Caldas LIBRE

de cultivos de coca: logros y desafíos

GOBIERNO DE CALDAS | Territorio de Oportunidades

POLICÍA NACIONAL · REPÚBLICA DE COLOMBIA · DIOS Y PATRIA

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

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o parcialmente para propósitos educativos y no lucrativos sin permiso expreso del editor, otorgando los respectivos créditos.

UNODC agradece recibir una copia de las publicaciones de las cuales sea fuente este documento.

Citación sugerida:

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Caldas libre de cultivos de coca: logros y desafíos* (Bogotá: SIMCI-UNODC, 2019).

Está prohibido el uso de esta publicación y de su contenido con fines comerciales sin el permiso escrito otorgado por el editor.

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las políticas o puntos de vista de UNODC o de las contrapartes. Esta no es una publicación oficial de las Naciones Unidas.

Los comentarios relacionados con esta publicación pueden ser enviados a:

unodc-colombiafieldoffice@un.org

A menos que se especifique de manera diferente, todas las gráficas contenidas en este informe tienen como fuente el Gobierno de Colombia en el contexto del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) apoyado por UNODC.

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

AGRADECIMIENTOS

El equipo investigador agradece la colaboración y trabajo de las siguientes entidades que aportaron con información clave para la realización de este estudio:

GOBERNACIÓN DE CALDAS
Guido Echeverri Piedrahita
Gobernador

Carlos Alberto Piedrahita Gutiérrez
Secretario de Gobierno Departamental

Jorge Hernán Montoya Jiménez
Jefe Unidad de Seguridad y Convivencia Gobierno de Caldas

Franklin Weimar Olivos González
Juan Manuel Valencia Noreña
Carlos Andrés Granada Granada
Sistema Integrado de información para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de Caldas

Equipo de trabajo de la Gobernación de Caldas

ALCALDÍA DE SAMANÁ
Gloria Inés Ortiz
Alcaldesa

Fredy Alexander Sánchez Vallejo
Secretario de Gobierno

Equipo de trabajo de la Alcaldía de Samaná
Banco de Valores Humanos

ALCALDÍA DE NORCASIA
Wilmar Herrera Gallego
Alcalde

Diego Fernando Olarte Alzate
Secretario de Gobierno

Equipo de trabajo de la Alcaldía de Norcasia

COMUNIDAD Y REPRESENTANTES DE ASOCIACIONES DE LOS MUNICIPIOS DE SAMANÁ Y NORCASIA

DIRECTOR POLICIA NACIONAL
General Óscar Atehortúa Duque

COMANDANTE COMPAÑÍA ANTINARCÓTICOS REGIONAL N.° 3
Teniente coronel Yorgan Mauricio Suarez Vargas

GRUPO DE OPERACIONES ESPECIALES DECAL-DISTRITO N° 6
Intendente jefe Carlos Uriel García Carvajal

EJÉRCITO NACIONAL-BATALLÓN DE INFANTERÍA N.° 22 BATALLA DE AYACUCHO
Coronel Gerardo Avilan Villalba

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)

Pierre Lapaque, **Representante para Colombia**

EQUIPO SIMCI

Hyarold Leonardo Correa, **Coordinador técnico**

ÁREA DE SOPORTE

Aura María Pachón Meléndez, **Auxiliar de proyecto**
Germán Gabriel Abaunza Ariza, **Investigador socioeconómico cuantitativo**
Katerine Robayo Arcila, **Asistente Senior de proyecto**
Marcela Garzón Gualteros, **Correctora de estilo**
María Ximena Gualdrón Parra, **Ingeniera de campo**

ÁREA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

Miguel Serrano López, **Líder**
Adriana María Vargas Vargas, **Auxiliar de investigación en asuntos económicos**
Alejandro Triana Sarmiento, **Investigador de apoyo con énfasis en estudios territoriales**
Bibiana Castaño, **Profesional en monitoreo**
Erika Lombana González, **Profesional en procesamiento de información**

ÁREA DE ANÁLISIS

Héctor Hernando Bernal Contreras, **Líder**
Camilo Andrés López Lagos, **Investigador químico**
Laura Angélica Castro Díaz, **Investigadora de análisis**

ÁREA GEOGRÁFICA

Germán Andrés Clavijo Hincapié, **Líder**

Lina Paola Arévalo Méndez, **Analista e investigador geográfico**
Marcia Vargas Peña, **Investigadora geográfica de apoyo**
Omar Favian Pachón, **Analista SIG y PDI**
Viviana Andrea Viveros Soto, **Analista Junior SIG**

ÁREA DE PROCESAMIENTO DIGITAL DE IMÁGENES

Sandra Constanza Rodríguez, **Líder**
Aida Patricia Botina Azain, **Analista Junior PDI**

Guillermo Arturo Barbosa, **Analista de PDI**

Daniel Oswaldo León, **Analista de PDI**
María Isabel Velandia, **Experta en PDI**
Orlando González, **Experto en PDI**
Zully Sossa, **Experta en PDI**

ÁREA DE TECNOLOGÍA

Jorge Alfonso Fonseca Quiroga, **Líder**

Ebelyn Cuéllar, **Profesional en monitoreo**

Juliana Álvarez Villanueva, **Desarrollador web**

Rafael Gaviria Vega, **Administrador web**

William Ernesto Guerrero Rodríguez, **Desarrollador de base de datos**

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS 3
INTRODUCCIÓN 9
PRÓLOGO 11
METODOLOGÍA 13
Análisis multitemporal de coberturas 13
Instrumentos cualitativos 14
Principales actividades realizadas en el trabajo de campo 16
1. CALDAS: CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO, ASPECTOS TERRITORIALES Y ECONÓMICOS 18
Aspectos coyunturales en la economía base de un territorio favorecen la incursión de economías ilegales 18
Un mal momento para Caldas: debilidad institucional, pérdida de competitividad de las economías lícitas y fuerte presencia de grupos armados ilegales facilitan la expansión y consolidación de actividades ilegales 19
Las estrategias de control y los programas de sustitución son el primer paso para la consolidación de territorios sin afectación 23
Los cultivos de coca actúan como agentes dinamizadores en los procesos de deforestación en un territorio 25
Los cultivos de coca actuaron como un dinamizador en el proceso de ampliación de la frontera agrícola 25
La reducción de las condiciones de vulnerabilidad en los territorios favorece la sostenibilidad en el abandono de las actividades ilegales 27
Una integración de las zonas afectadas por coca a los centros de mercado favorece el desarrollo de economías legales . 30
Una economía dinámica y diversificada podría blindar la consolidación de economías ilegales 32
La disminución de los niveles de pobreza y NBI contribuyó a la reducción de los cultivos de coca en el departamento 33
La superación de barreras de acceso a servicios y oportunidades sociales es un potente mecanismo de disuasión para las actividades ilegales 36

La cuestión cafetera también marcó un importante revés para la aparición de los cultivos de coca 38
La competitividad ha sido piedra angular en el desarrollo productivo del departamento 40
2. HALLAZGOS DE LA APROXIMACIÓN A LOS TERRITORIOS 42
2.1. Percepción institucional sobre los impactos de los cultivos de coca y los programas de atención frente a esta problemática 42
Efectos de la presencia de los cultivos de coca en los territorios 42
Planes de atención local, departamental y nacional para contrarrestar la presencia de los cultivos de coca en los territorios 43
Acciones para la sostenibilidad del abandono de la producción de los cultivos de coca en los territorios 45
Acciones hacia el futuro para fortalecer la institucionalidad en el territorio y no reincidir en la producción de cultivos de coca 46
2.2. Reconstrucción de la línea de tiempo del proceso de llegada, auge y abandono de los cultivos de coca en los municipios de Samaná y Norcasia 50
Llegada de los cultivos: 1990-2000 50
Auge de los cultivos: 2000-2003 50
Decisión de abandono: 2003-2006 51
Abandono definitivo: 2006-2018 52
3. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS 54
3.1. Buenas prácticas 55
3.2. Lecciones aprendidas 56
4. RECOMENDACIONES Y COMPROMISOS PARA LA SOSTENIBILIDAD 59

INTRODUCCIÓN

Colombia reportó 48.000 ha de coca en 2013 – el punto más bajo de la serie histórica y la misma cantidad que se había reportado en 2012–, luego de un proceso continuo de reducción iniciado en 2008. Sin embargo, a partir de 2013, se rompió la tendencia a la reducción y los cultivos de coca crecieron constantemente hasta alcanzar las 171.000 ha en 2017 –el punto más alto de toda la serie histórica–. Este fuerte incremento tiene múltiples causas: la percepción de menor riesgo frente al cultivo de coca; una mayor productividad general y condiciones propicias en los mercados internacionales asociadas a la tasa de cambio, así como la reorganización de los actores ilegales.

