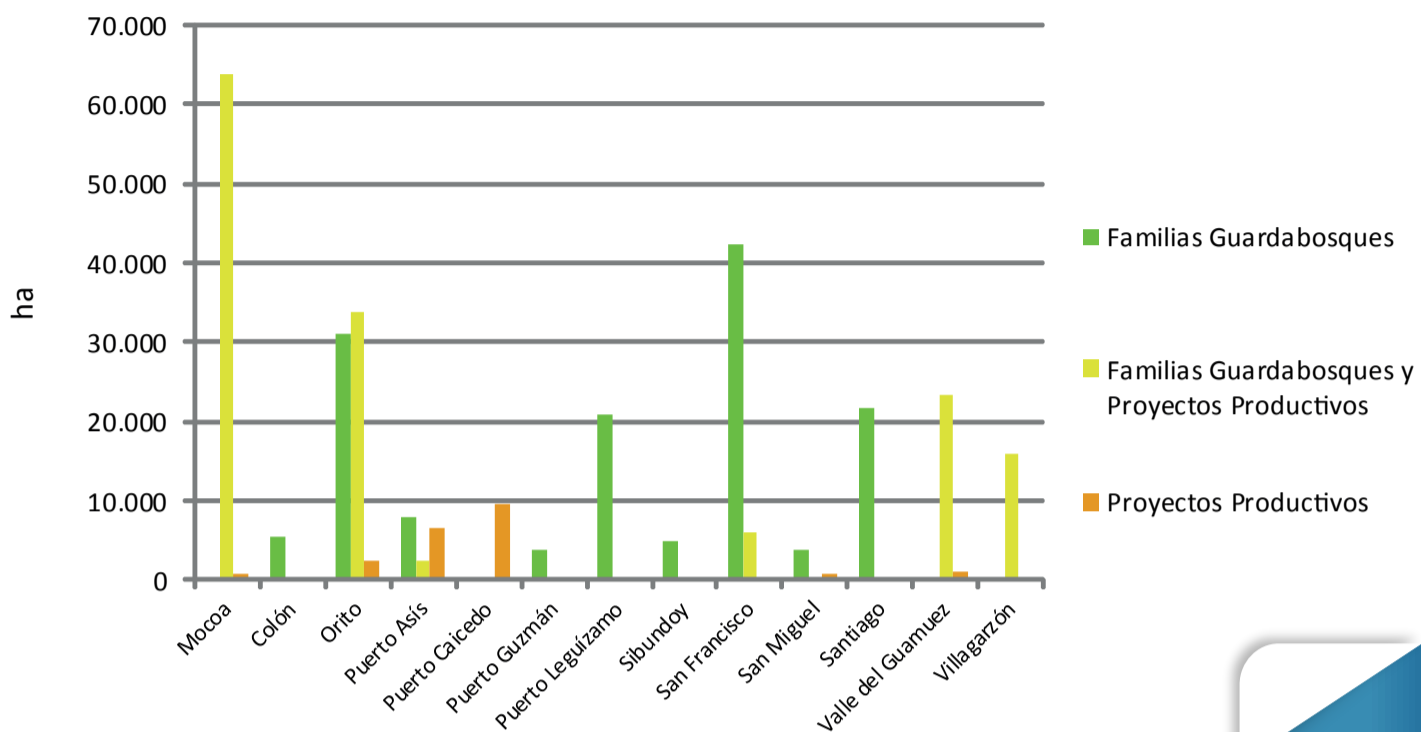
## Programas de Desarrollo Alternativo



Fuente: UNODC/SIMCI - COL/K53

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

## Familias Guardabosques y Proyectos Productivos

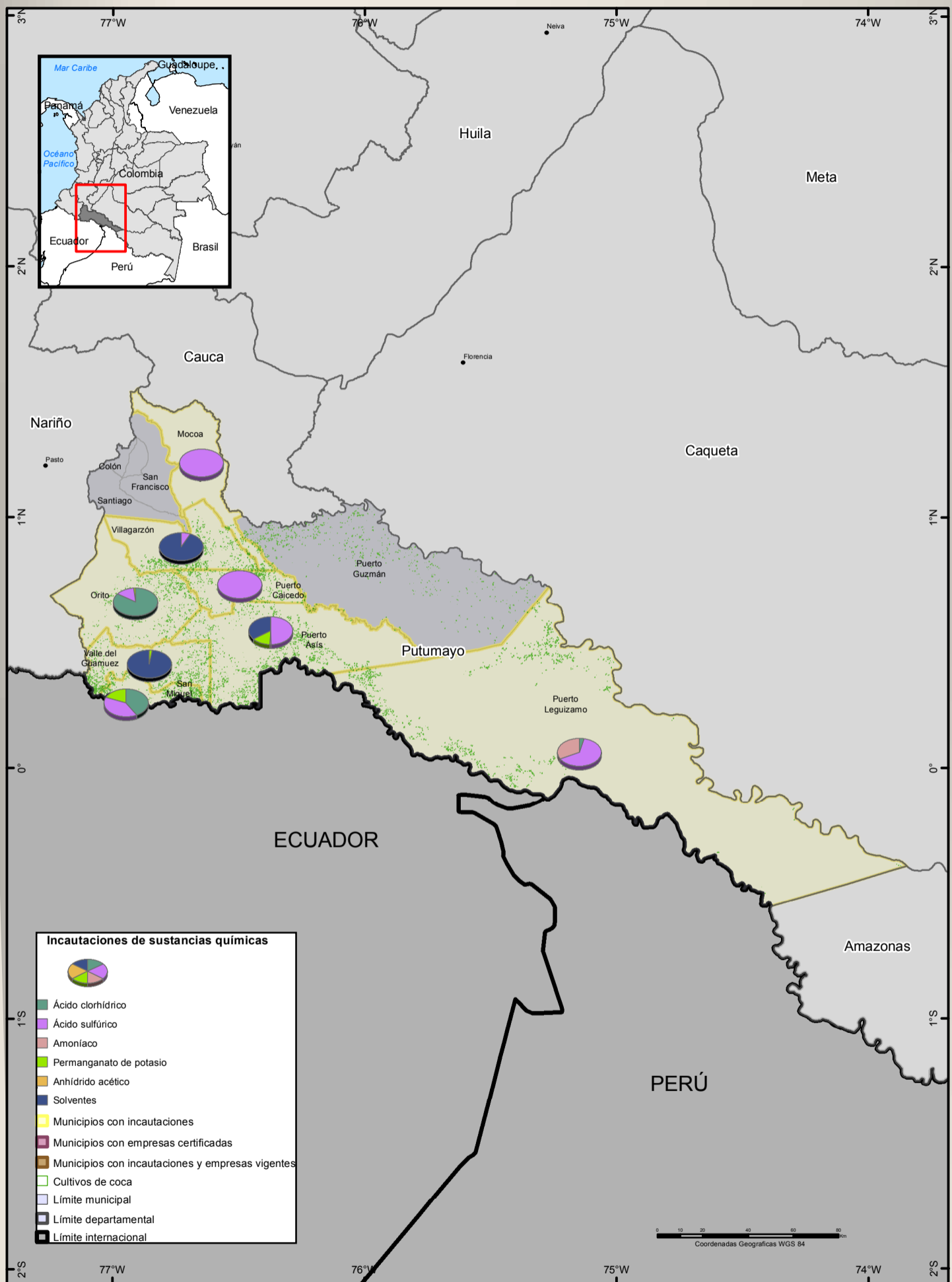


En Putumayo existen 309500 ha aproximadamente distribuidas en 262 veredas de los 13 municipios del departamento vinculadas a programas de desarrollo alternativo (PDA). Orito (67500 ha), Mocoa (64800 ha) y San Francisco (48300 ha) representan la mayor proporción de los municipios del departamento beneficiados con estos programas (58% del total del área con PDA).

Los programas Familias Guardabosques - Proyectos Productivos (FGB-PP) y Familias Guardabosques (FGB) representan la mayor parte del área beneficiada con 145600 y 142200 ha respectivamente (93% del total del departamento con PDA), mientras que los Proyectos Productivos (PP) corresponden al porcentaje restante con 21600 ha.

La presencia de cultivos de coca en veredas beneficiadas con PDA correspondía a 324 ha en 2012 principalmente en Orito, Puerto Caicedo y Villagarzón, sin embargo se evidencia la ausencia de este tipo de programas en las áreas de influencia de cultivos ilícitos; en especial una amplia franja al norte del río Putumayo (Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís y Puerto Leguízamo), el piedemonte amazónico en Villagarzón, Puerto Caicedo y Orito, y la zona norte de los municipios de Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo.

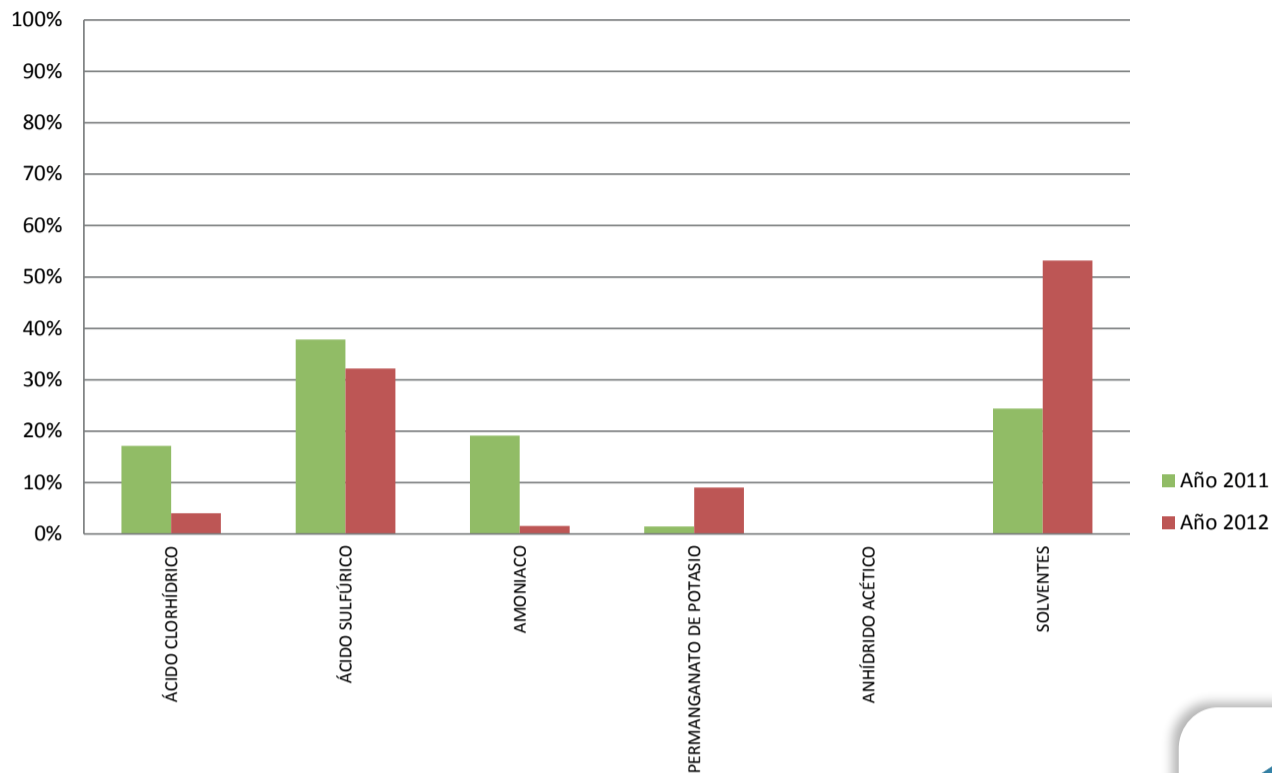
## Dinámica de las sustancias químicas en la producción de cocaína 2012



Fuente: Geografía de las sustancias químicas, 2013. UNODC/SIMCI.