Sin embargo, el incremento de los cultivos de coca no es una condición generalizada en el país. Por el contrario, una de las características del fenómeno en los últimos años es que los cultivos de coca están cada vez más concentrados: el 60 % de la coca está en solo tres de los veintidós departamentos afectados; el 44 % se encuentra en solo diez municipios, y el 80 % se halla en territorios que han estado permanente afectados durante los últimos diez años.

La concentración hace que la coca aumente en unos territorios y disminuya en otros. Como resultado de este proceso, el 38 % del área que estuvo afectada por cultivos de coca en los últimos diez años completó, en 2017, tres años sin coca. Este escenario habla no solo de una reducción de los cultivos, sino también de su eliminación sostenible.

Para lograr esta sostenibilidad no basta con las acciones de erradicación y control de las actividades ilegales; es necesario una recuperación del imperio de la ley, así como la garantía de condiciones de seguridad para la población y la creación de escenarios propicios para que la legalidad retorne al territorio. Atender los problemas de vulnerabilidad territorial es tan importante como atender los de seguridad.

Seis de los veintidós departamentos afectados por coca tienen menos de 100 ha de este cultivo; Caldas es el primer departamento que logra eliminar los cultivos de coca con una clara perspectiva de sostenibilidad.

La sostenibilidad del abandono de los cultivos es una de las grandes preocupaciones al momento de diseñar estrategias para enfrentar el problema de la coca y, a la vez, es la razón por la que vale la pena estudiar la dinámica de la coca en el departamento de Caldas; una adecuada articulación entre Gobierno, comunidades y fuerza pública resultaron fundamentales para superar los momentos difíciles.

El presente documento es el resultado del trabajo conjunto de UNODC, la Policía Nacional de Colombia y la Gobernación de Caldas; ofrece un análisis del cambio en los territorios que estuvieron afectados por cultivos de coca y que hoy no solamente están libres de esos cultivos ilegales, sino que han avanzado en la superación de las condiciones que facilitaron su aparición

hace más de diez años. El estudio emplea metodologías de análisis multitemporal de coberturas del suelo, acompañadas de análisis de series históricas para variables clave. Adicionalmente, se sustenta en trabajo de campo, tanto de verificación aérea de las coberturas del suelo, como de talleres participativos con las comunidades locales.

Al final, el documento ofrece algunas lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones de sostenibilidad, que pueden ser adaptadas al contexto de otros departamentos que aspiren a erradicar definitivamente los cultivos de coca para constituirse, como Caldas, en territorios libres de coca.

PRÓLOGO

Hace dos décadas se consideraba como una utopía tener y garantizar territorios seguros debido al flagelo de grupos al margen de la ley y a las zonas afectadas por la ilegalidad, cuyos efectos amenazaron con destruir el sueño de esta región cafetera. Caldas, región pujante, comprendió que solo el trabajo articulado y la visión de un territorio con oportunidades podía generar los cambios que demandaba la comunidad en este contexto; desde luego no fue fácil enfrentar estructuras delincuenciales fuertemente articuladas, que despojaron de sus tierras y cercenaron sueños mediante una manifestación egoísta que precedía las acciones armadas, las cuales fueron abreviando cada anhelo de los habitantes del territorio.

La incursión de grupos armados al margen de la ley en el departamento trajo consigo los insumos de cada actuación ilegal que tuvo paso por el territorio, donde el fenómeno del narcotráfico, como fuente de financiación, permitió que esas estructuras tuviesen el músculo financiero necesario para generar terror como lo hicieron. Caldas, con su modelo de desarrollo regional, es un referente trasnacional; esto obedece a que el departamento ha entendido las necesidades propias de sus habitantes, mediante visitas a cada centro poblado, a cada municipio y a cada vereda, encontrando en cada lugar fuertes realidades, lo que permitió construir un enfoque de política pública ajustada a las necesidades territoriales.

Cuando se posee un equipo de trabajo que interpreta claramente el quehacer de lo público, basado en las necesidades apremiantes de quienes más lo requieren, este se convierte en el fin último de su actuar; lo anterior permitió direccionar los esfuerzos y asumir con valentía los retos y los desafíos en materia de seguridad y orden público que tenía el departamento.

El lector de este documento podrá explorar, en una línea de tiempo, cómo el flagelo del narcotráfico azotó el departamento, y entenderá que solo con resiliencia fue posible superar la adversidad; asimismo, interpretará de manera clara que el resultado en la ejecución de la política pública obedece a unos acuerdos mínimos institucionales que permiten trabajar desde diferentes escenarios en pro de la población del departamento.

El Estado se debe a una sociedad que reclama, día a día, el que sus gobernantes reconozcan sus necesidades y satisfagan a través de programas de gobierno esos anhelos de crecimiento y de igualdad de oportunidades; eso solo obedece a un componente institucional que como resultado de una correcta aplicación de políticas públicas, con alto sentido humano, fortalezca los diferentes niveles de Gobierno, con un diálogo honesto y vinculante con la fuerza pública y las Fuerzas Militares, y una

comunidad involucrada como nodo dinamizador para el despliegue de estrategias y capacidades fundamentales para la consolidación de un territorio en paz, sin el flagelo del narcotráfico y libre de cultivos de coca.

Hoy se presenta con orgullo ante el mundo un verdadero territorio de oportunidades. Aunque existen retos indispensables sobre los cuales es necesario seguir trabajando, se cumple con el propósito a ultranza de respeto a los derechos de la población más vulnerable. El reconocimiento que hace hoy la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es pieza fundamental y de estudio indispensable para los futuros gobernantes, de tal suerte que, siendo el primer departamento del país certificado como libre de cultivos de coca, demuestra que el enfoque dado al territorio terminó cumpliendo el fin último para el cual se dirigió este Gobierno local.

Se asume entonces el reto nacional de disminuir los índices delictivos, para lo cual se trabaja en conjunto con la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Ejército Nacional, con el objetivo de establecer un territorio seguro y en paz. Sin la comunidad caldense y sin la intervención de estas entidades no hubiese sido posible articular toda una dinámica que permitiese que hoy Caldas sea visto, ante Colombia y el mundo, como un departamento modelo en la aplicación de políticas públicas con alto contenido social. Así lo ha visto UNODC, y su representante para Colombia Pierre Lapaque, sin cuyo liderazgo y sin la colaboración de su equipo no hubiese sido esto posible.

Con la mayor satisfacción y dando cumplimiento a un deber legal y constitucional se agradece a la comunidad en general, así como a las instituciones que representan al Gobierno en lo territorial, regional, nacional e internacional, cuya valiosa ayuda y cooperación en el marco de desarrollo de estos objetivos comunes permitió llevar a feliz término esta ruta orientadora de la dinámica de seguridad y de orden público que se plasma con alto sentido humano para el lector, y que permite que hoy se certifique al departamento de Caldas como libre del cultivos de coca, como un verdadero territorio de oportunidades.

Guido Echeverri Piedrahita

Gobernador de Caldas

METODOLOGÍA

La aproximación al departamento de Caldas se dio a partir del uso combinado de un análisis multitemporal de coberturas en el territorio, y de la implementación de herramientas de investigación cualitativa. En esta sección se presentan los componentes de las dos metodologías aplicadas, así como una breve descripción de las actividades realizadas en el trabajo de campo en los municipios de Samaná y Norcasia.

Análisis multitemporal de coberturas

El análisis multitemporal, según Chuvieco[1], es una técnica de tipo espacial que se realiza mediante la comparación de las coberturas interpretadas en dos imágenes de satélite o mapas de un mismo lugar en diferentes fechas, que permite evaluar los cambios en la situación de las coberturas que han sido clasificadas.

Para el presente documento se realizó un ejercicio de análisis de cambio en el periodo 2006-2018. Se utilizaron imágenes de satélite Landsat 8 para 2018 y Aster para 2006. Las imágenes fueron seleccionadas según la cobertura efectiva de información para cada año; a cada imagen se le realizó un proceso de corrección geométrica para igualar el tamaño de píxel y su ubicación con respecto a la base cartográfica del Proyecto SIMCI. El resultado de este proceso son dos imágenes a 15 m de resolución espacial que pueden ser comparadas de forma positiva para la evaluación de cambios en las coberturas de la tierra.

La delimitación de las coberturas de cada imagen se realizó con un proceso semiautomático, conocido como clasificación supervisada, y se utilizaron diez clases definidas por el equipo de procesamiento digital de imágenes del Proyecto SIMCI (tabla 1).

Tabla 1. Clasificación supervisada

	Cobertura	Descripción
	Bosque primario	Los bosques naturales con heterogeneidad florística y diversidad estructural (estratos de altura desde hierbas hasta árboles); la heterogeneidad de especies se fundamenta en la mínima o nula intervención humana durante un largo periodo.
	Bosque secundario o intervenido	Los bosques con procesos de recuperación en áreas afectadas por deforestación, preparación de zonas agrícolas o fenómenos naturales.
	Pastos, rastrojo bajo	Los pastos naturales agrupan grandes formaciones vegetales como sabanas o pajonales, que presentan una vegetación herbácea dominante con vegetación arbustiva de porte bajo, ya sea proveniente de una etapa de sucesión o por conformar una vegetación nativa en su máximo desarrollo.
	Cuerpos de agua	Todos los cuerpos de agua superficiales: ríos, quebradas, cañadas, lagos, lagunas y ciénagas.

[1] Chuvieco Salinero, Emilio, *Fundamentos de teledetección espacial* (Madrid: RIALP, 1990).

	Cobertura	Descripción
	Zonas sin información	Áreas cubiertas por nubes y brumas, así como las sombras que son proyectadas por el relieve.
	Vías	Todo tipo de vías que sean identificables en la imagen (vías principales, secundarias, carreteables, caminos reales, etc.).
	Zonas urbanas, caseríos	Las diferentes categorías de núcleos de población. Se consolida mediante la delimitación de su perímetro.
	Zonas de inundación	Hace referencia a zonas principalmente planas, aledañas a los ríos o cuerpos de agua que son sujetas a inundación en algunos periodos del año.
	Suelos desnudos	Zonas que presentan la mayor parte de su superficie descubierta de vegetación incluso herbácea.
	Rastrojo alto	Vegetación arbustiva y arbórea que sobrepasa los 2 m de altura.

Para el estudio se definieron dos análisis: el primero compara de forma directa los resultados de la clasificación en 2006 con los de 2018; en este ejercicio, se evalúan las coberturas boscosas (pérdida de bosques y su posible recuperación) y, además, se evalúa la presencia y densidad de vías por kilómetro cuadrado. El segundo análisis pretende conocer los cambios en el uso de la tierra; para ello, se integró la información al marco de áreas de 1 km * 1 km del Proyecto SIMCI, y se estableció la cobertura predominante para cada grilla en cada año. Si la cobertura pasa de una matriz principalmente compuesta por bosque en 2006 a una de pastos, se asume que existieron procesos de deforestación, potrerización y ampliación de la frontera agrícola; si ocurre lo contrario, se asumen procesos de abandono y restauración de las coberturas boscosas principales. Adicionalmente, al tener la información por grilla, se pueden realizar análisis de cambio con la coca presente en la serie histórica.

Finalmente, como análisis complementario y utilizando los datos de deforestación oficial entregados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), se realizó un análisis de las áreas deforestadas en los municipios afectados por la presencia de cultivos de coca en el departamento de Caldas.

Instrumentos cualitativos

La metodología seleccionada para la aproximación al departamento fue el estudio de caso, entendido como "…el examen intensivo y en profundidad de diversos aspectos de un mismo fenómeno o entidad social"[2]. Para esta investigación, el estudio de caso se aplicó con la finalidad de conocer la historia de la llegada, auge y posterior abandono de la producción de cultivos de coca, así como su impacto en las instituciones locales y la comunidad. Los casos estudiados fueron dos municipios del departamento de Caldas: Samaná y Norcasia, los cuales fueron seleccionados debido a que en estos territorios se concentró la presencia de plantaciones de coca en la época de auge (2006-2010) y en la actualidad no registran estos cultivos.

2 Monje Álvarez, Carlos Arturo, *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica* (Neiva: Universidad Surcolombiana, 2011), 117.

En cada municipio se realizaron talleres con grupos focales para abordar los estudios de caso, con la finalidad de conocer "…desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación…"[3], en este caso, los impactos causados por el establecimiento de los cultivos de coca en los territorios. Uno de estos grupos focales se aplicó con las autoridades municipales para conocer la visión institucional sobre las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Cómo afectó a los territorios la presencia de los cultivos de coca?
- ¿Cuáles fueron los planes de atención local, departamental y nacional para contrarrestar la presencia de los cultivos de coca en los municipios?
- ¿Qué medidas se han tomado actualmente para la sostenibilidad en el abandono de la producción de los cultivos de coca en los municipios?
- ¿Qué medidas se tomarían en el futuro para fortalecer la institucionalidad en el territorio y no reincidir en la producción de cultivos de coca?

Estas preguntas se abordaron bajo cinco ejes temáticos:

1. Seguridad y convivencia
2. Educación y cultura
3. Economía
4. Aspectos ambientales
5. Aspectos sociopolíticos

Para facilitar el grupo focal, se desarrolló el taller haciendo uso de la técnica de tarjetas móviles con visualización permanente, con el fin de sintetizar y plasmar las ideas de los participantes de manera ordenada, siguiendo la guía temática preparada.

El segundo grupo focal se realizó con la comunidad y tuvo como objetivo reconstruir el proceso histórico de la llegada, el auge y el abandono de los cultivos de coca. Para tal fin, se usó el instrumento de línea del tiempo, que es "…organizador gráfico que sirve para mostrar una secuencia de eventos ordenados a lo largo de un periodo…"[4]. La línea del tiempo se inició desde el año en que la comunidad percibió la llegada masiva de los cultivos hasta la actualidad (1990-2018); en cada uno de los espacios de tiempo se indagó por las percepciones de seguridad; las relaciones comunidad-Estado; la oferta institucional (por ejemplo, educación, producción lícita, salud, impulso a las organizaciones sociales), y la convivencia en el territorio, entre otros temas. Al igual que en el grupo focal con las instituciones, en la línea del tiempo se usó la técnica de tarjetas móviles con visualización permanente.

3 *Ibid*., 152.
4 Equipo TIC del Instituto Nacional de Formación Docente, *Material de lectura: Líneas de tiempo* (Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2012).

Principales actividades realizadas en el trabajo de campo

El equipo de trabajo del Proyecto SIMCI se desplazó a los municipios de Norcasia y Samaná. El traslado inició el 04 de marzo 2019 hacia Norcasia, y en las horas de la tarde se sostuvo una reunión con las instituciones de la Alcaldía con el fin de socializar el propósito de la visita y ultimar detalles de los talleres; el 05 de marzo en las horas de la mañana se realizó el taller con el equipo de la Alcaldía y en la tarde la reconstrucción de la línea del tiempo con las personas de la comunidad.

El 06 de marzo el equipo se desplazó al municipio de Samaná. En el trayecto se sostuvo un diálogo con líderes del corregimiento de Berlín y la vereda Los Pomos en Samaná, para conocer su percepción sobre la incidencia en los territorios de los cultivos de coca, y la percepción sobre la declaratoria del departamento de Caldas como territorio libre de coca. Luego de esta visita, en las horas de la tarde se entabló un diálogo con las autoridades locales para planear la logística de los talleres en el territorio.

El 07 de marzo en las horas de la mañana se replicó el taller con las instituciones de Gobierno y en la tarde se llevó a cabo la construcción de la línea del tiempo con personas de la comunidad. El 08 de marzo el equipo finalizó el trabajo de campo (figuras 1 y 2).

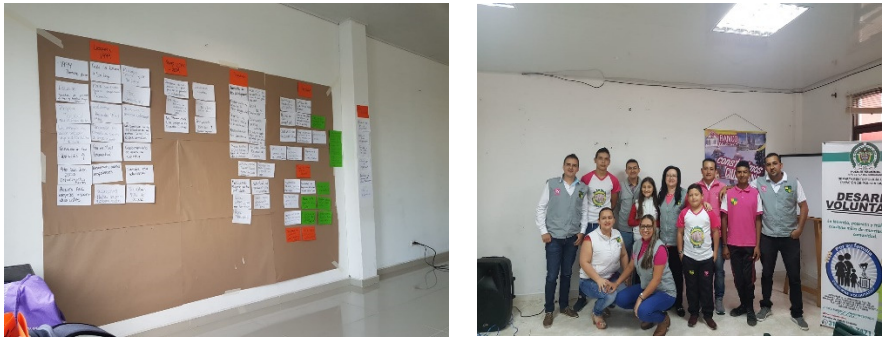


Figura 1. Trabajo de campo realizado en los municipios de Norcasia y Samaná

Figura 2. Equipo de trabajo Interinstitucional Gobierno de Caldas-UNODC

En el marco del desarrollo de este estudio, en compañía de la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos (DIRAN), se realizaron dos vuelos de verificación aérea (noviembre de 2018 y mayo de 2019) cuyo objetivo fue analizar la transformación de los territorios que han estado afectados por cultivos de coca, para determinar por cuáles coberturas han sido sustituidos, así como para verificar la presencia o ausencia del cultivo ilícito. En los sobrevuelos de verificación aérea se capturó información en video (uso de cámara flir) y fotografías georreferenciadas.