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

## Sustancias químicas incautadas

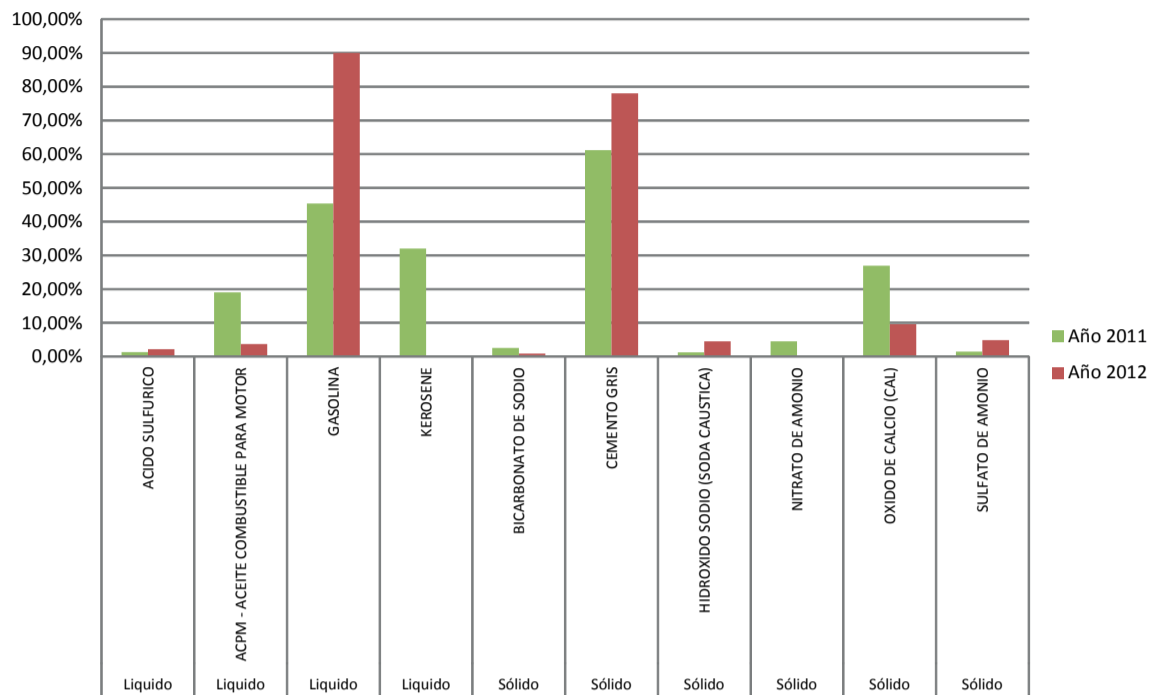


Fuente: Geografía de las sustancias químicas (UNODC-SIMCI)

El proyecto “Geografía de las sustancias químicas en Colombia” en ejecución por UNODC (2013), espacializa entre varias, la dinámica lícita e ilícita de 5 sustancias y un grupo (Acido clorhídrico, Acido sulfúrico, Amoniaco, Permanganato de potasio, anhídrido acético y el grupo de solventes) involucradas en la producción de drogas en todo el territorio nacional. Los resultados para el departamento en el año 2011, reportan que el mayor número de incautaciones (uso ilícito), corresponden a ácido sulfúrico (38%) y al grupo de solventes (24%), el primero relacionado con procesamiento de pasta base y base reoxidada, y el segundo con procesamiento de clorhidrato de cocaína. Los reportes se centran principalmente en los municipios de Puerto Asís, San Miguel y Puerto Caicedo. La tendencia en incautaciones se mantiene para el año 2012, con ácido sulfúrico (32%) y el grupo de solventes con incremento del 53% en los municipios de Puerto Asís y Valle del Guamuez. Sin embargo este incremento en las incautaciones del grupo de solventes puede estar relacionada con una especialización en el proceso de transformación.

La espacialización del fenómeno en el departamento, permite observar para el 2012, una tendencia en las incautaciones relacionadas con sustancias empleadas en el procesamiento de clorhidrato de cocaína en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Villa Garzón. Los municipios de Mocoa y Puerto Leguizamo mantienen una tendencia estable en las incautaciones relacionadas con producción de pasta base y base reoxidada.

### Incautaciones de sustancias químicas en la producción de cocaína



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia - (ODC)

El Gobierno de Colombia a través del Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), del Código Penal (Ley 599 del 2004) y del Consejo Nacional de Estupefacientes, reglamenta el uso, fabricación, comercialización y manejo de sustancias químicas controladas a escala nacional.

De acuerdo con el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, el mayor número de incautaciones en el año 2011, se presenta con cemento gris en el grupo de sustancias sólidas ( 63%), y con gasolina para el grupo de sustancias líquidas (46%). En el año 2012 las mismas sustancias presentan las máximas incautaciones para cada grupo, con 80% para cemento gris y 94% para gasolina. El total de incautaciones para el año 2011 y año 2012 del departamento corresponden a sustancias relacionadas con procesamiento de pasta base y base reoxidada.

Según datos del Observatorio de Drogas para el 2012, se registra una reducción en las incautaciones totales de 225% con respecto al año 2011. Esta tendencia se mantiene con los datos reportados por el proyecto "Geografía de las sustancias químicas en Colombia" que focaliza la dinámica de 5 sustancias y un grupo (Acido clorhídrico, Acido sulfúrico, Amoniaco, Permanganato de potasio, anhídrido acético y el grupo de solventes) involucradas en la producción de drogas en el territorio nacional, y que registra una reducción en las incautaciones de las mismas de 157%.

# SÍNTESIS DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

## Presentación

A continuación se presenta la síntesis de los hallazgos más sobresalientes relacionados con la problemática de drogas en el departamento del Putumayo, teniendo como fuentes principales la información consignada en las fichas, los aportes de especialistas, y la sistematización de los talleres de análisis de la problemática realizados en la ciudad de Mocoa, con la participación de expertos/as del departamento en los diferentes temas.

En el primer aparte de esta síntesis se abordan las variables de vulnerabilidad, seguidas de la situación de las amenazas, tanto para la producción y el tráfico, como para el consumo y los delitos conexos. Posteriormente se presenta la información correspondiente a la capacidad de respuesta a estos fenómenos y se elabora una síntesis de la dinámica del narcotráfico en este departamento.

El departamento de Putumayo está ubicado al sur de Colombia en límites con los países de Ecuador y Perú; cuenta con 13 municipios en un área de 24.885 Km<sup>2</sup>. Limita por el norte con los departamentos de Cauca y Caquetá, por el sur-este con Amazonas, por el sur con Ecuador y Perú, y por el occidente con Nariño.

Su localización geográfica permite tener gran variedad de climas pasando de temperaturas bajas en zonas frías y de páramo en la parte alta de la cordillera a temperaturas altas y medias distribuidas por las zonas de piedemonte y llanuras. Los principales ríos que atraviesan el departamento son: Putumayo, Valle de Guamuez, Caquetá y San Miguel.

De acuerdo al último censo de 2005, este departamento tiene una población de 310.132 con una distribución de género equilibrada; 51% de la población es de género masculino y 49% femenino. Este departamento cuenta con una población estimada proyectada a 2012 de 333.247 personas, con un crecimiento del 7% en referencia al último censo. Se estima que tiene, según el censo, una densidad de 12,4 habitantes/Km<sup>2</sup>.

En Putumayo se encuentran 55 resguardos ubicados en 13 municipios del departamento. Los pueblos indígenas predominantes, según censo 2005, son: Awa, Coreguaje, Embera, Katio, Inga, Kamëntsa, Kofán, Nasa, Siona y Uitoto. La población indígena se estima en 20,94%, respecto a la población departamental y en 3,20 % con respecto a la nacional. En referencia a la población afrocolombiana este departamento no presenta territorios colectivos; sin embargo, el 5,47% de la población se considera afro en referencia a la población departamental y en 0,27% a la nacional.

### Variables que potencian el efecto de las amenazas sobre el territorio

El departamento del Putumayo creció demográficamente a partir de dinámicas colonizadoras que se remontan a comienzos del siglo XX y que tuvo diferentes oleadas. Los esfuerzos por integrar el Putumayo a las dinámicas económicas y políticas del orden nacional han sido muy débiles y tanto las autoridades civiles, eclesiásticas y militares, como el conjunto de la sociedad putumayense considera que el departamento ha permanecido aislado.

La red vial existente en Putumayo no abarca aún la totalidad de los municipios, únicamente comunica las cabeceras de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Villagarzón y Mocoa con los departamentos de Nariño, Huila y el centro del país. Al oriente no hay cobertura de la red vial primaria, con excepción de un pequeño tramo de carretera en Puerto Leguízamo, que une los ríos Caquetá y Putumayo.

En materia educativa, el Putumayo presenta, a nivel de la educación secundaria, una sub cobertura del 10% en promedio en el 62% de los municipios. Se destaca la situación en los mismos municipios mencionados y adicionando a Puerto Guzmán, donde las coberturas de educación están por debajo de las metas. La educación media se encuentra en el 65 % de cobertura promedio, el 69% de los municipios del departamento están por debajo de este valor. Se estima que los años de promedio de educación para el intervalo de 15 a 24 años están en 4 años.

Con relación a los suelos del Putumayo, el 54,1% de éstos es de vocación forestal (Protección -Producción y Protección); 37,9% es apto para usos agroforestales; 4,6% corresponde a cuerpos de agua; y 2,3% es agrícola.

Los conflictos de uso por exceso se concentran alrededor de las cabeceras municipales de las tierras bajas y el piedemonte del occidente del departamento, además de Puerto Leguízamo, sobre zonas de aptitud forestal principalmente, aunque también hay conflictos en zonas de vocación agroforestal y agrícola; igualmente se presentan conflictos en la zona que limita simultáneamente con Cauca y Caquetá. En los municipios donde hay mayor área agrícola sembrada, a pesar de aprovechar adecuadamente el suelo en zonas aptas para dicha actividad económica, se están ocupando nuevas áreas que no corresponden a tal vocación para expansión de la frontera agrícola.

El índice de concentración de la tierra en el Putumayo ha crecido de manera progresiva. Mientras en el año 2000, según el PNUD, el coeficiente de propietarios era de 0.68, para el año 2009 ascendió 0.72%. De igual manera el índice de ruralidad, para este mismo año, fue alto: 54%. Si se hace una correlación de éste índice con las Necesidades Básicas Insatisfechas se encuentra que los municipios que tienen un nivel muy alto de ruralidad presentan un elevado índice de NBI (59.7): Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Puerto Leguízamo; los municipios que tiene un Alto nivel de ruralidad presentan un NBI de 30.4: Villagarzon, Puerto Asís y San Francisco; los municipios que tienen un Medio nivel de Ruralidad presentan un NBI de 39.7: Orito, Santiago y Mocoa ; los municipios que tienen un bajo índice de ruralidad presentan un NBI de 30.4: San Miguel, Valle del Guamuez, Sibundoy y Colón.

A nivel de la violencia que enfrenta el departamento, es necesario plantear que en el Putumayo hacen presencia grupos armados ilegales como el Bloque Sur y los Frentes 48 y 32 de las FARC y las Bacrim, de manera específica los Urabeños y los Rastrojos. La prevalencia de enfrentamientos armados entre estos grupos, las amenazas e intimidaciones, los excesos y extralimitaciones de la Fuerza Pública, los homicidios, la presencia de MAP-MUSE, el riesgo de reclutamiento forzado y las masacres son las principales causas del desplazamiento forzado de la población civil en este departamento.

Según el Registro Único de Población Desplazada- RUPD- durante el periodo 1997 al 2011 fueron desterradas de sus hogares y sus tierras 146.632 personas y 3.993 personas para el año 2011. El Putumayo se presenta como un departamento más expulsor que receptor. Los casos de Puerto Asís (30.208 personas expulsadas), el Valle del Guamuez (27.699), Puerto Guzmán (20.351), Orito (17.460), San Miguel (14.574) y Puerto Caicedo (10.590), así lo demuestran.