1. CALDAS: CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO, ASPECTOS TERRITORIALES Y ECONÓMICOS

Caldas se localiza en el centro-occidente del país y conforme a la distribución de las regiones productoras de cultivos de coca, este departamento hace parte de la región Central, junto con Antioquia, Bolívar, Córdoba, Santander, Boyacá y Cundinamarca.

Este departamento posee una vocación agrícola, con énfasis en la producción de café, plátano, caña panelera, aguacate y cítricos, principalmente; también se llevan a cabo minería para explotación de oro y actividad comercial[5].

En cuanto a la conectividad, Caldas cuenta con vías de carácter primario que le permiten la comunicación con las diferentes regiones del país; sus veintisiete municipios se encuentran conectados, sea por vías primarias o secundarias. Desde las cabeceras municipales a la zona rural, la conexión se realiza por vías de tipo terciario; los municipios localizados al centro-oriente del departamento no cuentan con una red vial densa[6], por lo cual tienden a presentar problemas de conectividad.

El cultivo del café se reconoce en la región por su papel integrador y como motor del desarrollo. La colonización en Caldas marcó el desarrollo de una población arraigada a su territorio, con procesos productivos y con canales de comercialización establecidos. Estas características han hecho que las economías basadas en la ilegalidad –como los cultivos de coca, marihuana y amapola–, que han estado presentes en diferentes épocas en el territorio, no se hayan consolidado como la principal fuente de ingresos de la población; estas actividades están ligadas a crisis económicas coyunturales por las cuales ha pasado el departamento y que han estado acompañadas por un conflicto social y de control territorial.

Aspectos coyunturales en la economía base de un territorio favorecen la incursión de economías ilegales

En Caldas se ha evidenciado la presencia de cultivos ilícitos de amapola, marihuana y coca, siendo este último el de mayor representatividad y el que los pobladores reconocen como el que trajo a su territorio mayores consecuencias.

La década de los ochenta tuvo aspectos coyunturales que marcaron la economía de los caldenses y, a su vez, facilitaron la llegada de economías ilegales. En 1989, la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (equilibrio entre países productores y consumidores en las cuotas de exportación)[7] llevó a replantear la política cafetera colombiana en el país.

[5] Jaramillo, O., "La formación socioeconómica de Caldas y sus características políticas". *Revista Virajes* (2009).
[6] Gobernación de Caldas, "Vías de Comunicación" (2017), https://caldas.gov.co/index.php/portfolio-2/informacion-general/vias-de-comunicacion
[7] Lanzetta, C., "Coyuntura cafetera". *Revista Colombia Internacional*, n.° 13 (1991).

Como efecto de lo anterior y de una tendencia a la revaluación del peso colombiano, el precio internacional del café colombiano sufrió una de las más drásticas caídas a nivel histórico a mediados de 1990, al reducir su nivel nominal, situándose por debajo de US$1/lb. En 2002 el precio interno alcanzó una posición similar a los precios reales de 1821.

Esta crisis, afirman algunos investigadores[8], se tradujo en un aumento de la violencia en Caldas, momento en el cual los grupos armados ilegales, en este caso las Farc-EP, aprovecharon para expandirse e impulsar el desarrollo de los cultivos de coca en el departamento, que habían sido tomados como alternativa económica frente a la crisis. Años después, con la llegada de las autodefensas, se incrementó el conflicto por el control del narcotráfico y el control territorial.

Los primeros reportes en prensa indican que el cultivo de coca llegó a finales de la década de los ochenta y que junto con ellos se propagó la presencia de grupos armados ilegales; en primera instancia las Farc-EP y, posteriormente, las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM)[9], grupos que no solo tenían corredores de movilidad en el Magdalena Medio y la zona montañosa, sino que encontraron una fuente de financiación en el narcotráfico.

La llegada de una nueva alternativa económica empezó a modificar las dinámicas tradicionales, como el abandono de cultivos lícitos tradicionales, no solo porque la siembra de un cultivo como la coca tenía su proceso de comercialización asegurado sino por otros factores como el aumento en el pago del jornal en la actividad ilícita. Según la Federación Nacional de Cafeteros[10], a principios del nuevo milenio un jornal para cosechar coca estaba alrededor de $20.000, es decir, el doble del pago del jornal cafetero.

Un mal momento para Caldas: debilidad institucional, pérdida de competitividad de las economías lícitas y fuerte presencia de grupos armados ilegales facilitan la expansión y consolidación de actividades ilegales

La implantación de esta nueva economía en el territorio trajo consigo cambios en las dinámicas sociales, ambientales, productivas y culturales; funcionarios municipales y pobladores de la época[11] recuerdan aspectos como la restricción de movilidad para los pobladores en ciertos lugares del territorio; la baja oferta institucional y educativa; el bajo interés de la población joven por las actividades económicas tradicionales, así como la dificultad del Gobierno municipal para desarrollar proyectos sociales y económicos. Sin embargo, la violencia generalizada y el aumento de hechos victimizantes contra la población civil son factores que se identifican como impulsores en la expansión del fenómeno en Caldas (figura 3).

[8] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), *Dinámica reciente de la confrontación armada en Caldas* (2006), http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/caldas.pdf
[9] Misión de Observación Electoral y Corporación Nuevo Arco Iris, *Monografía político electoral departamento de Caldas 1997-2007* (2008).
[10] Defensoría del Pueblo, *La crisis cafetera y las fumigaciones en el departamento de Caldas. Resolución Defensorial Nacional n.° 28* (2003).
[11] Testimonio de los participantes en los talleres realizados en los municipios de Norcasia y Samaná en el marco del ejercicio de campo realizado en marzo de 2019.

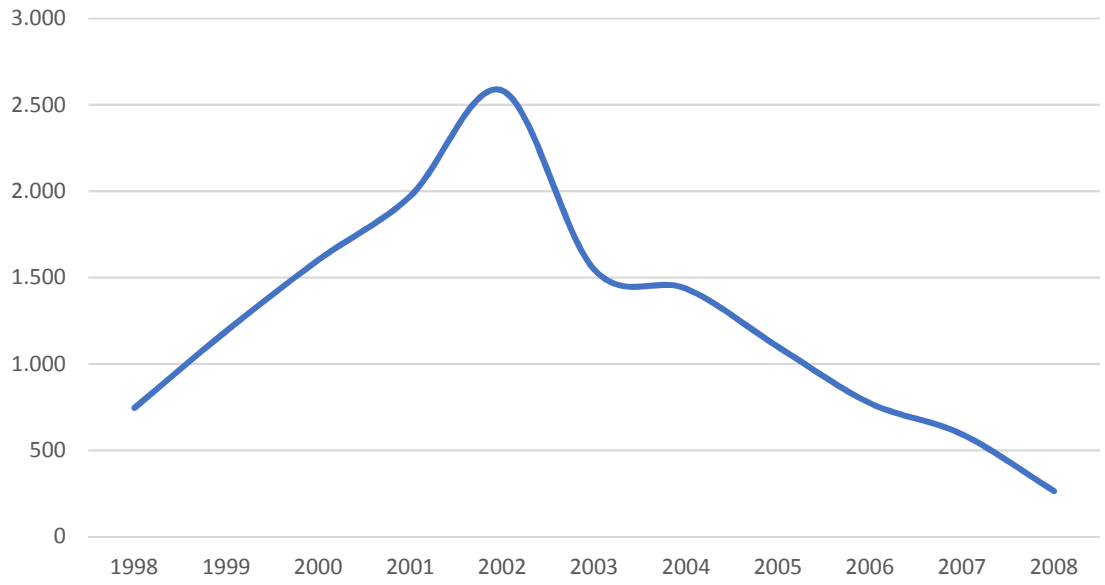


Figura 3. Número de homicidios en el departamento de Caldas, 1998-2008
Fuente: Unidad para las Víctimas[12].

Entre finales de los años noventa y principios del siglo XX el escenario del conflicto armado se agudizó en todo el país, y el departamento de Caldas no fue la excepción. En este periodo las tensiones y la violencia ejercida en los territorios se acrecentó debido, entre otros factores, al fracaso de los diálogos de paz con las Farc-EP en San Vicente del Caguán, lo que permitió el empoderamiento militar de esta guerrilla, conduciendo a un aumento de las operaciones contrainsurgentes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que para Caldas se vio representado en las acciones armadas ejercidas por los hombres al mando de Ramón Isaza. En este contexto se evidenció el establecimiento y auge de la producción de los cultivos de coca por parte de los grupos armados ilegales, como un medio de financiación de sus acciones en el territorio.

Fue en el Magdalena Caldense donde los cultivos de coca se establecieron y expandieron; para comienzos del nuevo milenio diferentes artículos de prensa local y nacional advertían la presencia y un aumento de los cultivos de coca en el departamento,

[12] "Víctimas por tipo de hecho victimizante", Unidad para las Víctimas, acceso el 20 de junio de 2019, https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones.

así como el inicio de las primeras acciones para contrarrestar la oferta del cultivo, como la aspersión de cerca de 700 ha de coca en el nororiente del departamento[13].

Por otro lado, se reportaron operaciones militares en 2001 (Operación Marfil) y 2003 (Operación Ermitaño) enfocadas en la destrucción de semilleros y cultivos de coca, así como en el control del tráfico de insumos destinados para la producción de coca[14]. Estos primeros reportes indicaban cómo la dinámica de cultivos de coca en Caldas cobraba importancia y cómo las autoridades competentes daban inicio a un proceso de control para evitar su expansión.

En 2003, UNODC en su primer reporte oficial para el departamento evidenció que existían 54 ha –que representaban menos del 1 % del total nacional–. Entre 2001-2006, el periodo en el que se observa la intensificación del conflicto armado en el departamento existe una coincidencia con la expansión y consolidación del cultivo de coca representada por un aumento superior al 500 %, con 358 ha cultivadas en 2004. Esta expansión del fenómeno se reflejó no solo en las hectáreas sembradas sino también en el número de municipios afectados. Por su parte, 2006 se consolida como el año de mayor afectación en Caldas, con 461 ha, de las cuales el 82 % se concentraba en Samaná; no obstante, su representación frente al total nacional fue del 0,6 % (figura 4).

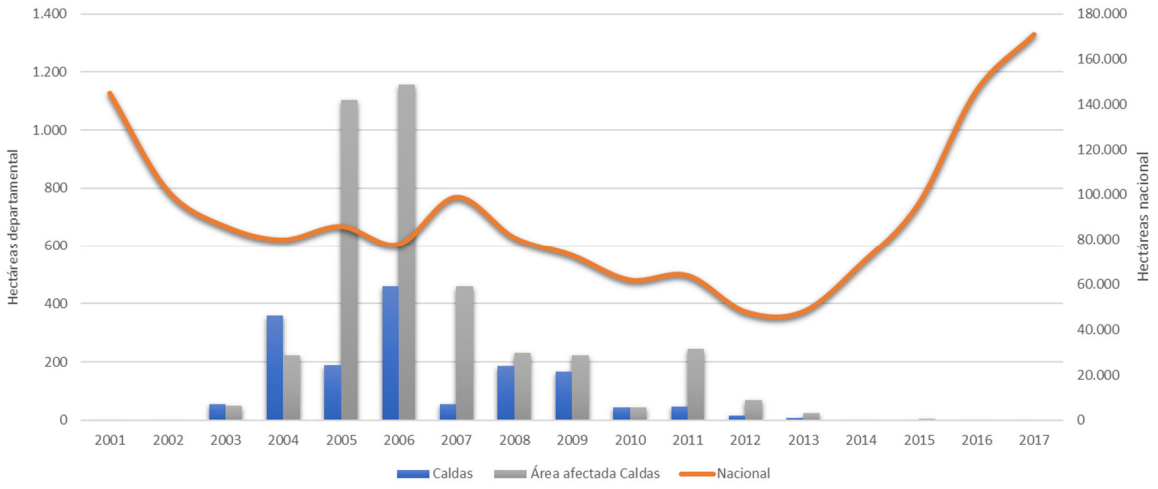
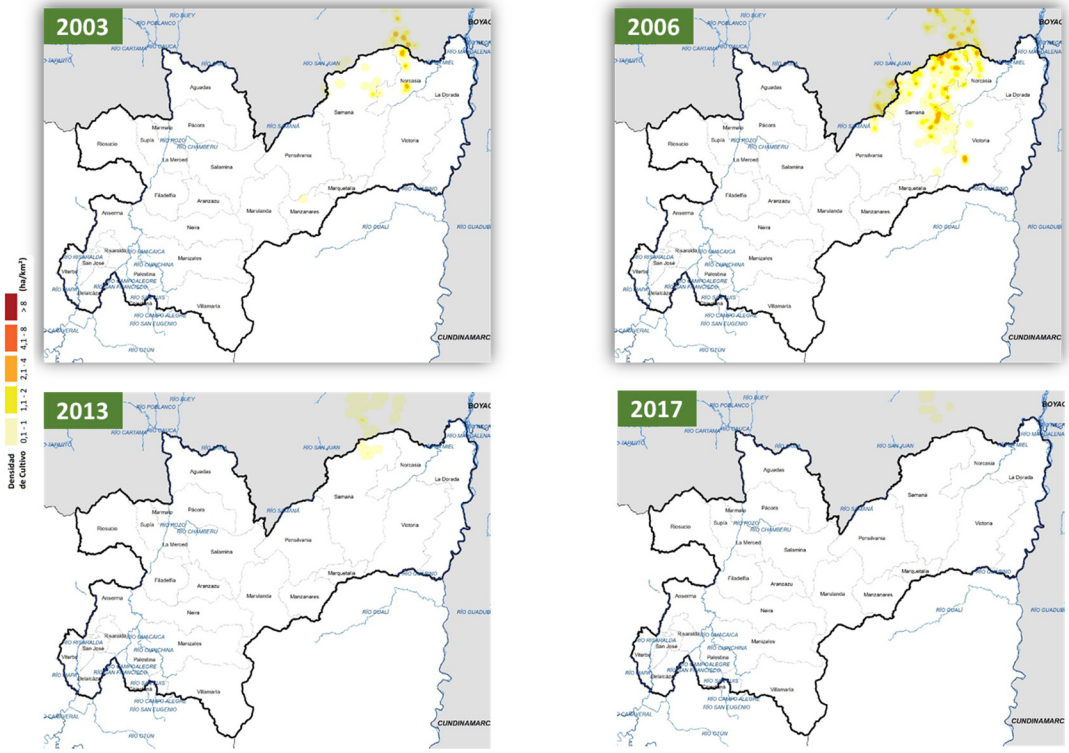


Figura 4. Cultivos de coca en Caldas *vs.* territorio nacional, 2001-2017

[13] "Crecimiento de cultivos ilícitos en Pensilvania", *La Patria*, mayo de 2001; "Cultivos ilícitos a la sombra del Café", *La Patria*, septiembre de 2001; "La fumigación de los cultivos en el oriente de Caldas no tiene reserva", *El Tiempo*, 24 de enero de 2003.
[14] Defensoría del Pueblo, *La crisis cafetera* (2003).

El periodo de afectación por coca registrado para el departamento fue entre 2003 y 2013, durante el cual se registra un área con coca acumulada de 1.588 ha, de la cual el 58 % se concentró en Samaná; en orden de afectación le siguen Norcasia (37 %), Pensilvania (3,5 %), Victoria (1,4 %) y Manzanares (0,1 %).

Al inicio del monitoreo del fenómeno se podía observar que los cultivos de coca estaban dispersos y la densidad de siembra alcanzaba las 4 ha/km^2, principalmente al norte de Norcasia; sin embargo, para el año de mayor afectación se aprecia una expansión del cultivo y se pasó de focos de producción a núcleos de concentración con densidades entre 4 y 8 ha/km^2, los cuales se distribuían desde el sur del río Samaná al interior del departamento alcanzando sectores sur del río La Miel, focalizándose en el sector de San Diego en Samaná (mapa 1).



Mapa 1. Densidad del cultivo de coca en Caldas, 2003-2006-2013-2017

En 2013 las zonas que permanecían con afectación por coca se caracterizaban por la presencia de lotes dispersos y de tamaño promedio de 0,6 ha, ubicados entre El Congal y San Diego (Samaná), con densidades de siembra inferiores a 1 ha/km^2. En 2017 no se presentaron afectaciones.

Las estrategias de control y los programas de sustitución son el primer paso para la consolidación de territorios sin afectación

Si bien en Caldas la afectación nunca superó el 1 % del total nacional, las autoridades no limitaron sus esfuerzos de intervención; en los años con presencia del fenómeno, e incluso posteriormente, se identifica la implementación de acciones para el control de la oferta (aspersión aérea y erradicación manual) y de programas enfocados en la sustitución de la actividad ilícita.

Entre 2004 y 2009 se tiene el reporte de 2.800 ha asperjadas en el departamento, con un máximo entre 2005-2006, con un promedio de 1.000 ha asperjadas cada año, las cuales coinciden con el pico de afectación por coca. La posterior reducción del fenómeno y las características de los cultivos resilientes no favorecían una intervención con aspersión (dispersión y tamaño promedio), por lo que esta estrategia se suspendió (figura 5).