Uno de los hechos de violencia que provoca el desplazamiento forzado son las masacres. Para el periodo 1993 – 2011 se registraron 23 casos de masacres en este departamento y para el año 2011 ocurrió 1 masacre. Los municipios más afectados por estos actos de guerra fueron, en orden de gravedad, Valle del Guamuez (8), Puerto Asís (7), Mocoa (4), Orito (2) y San Miguel (2).

Según el Informe sobre desplazamiento Forzado presentado por CODHES (2013), para el año 2012, en el Putumayo ocurrieron 12 eventos intra-municipales, 11 de ellos masivos, en Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez, principalmente por enfrentamientos, restricciones a la movilidad (confinamiento), hostilidades y MAP-MUSE.

En Putumayo, el programa Familias en Acción atendió durante 2011 un total de 12.648 familias desplazadas en los 13 municipios del departamento, con una cobertura del 35% del total de población desplazada, situación que evidencia un déficit en la respuesta. El nivel de atención es bajo en más de un 31% de los municipios, el 23% tiene un nivel medio, mientras el 43% se encuentran en un nivel satisfactorio o excelente. En 7 de los municipios del departamento se atiende a menos de la mitad de las familias que se encuentran en situación de desplazamiento y de éstos 4 se encuentran por debajo del 10%.

Existen, entonces, una serie de condiciones socio-económicas y políticas que han constituido al Putumayo en un departamento altamente vulnerable a la emergencia y proliferación de cultivos ilícitos, al crecimiento sostenido del consumo de drogas ilícitas y al lavado de altas cantidades de dineros provenientes del narcotráfico. Los bajos niveles de educación, las condiciones de pobreza del área rural, la alta concentración de la tierra en pocos propietarios, la ausencia de alternativas agropecuarias viables para la articulación efectiva de los pobladores rurales con los mercados locales y regionales, la fuerte presencia de actores armados ilegales y la débil presencia estatal en materia de atención integral en los sectores de la salud, la educación, la vivienda y el empleo, crean un escenario favorable para el ingreso en este territorio de las diferentes actividades ligadas al narcotráfico.



## Amenaza

### Variables relacionadas con la producción y procesamiento de drogas ilícitas

En el periodo 2001 – 2012, se encontró que 10 de los 13 municipios que conforman el departamento de Putumayo han sido afectados con cultivos de coca. Los municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel y Valle del Guamuez son los de mayor área sembrada a lo largo del periodo. El censo 2012 de cultivos de coca, indica que Putumayo redujo en el 38% el área sembrada respecto al año 2011; de 9.951 hectáreas en el 2011 se pasó a 6.148 en el 2012, siendo Puerto Asís y Puerto Leguizamo los municipios que concentran el 43.6 % del área sembrada con coca en el Departamento. La participación de área sembrada con coca frente al total nacional correspondió al 13% y se ubica como el segundo departamento con mayor área sembrada a nivel nacional.

Partiendo de los datos históricos de producción de pasta base de cocaína y clorhidrato, en este departamento se observa un incremento en la producción de cocaína para el periodo 2006 – 2007; para el año 2010 se reportó una caída y en el 2011 de nuevo inició una fase de crecimiento. Según los estudios realizados, la Región del Centro y Bajo Putumayo presenta producción de pasta base y la región Sur Occidental y Noroccidental presenta producción de pasta base y clorhidrato de cocaína

### Variables relacionadas con la Demanda de drogas

La información disponible en materia de consumo a nivel nacional es muy débil. El sub-registro existente pone de manifiesto que hay muy poca atención a este fenómeno y que se requiere establecer un sistema de monitoreo que haga seguimiento sistemático a este problema que se amplía, de manera progresiva, en los centros urbanos.

De acuerdo con el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas realizado en 2008, en la región Orinoquia-Amazonia -donde se encuentra el departamento de Putumayo- la prevalencia de consumo de marihuana para ese año era de 1,8% por debajo del porcentaje nacional que era de 2,3%. Para las sustancias cocaína, heroína, tranquilizantes y éxtasis, las prevalencias fueron inferiores a 0,5%, por debajo del promedio nacional.

En términos de edad, según el estudio en referencia, se estaban iniciando consumos tempranos de marihuana a los 16,4 años por debajo del promedio nacional (17,8 años), tranquilizantes a los 23,6 años, mientras que en el consolidado Nacional la edad de inicio era de 26,6 años y bazuco de 17,1 años, más temprana que en el consolidado Nacional de 19,9 años. El consumo de cocaína en la región Orinoquia-Amazonia se inicia, según este estudio, a los 20,9 años, un año más que la edad de inicio nacional. Por otra parte, el éxtasis presenta una edad de inicio de consumo más tardía (21,2 años) que la edad nacional (18,8 años).

En el taller departamental se encontró que el Putumayo, además de ser una región fuerte en el cultivo de coca y en el procesamiento de drogas ilícitas, se está constituyendo, sobre todo en los cascos urbanos, en centro de consumo de drogas por parte, principalmente de la población escolar, jóvenes y habitantes de la calle.

Según los asistentes al taller en la región se está consumiendo: marihuana, bazuco, cocaína y otras sustancias, como pegantes y solventes (Boxer). El consumo de drogas sintéticas, al parecer, es muy débil aún y está asociado más a actividades recreativas puntuales y no a una actividad cotidiana y adictiva.

### Variables relacionadas con los Delitos conexos a la producción y el consumo de drogas

En materia de lavado de activos el departamento del Putumayo se hizo famoso por las pirámides DMG (David Murcia Guzmán) y DRFE (Dinero Rápido Fácil y Efectivo), fundadas en el 2003. Estas pirámides (que operaban también en Nariño y luego extendieron sus operaciones a Cauca, Huila y Bogotá) ofrecían rendimientos financieros superiores al 100% en plazos inferiores a un año. Estas pirámides permitieron la captación incontrolada de enormes cantidades de dinero en efectivo generado por la producción y comercialización de clorhidrato de cocaína .

A nivel del tráfico, según se estableció en el taller departamental, las rutas fluviales son las usadas por los narcotraficantes y grupos armados ilegales para transportar la pasta base y la cocaína, bien sea para llevarla al interior del país o para sacarla al Pacífico o la región ecuatoriana. Esta actividad es controlada, según los asistentes al taller, por el Bloque Sur y los Frentes 48 y 32 de las FARC, por las Bacrim (Urabeños y Rastrojos) y la CONSTRU, una organización de segundo nivel dedicada a la producción y comercialización de pasta base.

## Capacidad de respuesta

### Acciones de política

#### En materia de Oferta

En el Departamento de Putumayo se intervino, para el periodo 2001-2012, por aspersión aérea y erradicación manual un total de 319.456 hectáreas sobre un área neta afectada por cultivos de coca de 218.380 hectáreas. Esto indica que el territorio tuvo que ser intervenido más de una vez para lograr una reducción estimada entre 15.417 y 37.826 hectáreas por año.

En materia de Desarrollo Alternativo, en Putumayo existen 309.500 ha aproximadamente distribuidas en 262 veredas de los 13 municipios del departamento vinculados a programas de desarrollo alternativo (PDA). Orito (67.500 ha), Mocoa (64.800 ha) y San Francisco (48.300 ha) representan la mayor proporción de los municipios del departamento beneficiados con estos programas (58% del total del área con PDA).

Los programas Familias Guardabosques - Proyectos Productivos (FGB-PP) y Familias Guardabosques (FGB) representan la mayor parte del área beneficiada con 145.600 y 142.200 ha respectivamente (93% del total del departamento con PDA), mientras que los Proyectos Productivos (PP) corresponden al porcentaje restante con 21.600 ha. La presencia de cultivos de coca en veredas beneficiadas con PDA correspondía a 324 ha en 2012, principalmente en Orito, Puerto Caicedo y Villagarzón; sin embargo se evidencia la ausencia de este tipo de programas en otras áreas de influencia de cultivos ilícitos, en especial, en una amplia franja al norte del río Putumayo (Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís y Puerto Leguízamo), el piedemonte amazónico en Villagarzón, Puerto Caicedo y Orito, y la zona norte de los municipios de Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo.

En referencia a la política de interdicción e incautaciones, en el año 2012 las incautaciones de marihuana en Putumayo fueron de 172 kg, con un descenso del 56% con respecto al 2011. Las mayores incautaciones de marihuana se realizaron en los municipios de Mocoa y Puerto Asís, al occidente del departamento. Sin embargo disminuyó del año 2011 al 2012 en Mocoa. Para Puerto Asís se presentó un incremento en la incautación, pasando de 33,9 kg a 57,8 Kg. La marihuana incautada en el departamento del Putumayo proviene del Cauca para el consumo interno.

Con respecto a la pasta base, se incautaron en el año 2012 un total de 3.194,3 kilogramos, 63 Kg menos que el año 2011 y de Clorhidrato de Cocaína un total de 1.047, 2 kilogramos, o sea 1.729,4 kg menos que en el año 2011. El total de laboratorios de pasta base desmantelados en el año 2012 fueron 248, cantidad menor al de 2011, en el que se desmantelaron 323. Los municipios en donde ocurrieron las operaciones coinciden con áreas de alta densidad de cultivos de coca. Según algunos asistentes al taller departamental, en el año 2013 se desmanteló un laboratorio de cocaína en la vereda Brisas del municipio del Valle del Guamuez.

#### En materia de consumo

En el departamento de Putumayo existen 3 Centros de Atención a la Drogadicción (CAD) habilitados. Estos se encuentran en los municipios de Mocoa y Villagarzón, hacia el noroccidente del departamento. Esta situación crea dificultades de acceso a los servicios para los otros municipios, ya que genera incrementos en los costos de desplazamiento de la familia de los afectados. La ciudad de Mocoa cuenta con 2 CAD habilitados de baja complejidad con servicios de atención y centros día para rehabilitación. En el municipio de Villagarzón existe 1 CAD habilitado de media complejidad con unidades de rehabilitación.

Los programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el departamento del Putumayo, tienen una proporción de 121,43%, y funcionan dentro del plan de intervenciones colectivas, mediante las estrategias de redes comunitarias e institucionales. Las acciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes, principalmente son estrategias como talleres y focalizando la población de las instituciones educativas. Las estrategias de prevención utilizadas por los entes territoriales, se desarrollan principalmente en las entidades educativas de la zona urbana con una cobertura aproximada del 27,74%.

De acuerdo a la información de percepción recopilada durante los talleres, se identificaron múltiples acciones de respuesta al consumo de SPA, como es el caso del programa DARE (Educación para la resistencia al abuso y uso de las drogas) de la Policía Nacional. Adicionalmente, la Secretaria de Salud Departamental en coordinación con las Secretarías de Salud Municipales trabaja en la implementación de una red de salud mental. Por otra parte el ICBF adelanta la estrategia "Generaciones con bienestar" cuyo objetivo es promover la garantía de los derechos, prevenir su vulneración y gestionar la activación de las rutas de restablecimiento, a partir del empoderamiento

de los niños, niñas y adolescentes y la promoción de la corresponsabilidad con la familia y la sociedad. Por su parte, el INPEC adelanta el programa "Delinquir no Paga", dirigido a estudiantes de colegio para concientizar a los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de SPA y del involucramiento en actividades delictivas.

#### En materia de Delitos Conexos

Los organismos encargados de supervisar las instituciones financieras, así como a los demás negocios o profesiones controlados, son conscientes que deben asegurar que ellos cumplan la obligación de identificar, evaluar, medir y tomar medidas efectivas para administrar el riesgo de lavados de activos, pero este esfuerzo parece recaer más en la voluntad de las personas y no en mecanismo institucionales que estén verificando y evitando permanentemente este riesgo.

Con respecto al tráfico, el control se concentra en los puestos de control policial existentes en las en las vías terrestres y fluviales. Estas acciones, como anotamos anteriormente, han permitido a las autoridades intersectar e incautar importantes cantidades de pasta base y de clorhidrato de cocaína que se destinaba al mercado interno nacional o al mercado internacional.