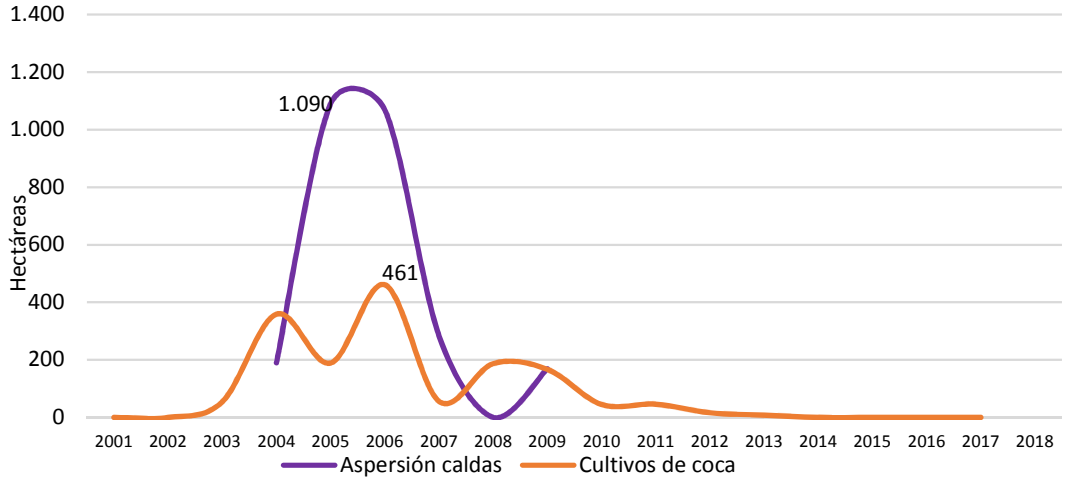


Figura 5. Aspersión aérea y cultivos de coca en Caldas, 2001-2017

Para la estrategia de erradicación manual se reporta un acumulado de 3.350 ha entre 2002 y 2018, con un máximo de 615 ha en 2005. Posterior a 2013, último año de presencia del fenómeno, la estrategia se orientó a buscar lotes dispersos como mecanismo para evitar la resiembra o posible reincidencia del fenómeno asociado a la amenaza latente de su vecino, el departamento de Antioquia (figura 6).

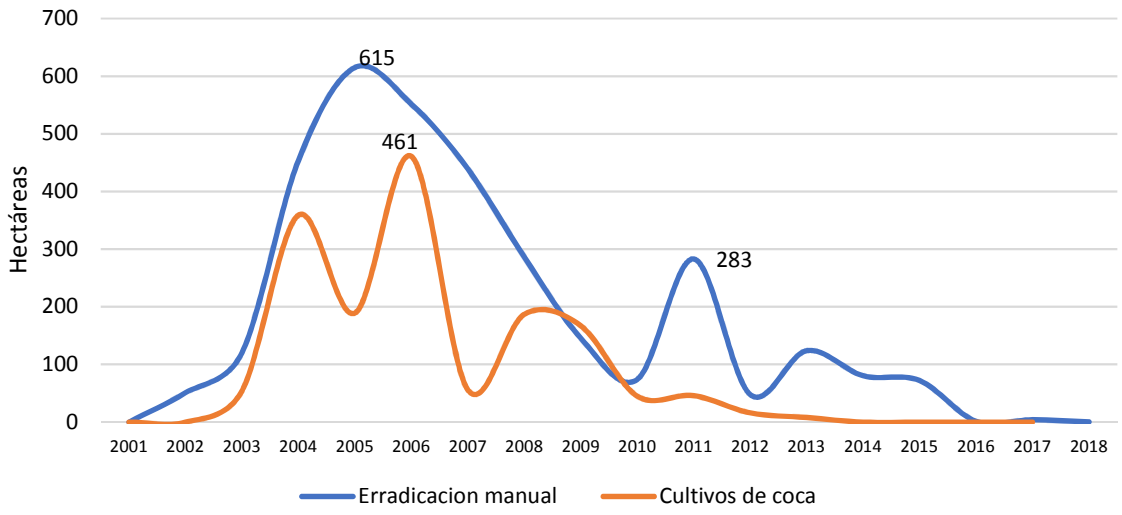


Figura 6. Erradicación manual y cultivos de coca en Caldas, 2001-2017

Los programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos tuvieron presencia entre 2008 y 2013 con las modalidades de Programa Familia Guardabosques (PFGB), proyectos productivos y la estrategia de poserradicación y contención. De los veintisiete municipios del departamento, quince tuvieron algún tipo de programa presente en su territorio; en los municipios con afectación por coca (Samaná, Norcasia, Victoria, Pensilvania y Marquetalia) se tuvo presencia de las tres modalidades de intervención, y en municipios aledaños o con pobladores que de alguna manera dependían del cultivo de coca y su proceso de transformación se implementaron solamente proyectos productivos.

Entre 2008 y 2010 se registra el mayor periodo de intervención, que favoreció la reducción del área con coca en un 75 %. Según los informes de monitoreo y seguimiento realizados por UNODC a los territorios intervenidos, todos los beneficiarios tenían como criterio de conveniencia mantener sus predios libres de cultivos ilícitos, puesto que asociaban esta actividad con los altos índices de violencia que se vieron en los años de bonanza; por esta razón, realizaban actividades de erradicación voluntaria a posibles retoños del cultivo en sus veredas.

Por otro lado, los beneficiarios reconocieron que los subsidios generados por el programa aliviaron la difícil situación económica que vivieron por la crisis cafetera; asimismo, como acciones positivas de la intervención, se identificó en los informes de monitoreo el fortalecimiento del capital social y el mejoramiento de las vías terciarias, lo que favorece los procesos de comercialización de los productos alternativos.

En cuanto a las líneas productivas implementadas, estas se focalizaron en productos en los que el beneficiario tenía experiencia, como el cultivo de aguacate, cacao y caucho, y actividades de ganadería doble propósito y piscicultura, principalmente.

Los cultivos de coca actúan como agentes dinamizadores en los procesos de deforestación en un territorio

De acuerdo con la reconstrucción de la línea de tiempo del proceso de llegada, auge y abandono de los cultivos de coca en los municipios de Samaná y Norcasia (sección 2.2), la comunidad identifica el periodo 1990-2000 con la llegada de los cultivos de coca a sus territorios; por esta razón, se toma como base para el análisis de cambio de coberturas por deforestación. Para este periodo, de acuerdo con los datos del IDEAM y la incorporación de la información en grillas de 1 km^2, la deforestación acumulada para los municipios que alguna vez han presentado cultivos de coca (Manzanares, Norcasia, Pensilvania, Samaná y Victoria) fue de 2.112 ha, lo que supone un promedio de 211 ha/año; de estas, 126 ha/año fueron deforestadas en el área de influencia de cultivos de coca, lo que se podría asociar con la actividad ilegal[15].

En el periodo 2000-2005 inicia una tendencia de incremento en la deforestación con un promedio de 963 ha/año en los municipios afectados, de las cuales 464 ha/año se encontraron en el área de influencia de cultivos de coca; esto coincide con el inicio de los reportes de coca para este departamento (2003), que en 2004 alcanzaron el segundo valor más alto de la serie (354 ha de cultivos de coca).

De 2005 a 2010 se alcanza el máximo valor de deforestación, con 1.860 ha/año, de las cuales 1.048 ha/año se encontraban en el área de influencia de cultivos de coca. Lo anterior concuerda con el máximo reporte de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en toda la serie histórica en 2006.

A partir de 2011 la tendencia de pérdida de cobertura vegetal por deforestación cambia e inicia un descenso hasta 2013, comportamiento similar al de los cultivos de coca en ese periodo. En 2013 se presentó el último reporte de cultivos en Caldas. De 2014 a 2017 la tendencia de la deforestación se mantuvo estable, entre 300 ha/año y 400 ha/año, con un descenso en 2015 (106 ha/año).

Al revisar la deforestación por municipio, se tiene que el que presenta más impacto es Samaná, el cual también es el de mayor afectación por cultivos de coca. En el periodo 2005-2010, cuando se reportaron las mayores áreas sembradas de coca, el 76 % de la deforestación del municipio se encontraba en el área de influencia de dichos cultivos.