#### Efectos de la política

##### En materia de oferta

La aspersión aérea y la erradicación manual han contribuido a disminuir los cultivos de coca en el departamento, pero no han logrado solucionar este problema. Las instituciones civiles del área y los actores sociales presentes en el Taller Departamental tuvieron una posición muy crítica de la aspersión aérea con glifosato por los efectos nocivos que genera en la salud de las comunidades afectadas y el medio ambiente amazónico.

El desarrollo alternativo se planteó como una posibilidad viable y sostenible, pero si se implementa de manera articulada y coherente. De ahí que se considere que las políticas gubernamentales deben estar orientadas a implementar en el departamento un verdadero Desarrollo Regional, entendiendo éste como un proceso socio-económico, político y cultural y no como un conjunto de políticas, programas y proyectos; estos son los medios para impulsar y orientar dicho proceso.

La falta de coherencia en las políticas orientadas a atacar la oferta de drogas ilícitas se percibe, según algunos asistentes al taller departamental, en que las zonas en donde se implementan programas de desarrollo alternativo son afectadas por aspersión aérea, destruyendo no sólo los cultivos de coca, sino también los cultivos ligados a los programas de desarrollo alternativo.

##### En materia de consumo

Existe un esfuerzo institucional aún muy débil para enfrentar el consumo de drogas, que de manera progresiva, crece en los cascos urbanos del Putumayo. Los proyectos que adelantan las instituciones estatales en drogadicción están débilmente articulados y se han concentrado, fundamentalmente, en campañas educativas y de información en colegios y escuelas y en castigar penalmente a los consumidores. No existen estrategias claras de drogadicción en materia de reducción del daño, salvo algunas iniciativas privadas y de algunas ONGs de la región.

##### En materia de Delitos conexos

Salvo la intervención de las Piramidales DMG y DRFE y la detención de sus directivos, no se perciben políticas claras orientadas a la identificación, evaluación, medición y toma de medidas efectivas para contrarrestar el lavado de activos.

En materia de control de micro tráfico, las autoridades instalan puestos de control en las vías terrestres y fluviales y han logrado incautar grandes cantidades de marihuana, pasta base y cocaína.

#### Síntesis de la dinámica del narcotráfico en el departamento del Putumayo

El departamento de Putumayo está ubicado al sur de Colombia en límites con los países de Ecuador y Perú; limita por el norte con los departamentos de Cauca y Caquetá, por el sur-este con Amazonas, por el sur con Ecuador y Perú, y por el occidente con Nariño. Su posición geográfica fronteriza, selvática y de acceso a varios ríos, como el Putumayo, el San Miguel y el Valle del Guamuez, ha sido aprovechada por actores armados ilegales y

narcotraficantes para el transporte de insumos, el contrabando de armas y la salida de los productos de la coca. El tráfico de estupefacientes en este departamento es controlado por las FARC, las Bacrim, de manera específica los Urabeños y los Rastrojos, y la CONSTRU, una organización de segundo nivel.

Nivel dedicada a la producción y comercialización de pasta base.

El Putumayo ha sido desde los años ochenta del siglo XX un departamento productor de coca. El Censo 2013 del Proyecto SIMCI-UNODC reportó que para el año 2012 el Putumayo tenía 6.148 hectáreas de coca, 38% menos que las reportadas en el año 2011 (9.951 has), siendo Puerto Asís y Puerto Leguízamo los municipios que concentran el 43.6 % del área sembrada con coca en el departamento. La participación de área sembrada con coca, frente al total nacional, correspondió al 13% y se ubica como el segundo departamento con mayor área sembrada a nivel nacional.

Pese a que las autoridades civiles y militares han intervenido un total de 319.456 hectáreas sobre un área neta afectada por cultivos de coca de 218.380 hectáreas, a lo largo del periodo 2001-2012, han logrado vincular a los Proyectos de Desarrollo Alternativo (PDA) un total de 309.500 hectáreas aproximadamente distribuidas en 262 veredas de los 13 municipios, han incautado 3.194.3 kg de pasta base, 1.047.2 Kg de Clorhidrato de cocaína, 172 Kg de marihuana y han desmantelado 248 laboratorios de pasta base, el problema del narcotráfico sigue vigente en este departamento.

Las autoridades civiles y militares del Putumayo plantean que una de las expresiones graves del narcotráfico es que, además de seguir siendo uno de los principales departamentos con cultivos de coca, ha comenzado en los últimos años a constituirse en un departamento con problemas de consumo de SPA en sus principales centros poblados por parte, principalmente, de la población escolar, jóvenes y habitantes de la calle. De acuerdo con el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas realizado en 2008, en la región Orinoquia-Amazonia -donde se encuentra el departamento de Putumayo- la prevalencia de consumo de marihuana (procedente del departamento del Cauca) era para ese año de 1,8%, por debajo del porcentaje nacional que era de 2,3%. Para la cocaína, la heroína, tranquilizantes y éxtasis, las prevalencias son inferiores a 0,5%, por debajo del promedio nacional. Según los asistentes al taller en la región se está consumiendo: marihuana, bazuco, cocaína y otras sustancias, como pegantes y solventes (Boxer).

En materia de lavado de activos el departamento del Putumayo se hizo famoso por las pirámides DMG (David Murcia Guzmán) y DRFE (Dinero Rápido Fácil y Efectivo), fundadas en el 2003. Estas pirámides (que operaban también en Nariño y luego extendieron sus operaciones a Cauca, Huila y Bogotá) ofrecían rendimientos financieros superiores al 100% en plazos inferiores a un año. Estas pirámides permitieron la captación incontrolada de enormes cantidades de dinero en efectivo generado por la producción y comercialización de clorhidrato de cocaína.

## Talleres departamentales – Líneas Base 2013

### Memorias

#### Introducción

En el desarrollo del proyecto de Líneas Base se realizaron un total de 8 talleres regionales en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Quindío, con un total de 274 asistentes. Estos ejercicios contaron con la participación de funcionarios de las administraciones departamentales y locales, instituciones competentes y concernidas en los temas de oferta, consumo y delitos conexos y, en algunos casos con actores comunitarios-lo que permitió enriquecer el debate-. Esta tarea contó con el acompañamiento permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho.

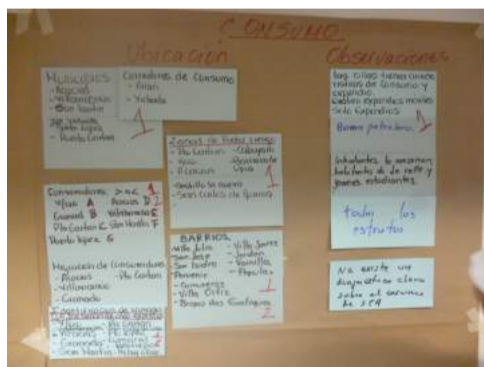
Como resultado de los talleres se obtuvo información de tipo cualitativo, basada en la percepción de los asistentes sobre las características de los fenómenos asociados a la problemática de drogas, la identificación de respuestas de tipo institucional y comunitario, y los factores de vulnerabilidad identificados en el territorio.

#### Metodología

La propuesta metodológica de los talleres combinó herramientas como el Metaplan –trabajo con fichas- y los Mapas parlantes, que permitieron la recolección de información de tipo cualitativo sobre los fenómenos y su ubicación en el territorio, brindando elementos para una comprensión integral de los fenómenos.

El Metaplan es una herramienta de moderación grupal y participativa que facilita la puesta en común de las diferentes opiniones, se trabaja a través de fichas de colores de acuerdo a las temáticas a tratar; cada ficha contiene una idea completa, estas se ubican en un lugar visible, ya que la visualización permite organizar las ideas, facilita el proceso de sistematización y promueve la participación de los asistentes. Este ejercicio se combinó con la elaboración de Mapas Parlantes, que consiste en recoger en un mapa la percepción sobre la ubicación de los fenómenos estudiados en el territorio, facilitando la elaboración de diagnósticos y la focalización de las acciones.

En el caso de líneas base, el ejercicio se realizó en mapas base departamentales, lo que permitió la superposición de la caracterización con la respuesta, brindando así elementos sobre la relación y pertinencia de la aplicación de la política respecto a la problemática estudiada. Para facilitar la lectura de los mapas y la sistematización del ejercicio, SIMCI diseñó una serie de convenciones que permitieran representar gráficamente la ubicación de los fenómenos, sus etapas y características. En algunos de los talleres surgió la necesidad de adicionar algunas convenciones, de acuerdo a la dinámica particular de cada región.



#### Desarrollo del taller

El taller se desarrolló en tres mesas de trabajo: oferta -cultivo y procesamiento-, consumo y delitos conexos; los participantes se distribuyeron de acuerdo a la afinidad de la temática con el trabajo que desarrollan. En un primer momento, se caracterizó el fenómeno en el territorio, con el fin de entender sus particularidades, los actores que involucra y la ubicación; posteriormente se identificaron las acciones de respuesta tanto de tipo institucional como comunitario y por último los factores de vulnerabilidad. Entre cada uno de los momentos se realizó una plenaria de socialización en la que un relator de cada grupo sintetizó los hallazgos y reflexiones suscitadas en la mesa tanto en lo descriptivo como en lo espacial.

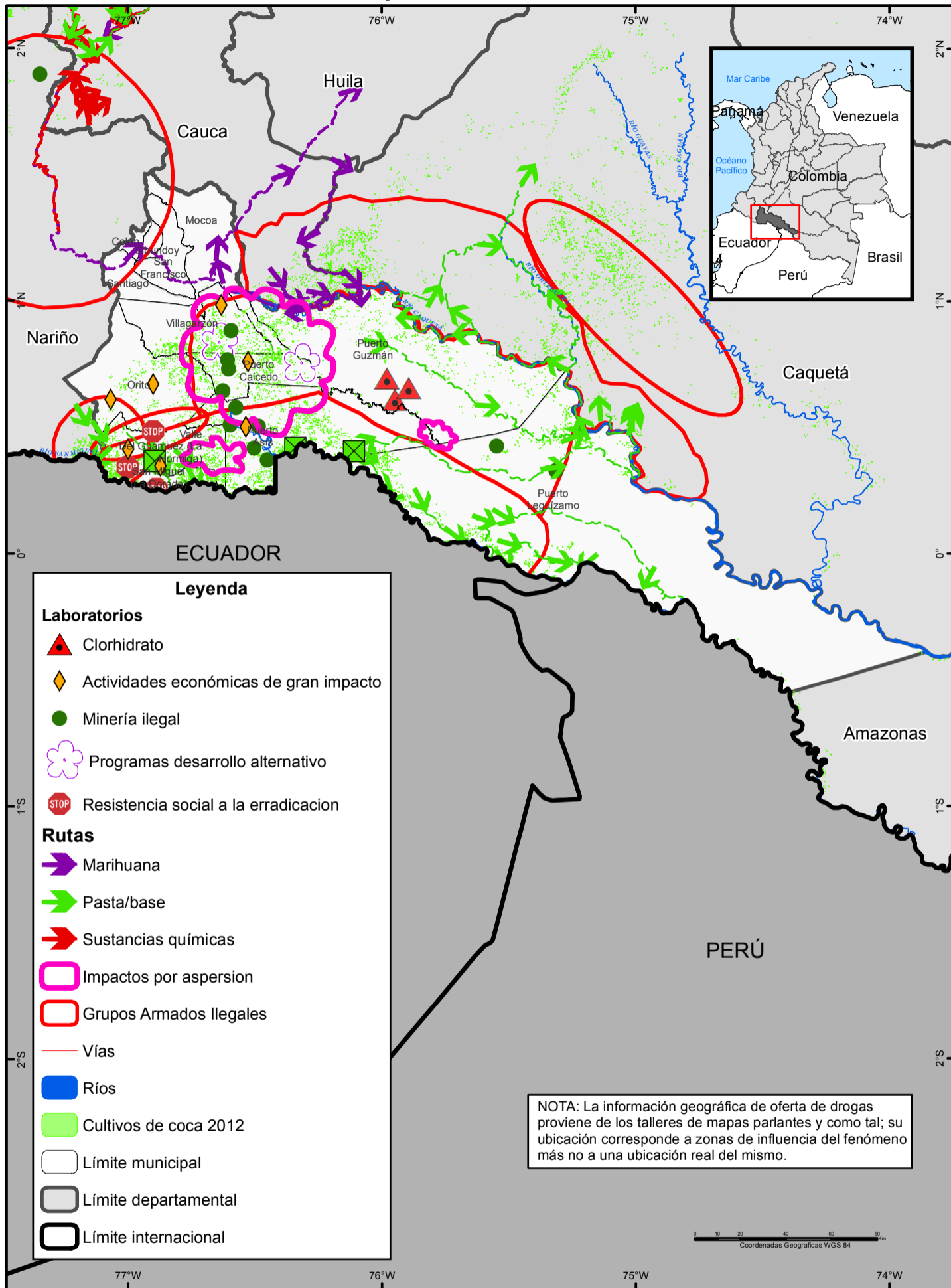
## Taller Departamento de Putumayo

El taller del departamento de Putumayo se llevó a cabo en la ciudad de Mocoa el día 6 de Noviembre de 2013 y contó con la participación de 30 personas. Los actores institucionales y comunitarios que participaron en el evento fueron:

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Participantes Taller Putumayo | Armada Nacional   |
|                               | Policía Nacional- Derechos Humanos  |
|                               | Policía Nacional-SIJIN  |
|                               | Policía Nacional- Infancia y Adolescencia   |
|                               | Policía Nacional- Comandante Mocoa  |
|                               | ANUC  |
|                               | Centro de Memoria Histórica   |
|                               | ASOJUNTAS   |
|                               | Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo -MIA  |
|                               | Ejercito Brigada 27   |
|                               | INPEC   |
|                               | Gobernación de Putumayo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Salud</li> <li>• Secretaria de Gobierno</li> </ul> |
|                               | Unidad de Restitución de Tierras  |
|                               | Unidad de Consolidación   |
|                               | Procuraduría  |
|                               | Defensoría del Pueblo   |
| ICBF                          |   |
| Fundación sueños de vida      |   |



Mapa Parlante, Oferta



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

## Caracterización

Putumayo es el segundo productor de hoja de coca después de Nariño, debido principalmente a la presión de los grupos armados y a la ausencia de alternativas sostenibles de ingresos para la población. La variedad más cultivada es la Tingo María, por su calidad y productividad –lo que permite tener lotes más pequeños, disminuyendo el riesgo de control; también se cultivan las variedades Boliviana, Peruana y Caucana de menor rendimiento. Se ha encontrado coca mezclada con otros cultivos, así como, siembras en zonas montañosas y boscosas con el fin de evitar la aspersion; también es frecuente que los cultivos se ubiquen en resguardos indígenas, ya que debido a la protección legal de estos territorios hace más difícil el control por parte de las autoridades.

Los laboratorios para el procesamiento de la coca se ubican lejos de los cultivos, en casas y fincas adaptadas para tal fin y, preferiblemente, cerca de cuerpos de agua -ya que esto facilita el transporte de la hoja-. Los dueños de esta infraestructura son generalmente de origen urbano, provenientes de otras regiones, también se ha identificado la participación de la COSTRU –una organización delictiva del 2° nivel. En la actualidad el precio de pasta/base en el departamento está alrededor de \$1.400.000 el kilo y el de clorhidrato a \$3.500.000, aproximadamente.

Los actores involucrados en la siembra de coca son campesinos, indígenas y afros que habitan en zonas controladas por grupos al margen de la Ley como: la guerrilla de las FARC -Frentes 48 y 32-, las bandas criminales de los Urabeños y Rastrojos y una organización denominada Los Defensores del Pueblo. Sin embargo, es la guerrilla la que ejerce la mayor parte del control del precio de la hoja, la producción y tráfico de pasta/base en el departamento.

En el municipio de Puerto Guzmán se viene utilizando agua para la transformación a pasta/base, mientras en el Valle del Guamuez y Orito ha presentado aumento en el robo de crudo para ser utilizado en el procesamiento de la coca.

Los campesinos cultivadores de coca en el Putumayo, no quieren ejercer esta actividad, por eso piden al Estado las condiciones socio-económicas para garantizar su subsistencia, en especial políticas que impulsen el desarrollo rural y la construcción de infraestructura vial (utilización de los ríos para la movilización de ferris) que les permita vivir de la agricultura.

No existe información sobre cultivos de marihuana y amapola en el departamento.

## Respuesta

En Putumayo se viene implementando la aspersion aérea en la zonas de Micaya, Villapinzón, Jardines de Sucumbíos, Valle del Guamuez y Puerto Guzmán- como respuesta a la presencia de cultivos ilícitos; sin embargo, esta estrategia ha generado resistencia por parte de las comunidades, ya que consideran que afecta los cultivos de pancoger –e incluso aquellos que hacen parte de los proyectos de desarrollo alternativo-, las fuentes de agua, animales, la selva, las viviendas, escuelas y la salud humana –causando más efectos negativos en la población de los que produce la coca-.

Adicionalmente ha generado desplazamientos masivos de población, sin dar los resultados esperados, ya que no necesariamente se ha reducido la coca, más bien se ha dado un fenómeno de dispersión que hace que los cultivos se trasladen hacia otras zonas. Para las comunidades del área, la fumigación viola sus derechos constitucionales, ambientales y de salud pública y criminaliza a los cultivadores; por esto consideran que es necesario que se aplique el principio de precaución sobre efectos de fumigación.

La Erradicación Manual Forzada se implementa en los municipios de San Miguel, La Hormiga y Puerto Asís; sin embargo, hay zonas en las que la comunidad no ha permitido erradicar, tales como: vereda La Unión (primeras movilizaciones), vereda Granada en Puerto Asís, vereda San José en San Miguel y la vereda La Esperanza en el Valle del Guamuez. El argumento bajo el cual los campesinos han impedido la erradicación, es que ésta pone en riesgo su supervivencia, su economía y su seguridad alimentaria, además, porque no se han implementado los planes de contingencia tal y como lo estipula la Ley en el Auto 218, lo que en su concepto genera violaciones a los Derechos Humanos. De otra parte, en algunas veredas de Valle de Guamuez, Orito y Puerto Asís los campesinos vienen adelantando la erradicación manual voluntaria.



En el caso de los proyectos de desarrollo Alternativo, algunos actores territoriales consideran que estos no son concertados con las comunidades, ni sostenibles en el tiempo y tampoco resultan compatibles con sus planes de vida. Manifiestan que estas iniciativas no han tenido en cuenta toda la cadena productiva, se han enfocado a la producción de materia prima, prestando menor importancia al transporte, distribución y comercialización, factores clave para su sostenibilidad; en otros casos no son acordes con las condiciones fisiográficas y de biodiversidad del territorio. Ejemplos de lo anterior, son las fallas en proyectos, como el de la pimienta, que no resultó viable y otros que acabaron con semillas nativas de la región. Otras de las problemáticas relacionadas, es el alto índice de corrupción que perciben las comunidades, aduciendo mal manejo de los fondos e irregularidades de los operadores, quienes por su mala administración han llevado a la quiebra varios procesos de emprendimiento asociativo, y la falta de coordinación institucional, evidenciada en situaciones como la fumigación con glifosato sobre cultivos de desarrollo alternativo. Muchos consideran que estas situaciones arbitrarias tienen su punto de partida en el Plan Colombia, estrategia que no fue bien planificada y cuya efectividad no ha sido revisada en profundidad.

En respuesta a los pobres resultados de la implementación de la política de lucha contra el cultivo de coca y la producción de drogas ilícitas en el departamento, y, desde algunos sectores sociales, se ha construido una propuesta denominada Plan Integral de Desarrollo Campesino Andino-Amazónico 2035, que plantea una mirada integral del territorio.

### Vulnerabilidad

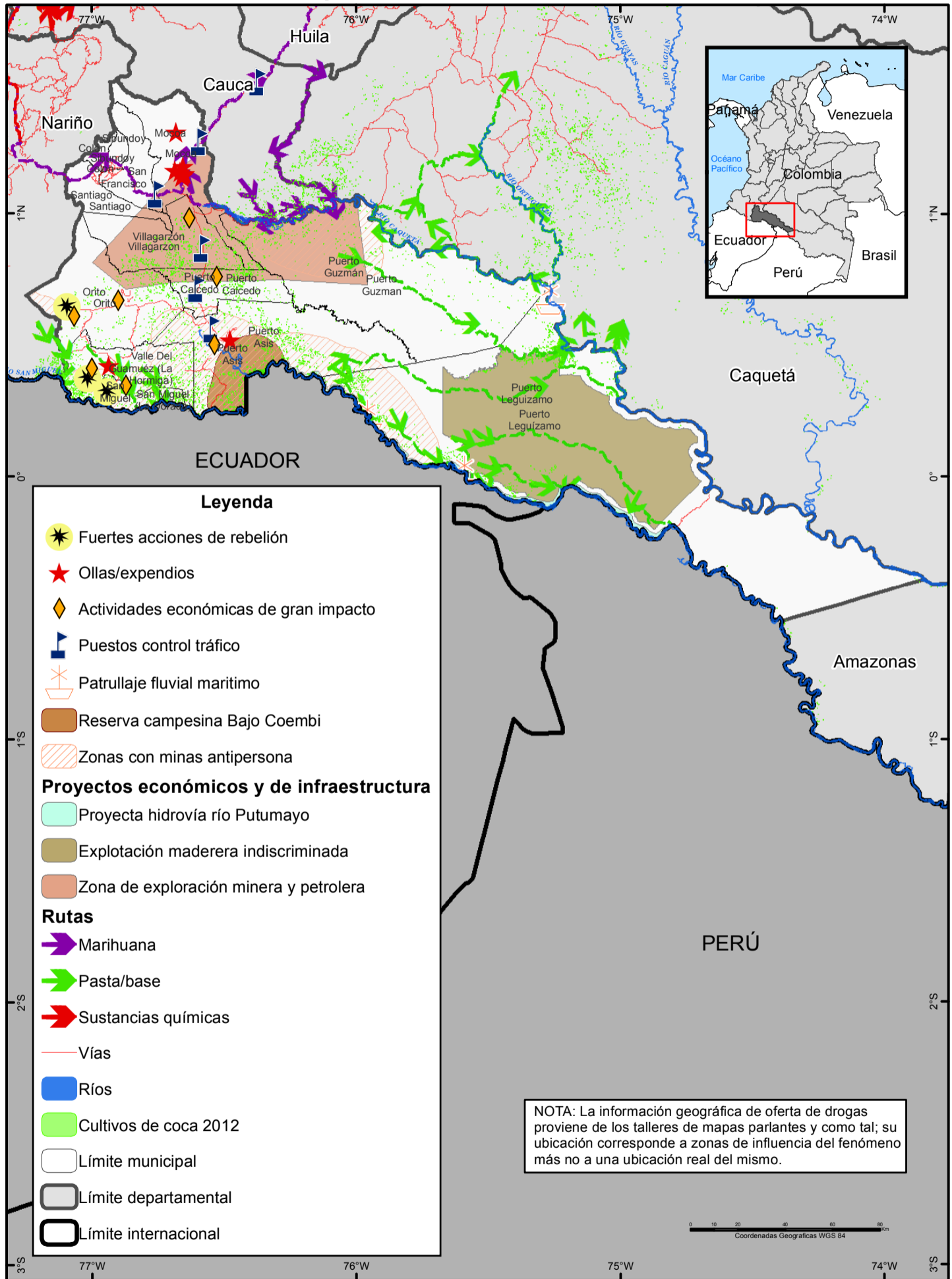
Uno de los principales factores de vulnerabilidad es la presencia histórica de actores armados ilegales que controlan gran parte del territorio del departamento, debilitando la legitimidad de las instituciones, ya que en algunos casos es la guerrilla la que realiza obras, como por ejemplo, la construcción de puestos de salud y escuelas, cuando estas acciones son responsabilidad del Estado.