Los cultivos de coca actuaron como un dinamizador en el proceso de ampliación de la frontera agrícola

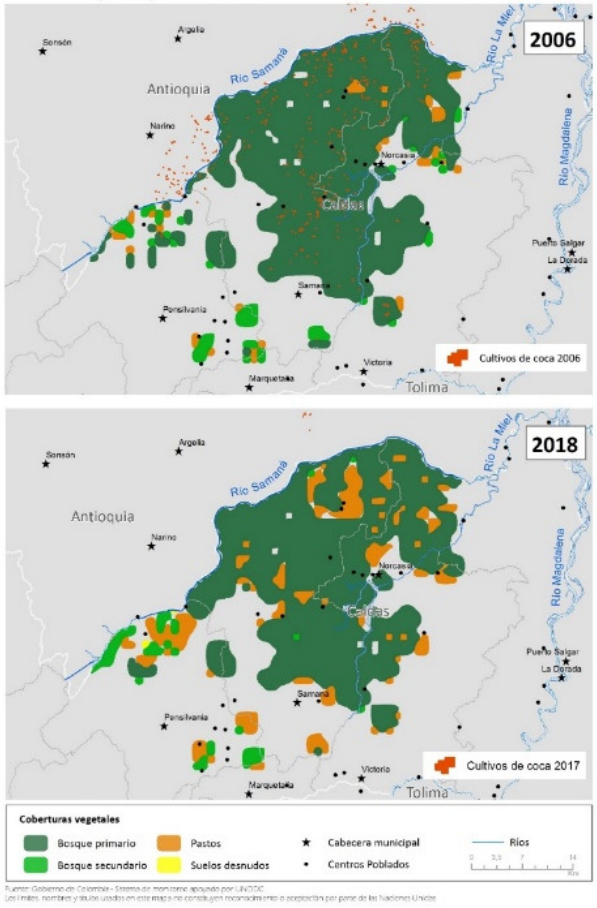
De acuerdo con la interpretación de coberturas para 2006, en el área de influencia de cultivos de coca predominaban los bosques con el 78 %, seguido por pastos con el 11 %, rastrojo alto con el 2 %, cuerpos de agua con el 2 % y vías con el 1 %; el 6 % restante se encontraba en zonas sin información. Para 2018, aunque la predominancia de coberturas continuó siendo de bosques

[15] Los datos por municipio son el resultado de la incorporación, al marco maestro de áreas de 1 km^2 del Proyecto SIMCI, de la deforestación reportada por el IDEAM.

y pastos, los bosques disminuyeron en un 13 % y los pastos se incrementaron en un 106 %, así como el suelo desnudo en un 2 % con respecto a 2006. Este comportamiento podría ser el reflejo de la ampliación de la frontera agrícola como resultado de la instauración y posterior abandono de los cultivos de coca. Como se observa en el mapa 2, la praderización o aumento en la superficie sembrada con pastos se presentó en los territorios con mayor afectación por cultivos de coca, hacia el norte de Samaná y Norcasia. Se destaca que de las áreas que alguna vez registraron cultivos de coca, el 68 % fueron bosques en 2016 y el 50 % habían iniciado procesos de sucesión vegetal en áreas de bosques fragmentados en 2018 (tabla 2).

Cobertura	2006 (%)	2018 (%)
Bosques	78	68
Pastos	11	24
Cuerpos de agua	2	3
Zonas sin información	6	0
Vías	1	1
Rastrojo alto	2	2
Zonas inundables	0	0
Suelos desnudos	0	2

Tabla 2. Porcentaje de coberturas vegetales, 2006 y 2018



Mapa 2. Coberturas vegetales predominantes en el área de influencia de cultivos de coca, 2006-2018.

La reducción de las condiciones de vulnerabilidad en los territorios favorece la sostenibilidad en el abandono de las actividades ilegales

Caldas ha sido uno de los territorios afectados por las dinámicas del conflicto armado, consecuencia de la presencia y acción de los grupos armados ilegales. El interés de los grupos armados en el departamento ha respondido, entre otros factores, a la localización geoestratégica de la zona, caracterizada por su ubicación en el denominado triángulo cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío) donde se puede tener conexión al norte con Antioquia, al sur con Tolima, al suroccidente con Risaralda y al oriente con Cundinamarca y Boyacá; a las fuentes hidrográficas como la de los ríos Cauca y Magdalena; a su fisiografía, la cual destaca por la presencia del Nevado del Ruiz, el Volcán Arenas y el Nevado El Cisne, así como a la diversidad climática y la producción de diferentes líneas de cultivos lícitos[16] (Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC, 2015, p. 36).

En el departamento se han localizado guerrillas como las Farc-EP, con los frentes 9 y 47, y el EPL, así como estructuras de las AUC al mando de Ramón Isaza. Con la desmovilización de las estructuras paramilitares surgieron grupos pos desmovilización, interesados en los réditos del narcotráfico y en el ejercicio de la delincuencia común; sin embargo, las operaciones de la fuerza pública contrarrestaron las acciones ilegales que, sumadas al proceso de desmovilización de los frentes de las Farc-EP en el marco del acuerdo de paz firmado con el Gobierno, permitieron que desde mediados de 2016 en el departamento no se conozca de la presencia de un grupo armado organizado que afecte la seguridad de manera integral en el territorio. Lo anterior se ha visto reflejado en el descenso de las acciones violentas en el territorio. La figura 7 presenta una radiografía de los hechos victimizantes asociados al conflicto armado, la cual sustenta esta afirmación.

[16] Ministerio de Justicia y del Derecho y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC*), Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Caldas* (Bogotá: Autores, 2015).

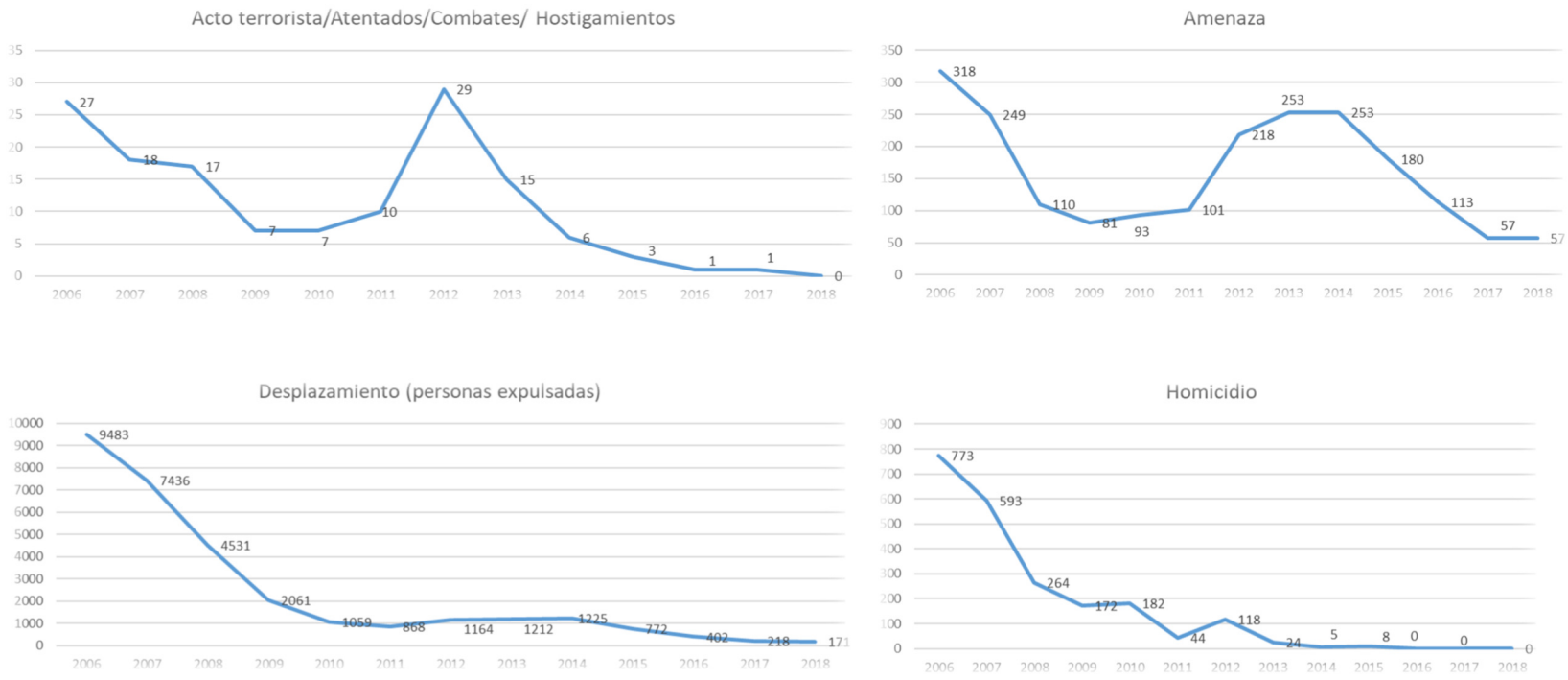


Figura 7. Hechos victimizantes ligados al conflicto armado en el departamento de Caldas, 2010-2018
Fuente: Unidad para las Víctimas[17].

Los datos reflejan un cambio en el escenario de violencia que vivía el departamento. Los actos terroristas, atentados, combates y hostigamientos ligados a la presencia de grupos armados ilegales descendieron, pasando de 29 acciones en 2012 a cero en 2018. Por su parte, los homicidios asociados al conflicto desescalaron de manera drástica, pasando de 182 casos en 2010 a cero en 2018.