A lo anterior se suma la politiquería, la corrupción administrativa y la fragmentación social -que dificultan procesos de articulación y coordinación entre actores sociales y comunitarios, generando situaciones de ingobernabilidad-; la baja cobertura y calidad educativa -evidenciada en una educación descontextualizada y la carencia de instituciones educativas de educación superior -pública-; la condición de zona de colonización en la que el campesinado no es considerado un interlocutor válido en la toma de decisiones; la aplicación de políticas asistencialistas y que no cuentan con la participación de la comunidad; la falta de una política de ordenamiento del territorio y el abandono total del gobierno central. Así mismo, la presencia de grandes proyectos de inversión de empresas multinacionales dedicadas a la industria extractiva que están saqueando el territorio, se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo, donde el Putumayo aparece definido como distrito minero.

Sus condiciones fisiográficas hacen a este departamento propicio para el establecimiento de cultivos ilícitos, pero a su vez, presenta dificultades en la accesibilidad a ciertas zonas, lo que ha permitido la configuración de territorios aislados y con baja presencia estatal; su carácter fronterizo posibilita el establecimiento de rutas de tráfico que dinamizan el negocio. De otra parte, existen fallas en la delimitación de los resguardos indígenas, lo que dificulta las acciones de control por parte de las autoridades y puede ocasionar violaciones a los territorios de estas comunidades.

DELITOS CONEXOS

Mapa Parlante, Delitos conexos



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

## Caracterización

En el departamento se ha identificado la comisión de varios delitos asociados a la problemática de drogas ilícitas, entre los que destacan el tráfico de drogas, sustancias químicas para el procesamiento y armas; el lavado de activos y la venta de SPA.

El tráfico de drogas ilícitas en el departamento es mayoritariamente de pasta/base: está se trasporta por vía fluvial hacia el Caquetá o a la frontera con Ecuador, el paso terrestre no es tan utilizado debido a los controles de las autoridades; Puerto Leguizamo es un punto de salida de pequeñas cantidades por vía aérea; otras modalidades de transporte identificadas son el uso de personas (mulas) y comisionistas. Esta actividad la realiza fundamentalmente las FARC (Frentes 48, 32, 49, 15 y Bloque Sur), que ahora también ha incursionado en la producción sacando a los campesinos del negocio con el fin de monopolizarlo.

Los corredores de movilidad de armas y drogas ilícitas están siendo minados por los grupos armados con el fin de dificultar el control de las autoridades. Para el transporte fluvial, los narcotraficantes vienen usando embarcaciones tipo piraña. En las zonas en las que se produce y trasporta la droga se presentan acciones violentas por parte de actores armados ilegales sobre la población como homicidios, reclutamiento forzado –especialmente de mujeres y menores - desaparición forzada y desplazamiento forzado; en este último caso, se tiene conocimiento que cuando los campesinos son presionados por los grupos armados ilegales y estos no atienden a sus peticiones, se les obliga a desplazarse del territorio y éstos son ocupados por personas procedentes de otras zonas, traídas por los grupos armados al margen de la ley.

Entre los puntos críticos para el tráfico de drogas ilícitas se encuentran, en primer lugar, la frontera con Ecuador en la que la droga es utilizada como moneda o para el cambio por dólares: otro punto es Tumaco, debido a que los grupos que controlan el negocio están retomando una antigua ruta por el departamento de Nariño que les permite salir a este puerto y la Bota Caucana, por donde entra la marihuana que se consume en el departamento.

Las sustancias predominantes en el negocio del microtráfico son la marihuana, bazuco y la base de coca. Los jíbaros se encuentran dispersos, lo que contrario a otras regiones, hace que la distribución sea en gran medida itinerante. En el caso de Mocoa, el barrio La Independencia es considerado el mayor lugar de expendio.

Respecto al lavado de activos, la mayor parte de los recursos provenientes del narcotráfico que se originan en esta región, se blanquean en otro departamento. Un hecho relevante relacionado con este tema, se refiere a que el Putumayo fue epicentro del fenómeno de las pirámides en el país -entre las más conocidas se encuentran DMG y DRF- estas se constituyeron en un factor determinante para la disminución de los cultivos de coca en el Putumayo, ejemplo de ello es la crisis que afrontó la producción de coca durante el año 2009. La caída de las pirámides, impulsó el repunte del negocio de la coca.

## Respuesta

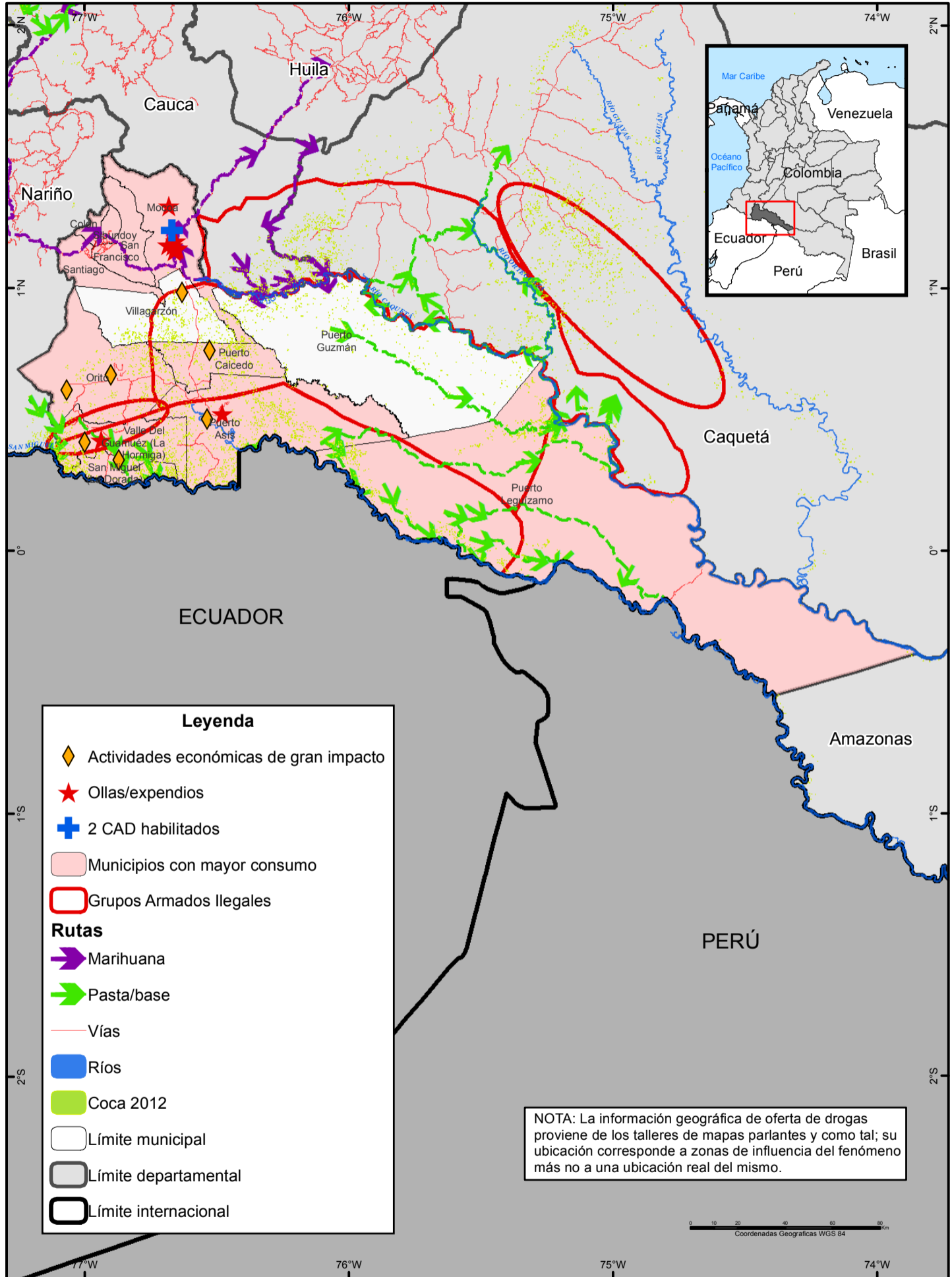
La Policía Nacional viene ejerciendo el control en las carreteras del departamento; control fluvial que está a cargo de la Armada Nacional y solo es posible realizarlo hasta el mes de octubre por las condiciones de los ríos, ya que las naves de patrullaje encallan cuando baja el nivel.

Las acciones de respuesta no se han integrado a las instituciones locales, ni están orientadas a dejar capacidad instalada en el territorio. En el caso de los recursos que llegan por vía de la cooperación internacional, estos no están sirviendo para fortalecer las instituciones competentes.

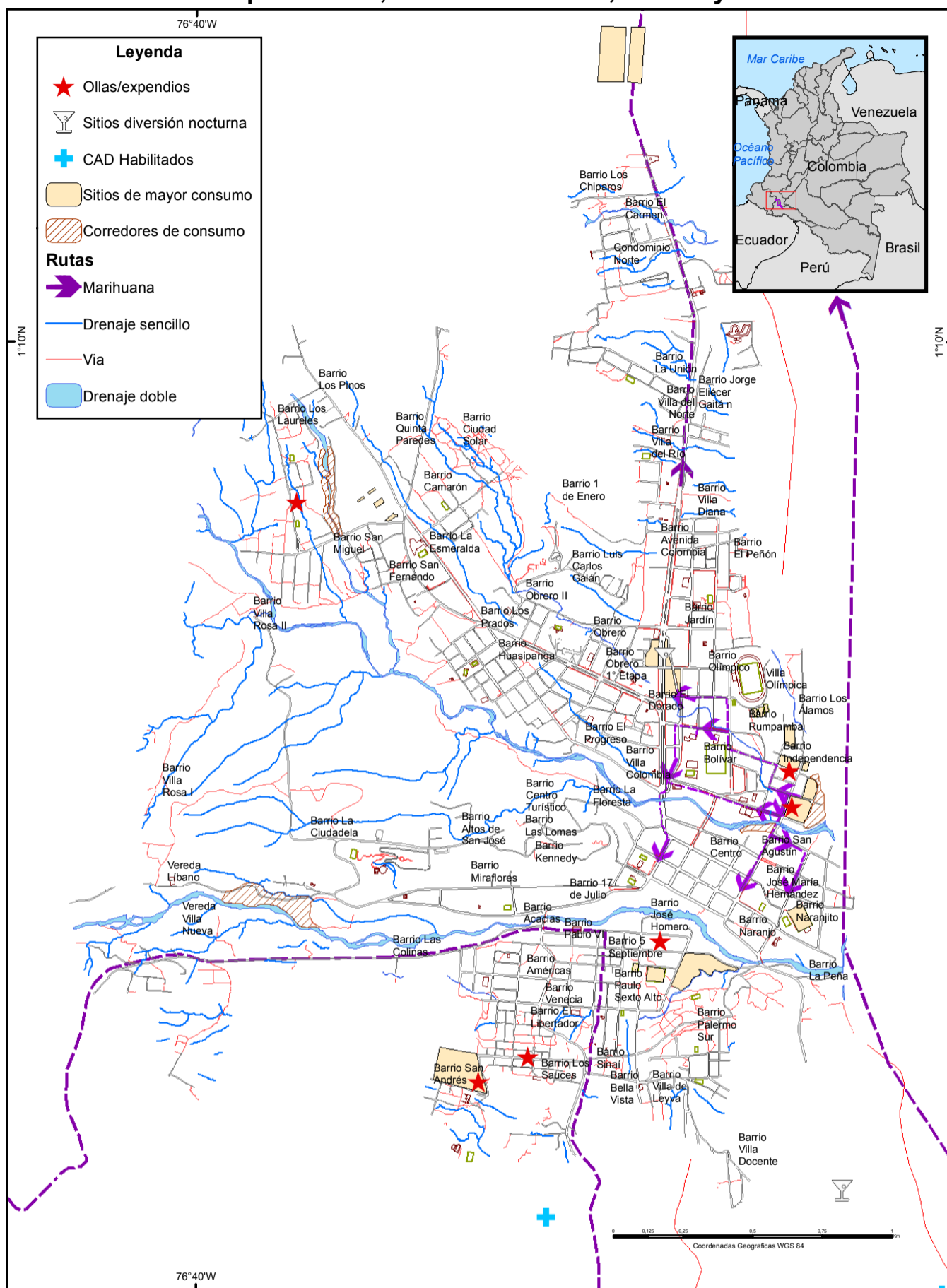
En relación a los inmuebles incautados, hasta el momento no hay conocimiento de fallos de extinción de dominio relacionados con este delito en el Putumayo.

CONSUMO

Mapa Parlante, Consumo



## Mapa Parlante, Consumo - Mocoa, Putumayo



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

### Caracterización

En el departamento se ha identificado el consumo de marihuana, cocaína, algunas sustancias emergentes y otras como inhalantes y bazuco. El consumo de marihuana en el departamento se caracteriza por el inicio a temprana edad, el fácil acceso - bajo costo y facilidad del cultivo en casas-, la fuerte incidencia de la presión social, desconocimiento de los riesgos y el mayor impacto que tiene en la población en edad escolar –sin descartar otro tipo de consumidores-; los mayores consumidores se encuentran son niños y jóvenes, miembros de las fuerzas militares, población LGTBI y adultos.

Los municipios de mayor incidencia son Mocoa (laderas de los ríos, barrios la Independencia y San Agustín, detrás de la cárcel, Villa Olímpica, puente de La Reserva, parquecito Ciudad Jardín y parque B. Olímpico (frente a la Notaría), veredas El Pepino y Pueblo Viejo, asentamientos de población desplazada en Nueva Esperanza, Planadas y 15 de Mayo. Así mismo, en bares y discotecas y en los baños de los colegios, Puerto Asís (Calle angosta -zona de bares-, parque central y las laderas de los ríos), Valle del Guamuez, Villa Garzón y Puerto Guzmán.

El consumo de cocaína se presenta en un grupo poblacional de mayores ingresos debido a su alto costo, la mayor prevalencia se ubica entre los universitarios, profesionales y trabajadores de empresas petroleras que operan en la región; no hay mayor información sobre las formas de expendio, se sabe que se da en bares y reuniones privadas, entre otros; por tratarse de un departamento productor y ante la presión de las autoridades para controlar el tráfico de drogas, los actores involucrados con el negocio han empezado a generar un consumo interno para poder comercializar el producto.

Entre las estrategias que están empleando estos grupos está la de regalar a los niños coca mezclada con dulces, con el fin de generar adicción en la población infantil. Respecto al consumo de bazuco - genera acelerado deterioro físico y neurológico- se han identificado un importante número de expendios cuya distribución está más organizada, incluso existe la modalidad de servicio a domicilio; el alto consumo se debe a su bajo costo y facilidad de acceso.

Las drogas sintéticas de otra parte, son de difícil acceso ya que provienen de otras ciudades, su consumo se incrementa en el periodo de vacaciones debido al regreso a sus lugares de origen de jóvenes universitarios que estudian en otras ciudades que las llevan y comparten con sus pares; también se ha identificado el consumo en instituciones educativas de la capital del departamento, en colegios como el María Goretti y Pío XII. La utilización del Boxer como SPA se debe a su fácil acceso por el bajo costo y su distribución lícita, el consumo de esta sustancia predomina entre jóvenes escolares y habitantes de la calle. El consumo de medicamentos de control es muy bajo, en contraste con el considerable aumento de consumo de bebidas energizantes, sobre las cuales no se ejerce ningún tipo de control.

Respecto a los grupos poblacionales más afectados, se ha identificado un alto consumo en instituciones carcelarias debido a la depresión y el aislamiento que viven los internos y a la dificultad de controlar el ingreso de drogas a estos establecimientos; en su orden están la marihuana, seguida por bazuco:, no se ha identificado hasta el momento consumo de cocaína; esta situación genera además corrupción de quienes vigilan las cárceles, extorsión a los internos para mantener el negocio y la degradación de quienes deben vender todo lo que tienen para poder adquirir la droga. Otros grupos que han presentado aumento en el consumo son: los raspachines de hoja de coca, los miembros de las Fuerzas Militares y la población LGBTI –debido al rechazo social y familiar-. En general los consumidores sufren un alto grado de estigmatización, lo que dificulta el acceso a la atención.

En todos los municipios del departamento se presenta consumo de SPA, en algunos casos acompañado de actividades delictivas como el robo –para conseguir la droga- u otras asociadas a la prostitución. Sin embargo, en municipios como Puerto Asís son los mismos grupos armados ilegales quienes vienen implementando acciones de “limpieza social” con el fin de disuadir a los consumidores, ocasionando el desplazamiento forzado o el ingreso temporal al ICBF para recibir tratamiento como forma de evadir estas acciones.

#### Respuesta

Aunque en el departamento no hay una cultura fuerte de la prevención, la administración departamental ha destinado algunos recursos para atender el tema, tarea que se dificulta por la falta de diagnósticos sobre el consumo en el departamento. Diversas entidades vienen implementando programas para la prevención tales como: la estrategia DARE de la policía antinarcoóticos, orientada a la prevención del consumo de SPA, a través de charlas y actividades culturales dirigidas a población infantil, juvenil y adultos; tiene cobertura departamental en el alto, bajo y medio Putumayo.

La Secretaria de Salud Departamental, en coordinación con las Secretarías de Salud Municipales, trabaja en la implementación de una red de salud mental que trabaja entre en la prevención de fenómenos como: suicidio, consumo de SPA, trastornos mentales y violencia (sexual, intrafamiliar y de género). La Fundación Niños de los Andes, en convenio con el ICBF, presta atención – internación- a niños con problemas de comportamiento (conducta socialmente desadaptada) y tendencia a la infracción, pero que no sean consumidores, este escenario puede ser considerado como un mecanismo de prevención del consumo de SPA; sin embargo, esta

tiene cupos limitados para el ICBF Putumayo y su sede se ubica en la ciudad de Manizales lo que implica el traslado de los menores lejos de sus núcleos familiares.

El INPEC adelanta el programa “Delinquir no Paga”, dirigido a estudiantes de colegio que busca concientizar a los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de SPA y de involucrarse en actividades delictivas; sin embargo, aunque la estrategia ha tenido acogida, algunos sectores consideran que puede adelantarse de manera no presencial para llegar a un mayor número de beneficiarios y evitar que los menores tengan que entrar a este tipo de establecimientos. En el Putumayo algunos de los reclusos han solicitado que sus hijos participen en el programa, lo que no ha sido posible por estar orientado a población escolarizada, por lo que se busca el acompañamiento del ICBF en este proceso.

El ICBF implementa su programa “Generaciones con Bienestar” –estrategia nacional que se aplica en el territorio y que aborda, entre otras temáticas, la prevención del consumo y el trabajo infantil, que se implementan de acuerdo a las jurisdicciones que maneja el Instituto en el territorio y cuyos ejes son: Sibundoy, Mocoa, La Hormiga y Puerto Asís –Puerto Leguízamo.

Por su parte, INDEPORTES adelanta dentro de su competencia actividades deportivas que contribuyen a la prevención del consumo de SPA. El fortalecimiento y apoyo a Centros de escucha, así como la formación de agentes comunitarios en Salud Mental, se adelantan en los municipios de Orito, San Miguel, La Hormiga y Sibundoy.

En el caso de atención al consumo se han identificado algunos CAD; sin embargo, estos resultan insuficientes, situación a la que se suma el riesgo de desaparecer de los pocos que existen, debido a los “exagerados requerimientos” de la ley 1441 y la falta de apoyo institucional. Lo anterior, hace que se corra el riesgo de la aparición de “centros de garaje” que ven esta actividad como una posibilidad de negocio. Entre los CAD habilitados se identificó la Fundación Sueños de Vida con sede en Mocoa, que adelanta campañas de prevención, a través de charlas (colegios, barrios y zonas de consumo), intercambio de experiencias, convivencias e identificación de casos; cuenta además con modalidad de internación y aunque su sede se ubica en Mocoa tiene cobertura departamental.

Así mismo, en el marco de la atención a temas de consumo, el ICBF desarrolla dos iniciativas relacionadas. Por un lado el programa de protección que aboga por el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; y por otro lado, la ubicación de los menores en centros de rehabilitación por consumo, para lo cual la regional del instituto Putumayo tiene un convenio con el Centro Amigoniano –padres Capuchinos- con sede en Mocoa. Sin embargo el número de cupos es limitado, contando con solo 12 para todo el departamento.

Teniendo en cuenta que la mayoría de población que requiere atención proviene de municipios diferentes a Mocoa y Villa Garzón –ciudades en las que se ubican los CAD con los que cuenta el departamento- la dificultad de acceso aumenta, dado que la atención en salud no contempla los costos de desplazamiento de la familia, cuya participación en el proceso se requiere para lograr una intervención integral.

Una respuesta efectiva a la problemática de consumo requiere de estrategias integrales que involucren a la familia y entorno social del consumidor y contar con mecanismos de seguimiento para las personas que concluyen el tratamiento, con el fin de mantener la situación de no consumo, así como ampliar la cobertura hacia otros grupos poblacionales, ya que la mayoría de alternativas de tratamiento está orientada a la población escolarizada.

Respecto a las dificultades que enfrentan las acciones de respuesta, genera especial preocupación entre las instituciones que al momento de brindar atención, en el caso de menores de edad, debe contarse con la voluntad del/a niño/a /adolescente, por lo que las acciones se limitan cuando éste no está interesado en rehabilitarse, ya que no hay mecanismo que lo obliguen desde el punto de vista legal a recibir tratamiento.

### Vulnerabilidad

Entre los factores de vulnerabilidad del territorio en relación al consumo de SPA se encuentran: la escasa inversión social en el territorio, la falta de confianza y los altos niveles de corrupción en las instituciones, la falta de oportunidades laborales, la difícil situación económica, la violencia intrafamiliar y debilidades en las pautas de crianza, el uso inadecuado del tiempo libre y la cultura del dinero fácil. Así mismo, por tratarse de una zona de cultivo y procesamiento es más probable que ciertas capas de la población consuman SPA, a lo que se suma

la presencia de actores armados ilegales que controlan el territorio, manejan el negocio de las drogas ilícitas y son responsables de hechos violentos como homicidios y desplazamiento forzado.

Las situaciones que han profundizado la problemática del consumo, de manera directa son: el aumento de la disponibilidad de drogas ilícitas para el mercado interno; el alto consumo de alcohol y bebidas embriagantes artesanales - tales como chicha (especialmente entre las comunidades indígenas), guarapo, aguardiente (especialmente el denominado Norteño, que proviene del Ecuador y se consigue a muy bajo costo)-; la presencia de empresas extractivas (por ejemplo, Ecopetrol en el municipio de Orito) que generan zonas de alto consumo debido a la aglomeración de población y al poder adquisitivo y el desconocimiento de las consecuencias del consumo de SPA.

Respecto a las dificultades o limitaciones en la respuesta al consumo del SPA se destacan: la baja oferta institucional en el tema de prevención y atención al consumo de SPA, la falta de diagnósticos sobre el fenómeno, los bajos niveles de coordinación institucional, la falta de una ruta de atención y de un equipo interdisciplinario especializado, el desconocimiento de sus derechos por parte de los consumidores, respecto a la atención que deben brindarles las EPS. Algunos de los asistentes al taller consideran que, el pensamiento mágico-religioso que predomina una parte considerable de la población del departamento, distorsiona la percepción sobre el tratamiento de consumo de drogas limitando la credibilidad sobre su pertinencia y efectividad.

Según los actores territoriales, si bien existen unas condiciones materiales y concretas que aumentan el riesgo del consumo en niños y jóvenes, no se puede dejar de lado factores relacionados con la estructura mental y emocional de los niños y jóvenes, que muchas veces carecen de educación emocional, lo genera una baja tolerancia a la frustración y pérdida de valores.





## Putumayo en contexto:

### Buenas prácticas y aprendizajes en 8 departamentos

Esta reflexión final no se refiere en estricto sensu al departamento de Putumayo. Es un documento que recoge elementos generales que hemos aprendido en el proceso de elaboración de las líneas base realizadas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Quindío.

Se puede decir, sin ningún temor, que se trata de un documento en construcción. Hemos comenzado un proceso de conceptualización de lo que denominamos Buenas prácticas y aprendizajes durante la larga lucha del gobierno nacional, departamental y municipal contra el fenómeno de las drogas ilícitas.

En el enfrentamiento institucional a este fenómeno ha habido aciertos y desaciertos. Las mismas comunidades afectadas han hecho una recepción crítica de las políticas contra las drogas y, como se señalará más adelante, han aportado de manera significativa en la búsqueda de soluciones a este problema.

A medida que sigamos avanzando en el conocimiento del fenómeno de las drogas a nivel departamental, tendremos la capacidad de 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. Éstas deben estar orientadas a contrarrestar de manera contundente el narcotráfico en sus distintas expresiones (oferta, consumo y delitos conexos) y a construir salidas viables y sostenibles que superen los factores de vulnerabilidad que han posibilitado la ampliación de narcotráfico por todo el territorio nacional y que permitan sustraer a las comunidades de las actividades ilícitas ligadas al fenómeno de las drogas.

#### Buenas prácticas

En algunas zonas, las comunidades han implementado acciones de contención de los cultivos de coca y amapola, realizando para ello enormes esfuerzos que no son compensados por el Estado ni la comunidad internacional. El caso de Aponte en Nariño, el de Silvia en Cauca, así como el de la comunidad Barí en el Catatumbo, son ejemplos notables de esta respuesta. No obstante, dado que en sus territorios no se encuentran cultivos ilícitos, precisamente por su acción, no participan de los programas de desarrollo alternativo y de promoción del desarrollo regional. Esta inconsistencia favorece a los infractores, y elimina el incentivo saludable para el sostenimiento de una política comunitaria de contención de la producción y el tráfico de drogas.

El esfuerzo departamental que se está realizando para la formulación de Planes departamentales de drogas es importante, y constituye una estrategia clave para el accionar interinstitucional al nivel departamental y municipal. Hasta el momento, la acción sobre la problemática de drogas en los niveles territoriales no había dado un espacio adecuado y suficiente a la participación de los entes gubernamentales del nivel territorial, dejando que la acción se concentrara casi totalmente en la acción de los entes nacionales de control; no obstante, los gobiernos departamentales y municipales cuentan frecuentemente con una información mucho más precisa sobre las dinámicas sociales en el territorio, por lo que su inclusión en el sistema de control político e institucional a las drogas en el departamento abre la puerta para un aumento en la eficiencia de las acciones y para conseguir mayores niveles de integralidad en la respuesta, tanto para el control de la oferta como del consumo, y para la reacción institucional sobre los delitos conexos. En este sentido, puede resaltarse la experiencia del departamento del Meta, donde puede hablarse de una inserción temprana de las instituciones departamentales en los procesos de acción sobre las drogas con el Plan de Consolidación Territorial de la Macarena, que desde el 2007 ha realizado acciones en diferentes áreas; el resultado agregado de la acción de la fuerza pública, junto las demás instituciones del Estado, se refleja en una reducción importante y sostenida de la producción departamental de drogas en los últimos años.

Varias entidades nacionales descentralizadas han avanzado en la formulación y puesta en práctica de estrategias conjuntas para enfrentar el consumo en los cascos urbanos. De manera particular debe subrayarse la acción de la Policía Nacional en coordinación con las entidades educativas y del sector salud. Estos esfuerzos contribuyen a generar respuestas más adecuadas y con mayor grado de integralidad, que podrían tener un mayor efecto sobre las comunidades, y pueden aprovecharse como avances en el diseño de políticas públicas territoriales. Entre los programas que se encuentran a nivel nacional podemos destacar los siguientes: el

programa DARE (Educación para la resistencia al abuso y uso de las drogas) de la Policía Nacional; el programa “Delinquir no Paga”, dirigido por el INPEC a estudiantes de colegios para concientizar a los jóvenes sobre las consecuencias del consumo de SPA; el programa “Jóvenes a lo Bien”, que busca una alianza estratégica entre agencias internacionales, SENA, autoridades locales y de policía, con el fin de ofrecer formación profesional e integral a los jóvenes y familias vulnerables, en sus barrios; y el programa de prevención “Abre tus Ojos”, que permite abordar las principales vulneraciones de derechos que afectan los niños, niñas, adolescentes, a través de estrategias de enseñanza y aprendizaje.

Los gobiernos departamentales han iniciado, por su parte, la implementación de programas y proyectos para la prevención y el control del consumo de drogas desde un enfoque de salud pública y reducción del daño. Estas iniciativas, si bien presentan todavía deficiencias de coordinación interinstitucional y de conexiones eficientes con la sociedad civil y las entidades especializadas, constituyen avances significativos en la construcción de las políticas territoriales sobre drogas.

### Lecciones aprendidas

#### En materia de control de la oferta (producción y tráfico)

La aspersión aérea y la erradicación manual han contribuido a disminuir los cultivos de coca, pero no han logrado solucionar el problema. Las instituciones civiles y los actores sociales de los departamentos afectados por esta política han tenido una posición muy crítica al respecto por los efectos nocivos que genera en la salud de las comunidades y en el medio ambiente.

El desarrollo alternativo se percibe como una posibilidad viable y sostenible, pero si se implementa de manera articulada y coherente. De ahí que se considere que las políticas gubernamentales deben estar orientadas a implementar un verdadero Desarrollo Regional, entendiendo éste como un proceso socio-económico, político y cultural y no como un conjunto de políticas, programas y proyectos desarticulados, de corto plazo, y con bajo potencial de sostenibilidad económica y social.

Las acciones de control de la oferta han coincidido en algunas ocasiones con los programas de desarrollo alternativo, y los daños provocados no sólo afectan la sostenibilidad de los proyectos, sino que erosionan la confianza en el Estado. Por ello, es prioritario que se aumenten los niveles efectivos de coordinación de acciones en terreno, de manera que se hagan coincidir solo las acciones compatibles.

Los departamentos en zona de frontera afrontan una problemática aguda, que difícilmente puede ser sorteada con los recursos y capacidades locales. La intervención del gobierno nacional es imprescindible para conjurar la complejidad de los problemas allí presentes, de manera particular en lo que se refiere a los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

#### En materia de consumo

Es evidente la carencia de información confiable sobre el consumo de drogas, si bien se han realizado en algunos casos grandes esfuerzos por comprender y medir el fenómeno y sus características, como en el caso del departamento de Antioquia. No obstante, se constata que no se cuenta con información metodológicamente homogénea y con criterios muestrales confiables al nivel nacional que permita guiar la acción de los gobiernos departamentales y locales. Se requiere de un sistema de monitoreo permanente del fenómeno que haga uso de las metodologías que se han desarrollado y validado en otros países para este propósito, con el fin de que las acciones tengan un mayor impacto y efectividad.

Los esfuerzos institucionales son todavía insuficientes para enfrentar la problemática del consumo de drogas que de manera progresiva crece en los cascos urbanos de los departamentos caracterizados. Los proyectos que adelantan las instituciones estatales en drogadicción están desarticulados y se han concentrado, fundamentalmente, en campañas educativas y de información en colegios y escuelas y en castigar penalmente a los consumidores. Estos esfuerzos son valiosos, pero no están conteniendo la demanda. Por esta razón, es necesario que en los planes departamentales de drogas que se están elaborando actualmente, con la asesoría de UNODC y el Ministerio de Justicia, se trabaje fuertemente en:

1. Una revisión conceptual de los enfoques predominantes en materia de drogas;
2. La realización de diagnósticos profundos y fundados en evidencias empíricas recientes;

3. Poner en marcha en el corto plazo estrategias de coordinación inter-institucional en materia de prevención y reducción consumo.

#### En materia de Delitos conexos

Los organismos encargados de supervisar las instituciones financieras, así como a los demás negocios o profesiones controlados, son conscientes de que deben asegurar que ellos cumplan la obligación de identificar, evaluar, medir y tomar medidas efectivas para administrar el riesgo de lavados de activos, pero este esfuerzo parece recaer más en la voluntad de las personas y no en mecanismos institucionales que estén verificando y evitando permanentemente este riesgo.

La persecución de activos ilegales centrada en objetivos de alto impacto, si bien genera resultados importantes al nivel del control del crecimiento de los grupos de crimen organizado, presenta debilidades importantes. Las dos debilidades más sobresalientes derivadas de esta estrategia son las siguientes:

1. La captura de los jefes de las organizaciones de mayor tamaño trae como resultado la proliferación de grupos delincuenciales comandados por los antiguos mandos medios, quienes entran a gobernar células de economía ilegal de manera autónoma. Este efecto de dispersión hace más difícil la actuación de las autoridades.

2. La desarticulación de las grandes bandas viene acompañada de un proceso de segmentación de las cadenas productivas de la coca; este efecto se percibió desde la desarticulación de los grandes carteles de Cali y Medellín, y actualmente presenta características similares pero con mayor nivel de dispersión en el territorio nacional.

Dadas estas limitaciones, es necesario considerar el impulso y puesta en práctica de estrategias más consistentes contra este problema, puesto que constituye sin duda un punto nodal en la estrategia de lucha contra el narcotráfico.

Paradójicamente, los éxitos en el control de la oferta y el tráfico de drogas hacia el exterior han dinamizado un proceso de diversificación de fuentes de ingresos en el mercado ilegal. Por ello, el impulso al consumo interno, junto con el desarrollo del narcomenudeo y la micro-extorsión, constituyen un subproducto indeseado de los avances en materia de interdicción. Ello obliga a que, dado el alto riesgo que enfrenta la sociedad cuando los grupos criminales se orientan hacia ella, se diseñen y fortalezcan estrategias especiales para contener el fenómeno.

## GLOSARIO

**Pasta de coca:** es el primer producto de la extracción de la hoja de coca, usualmente procesado por los campesinos en los mismos sitios en donde la cultivan.

**Base de coca:** Proceso en donde se utilizan más sustancias químicas, tales como el permanganato de potasio para refinar la pasta de coca.

**Base reoxidada:** Es el proceso mediante el cual se homogeniza la pasta y base de coca adquirida a diferentes productores, aplicando permanganato de potasio y bisulfito de sodio. Es el proceso previo a la conversión a clorhidrato de cocaína

**Cristalizadero:** Estructura para el procesamiento de clorhidrato

**Látex de opio:** Es el producto obtenido de la cosecha de la amapola

**Heroína:** Es el producto obtenido en el procesamiento químico del látex de opio

**Drogas sintéticas:** sustancias psicoactivas elaboradas en el laboratorio a partir de precursores químicos

**Basuco:** Es un subproducto de la cocaína, que ha sido mezclado con otras sustancias activas e inertes para rendir la cantidad obtenida.

Derechos reservados, esta publicación no podrá ser reproducida parcial o totalmente de cualquier forma o por ningún medio incluyendo almacenamiento de información y sistemas de recuperación de datos sin autorización escrita de UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho; esto incluye la reproducción de fotos, parte(s) de texto, gráficas, tablas o mapas en revista, periodicos o en versiones digitales o para eventos publicos



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

UNODC Colombia  
Calle 102 No. 17A-61  
Edificio Rodrigo Lara Bonilla  
Bogotá, Colombia  
TEL: +57 64670000

[www.unodc.org](http://www.unodc.org)  
[www.unodc.org/colombia](http://www.unodc.org/colombia)  
[www.biesimci.org](http://www.biesimci.org)  
[fo.colombia@unodc.org](mailto:fo.colombia@unodc.org)