A pesar de la caída notable en las amenazas y en los casos de desplazamiento forzado, merece atención el hecho de que se reportan 171 casos de desplazamiento forzado en 2018[18]. Frente a esta problemática, desde la emisión de la Ley 1448 de 2011, que tiene por objeto establecer las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en

[17] "Víctimas por tipo de hecho victimizante", *Unidad para las Víctimas*, acceso el 20 de junio de 2019, https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones.
18 *Ibid.*, acceso el 20 de junio de 2019, https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones.

beneficio de las víctimas, el Gobierno de Caldas ha venido estableciendo una ruta de atención en el marco de la justicia transicional, para hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de la población afectada.

Es posible que los hechos victimizantes asociados al conflicto armado respondan, entre otros factores, a la reacomodación de los grupos armados ilegales en todo el país, así como al surgimiento de nuevas organizaciones de corte narcoparamilitar. En el caso de Caldas, se reporta la amenaza del posicionamiento de una estructura posdesmovilización de las AUC, conocida como "La Cordillera", y de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)[19]. La recuperación y el mantenimiento de la seguridad es un factor esencial para evitar la reactivación de los grupos armados ilegales que podrían incidir, entre otros factores, en el impulso a la producción de los cultivos de coca. Con el fin de generar sostenibilidad en la seguridad de las zonas recuperadas, el Gobierno de Caldas ha venido tomando medidas, junto con la fuerza pública y la Fiscalía General la Nación, para generar acciones que permitan neutralizar cualquier tipo de riesgo que atente contra la convivencia en el departamento e impida el más mínimo hecho de réplica en este contexto.

En este mismo contexto, existen otras problemáticas relacionadas como el consumo de estupefacientes. En Caldas, según datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013[20], el 15,8 % de las personas declaró haber consumido alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, tendencia superior en hombres cerca de dos veces en relación con las mujeres, y con especial énfasis en el grupo etario entre los 18 y 24 años. Vale destacar que los indicadores de consumo de alguna sustancia ilícita alguna vez en la vida, en el último año y en el último mes, son superiores en el departamento que el promedio nacional. La prevalencia de consumo alguna vez en la vida más alta fue de marihuana, con una respuesta afirmativa por parte del 13,4 % de la muestra, seguido por el 2,9 % de cocaína; el 2,2 % de popper y basuco con el 1,6 %. El caso de las sustancias lícitas también supone una preocupación en el consumo departamental, pues el 84,2 % de la muestra respondió haber consumido alcohol alguna vez en la vida; el 48,2 % cigarrillo, el 33,3 % bebidas energizantes y un 2 % de tranquilizantes.

Es de especial mención el caso de consumo de alcohol, pues se calcula que en el departamento el 75 % de las personas inicia su consumo antes de los 20 años; además el 7,2 % de la población departamental, con edades comprendidas entre los 12 y 65 años, presenta consumo de alcohol considerado como riesgoso, según los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). A nivel geográfico se aprecia una tendencia de percepción crítica de consumo de esta sustancia en el nororiente del departamento, especialmente en dos municipios que fueron productores de cultivos de coca (Samaná y Pensilvania)[21].

19 Indepaz, "Conflictos armados focalizados. Informe sobre grupos armados ilegales Colombia 2017-2018". *Revista Punto de Encuentro*, n.° 74 (2018).
20 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013* (Bogotá, 2014).
21 Ministerio de Justicia y del Derecho y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Caldas* (Bogotá, 2015).

Una integración de las zonas afectadas por coca a los centros de mercado favorece el desarrollo de economías legales

Un análisis de las áreas afectadas con coca y su distancia a los posibles centros de mercado en la región evidenció que el 95 % de la coca (año 2006) se encontraba a menos de 4 km de un centro poblado y a menos de 10 km de una cabecera municipal. Este comportamiento puede ser un factor determinante para la sostenibilidad de la reconversión a economías lícitas que se llevó a cabo en los territorios, pues se ven favorecidos los procesos de comercialización y acceso a la oferta institucional, así como la implementación de programas de seguridad y prevención del delito (figura 8).

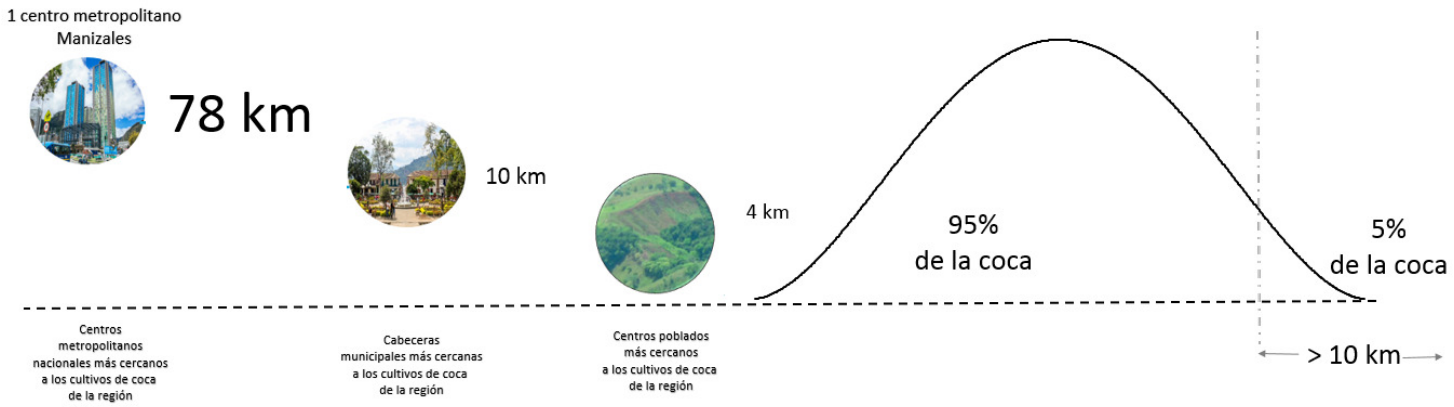


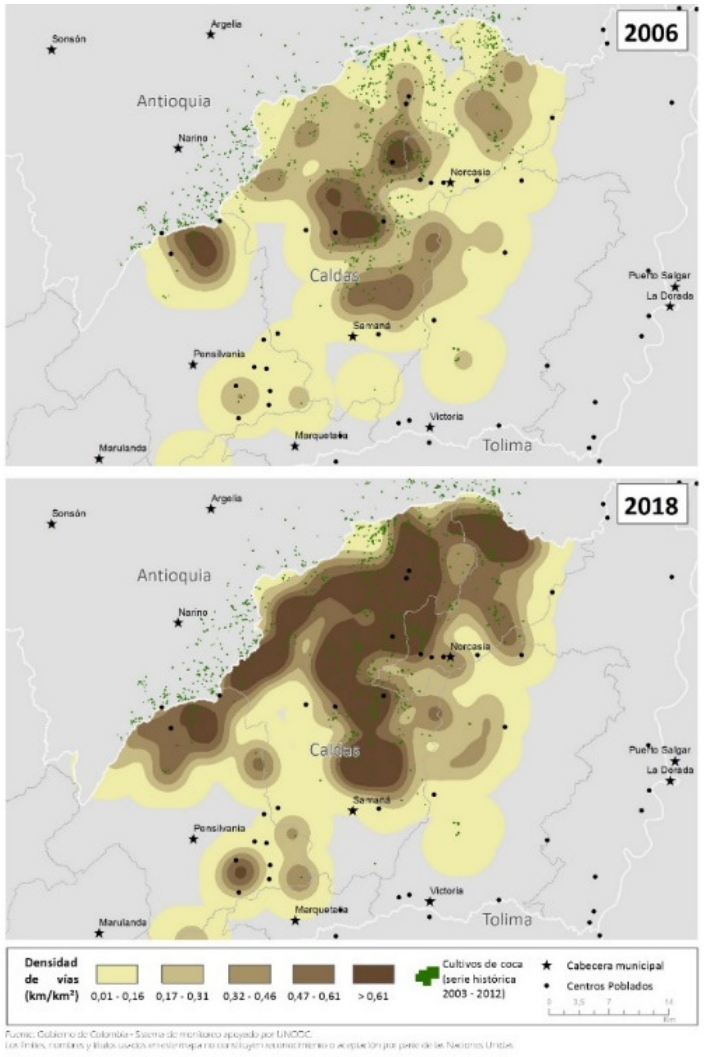
Figura 8. Relación zonas afectadas con cultivos de coca y centros poblados

En el mapa 3 se ilustra la cantidad de kilómetros de vías por kilómetro cuadrado en 2006 frente a 2018, año en el que se observa una mayor densidad de vías que conectan las zonas donde existieron cultivos de coca en algún momento de la serie histórica (2003-2013).

De acuerdo con la interpretación de coberturas para el área de influencia de cultivos de coca, en 2006 había aproximadamente 256 km de vías. Para 2018 la superficie de vías ascendió a 560 km, de los cuales 320 km se relacionaron con mejoramientos o ampliación de vías existentes, y 240 km con vías que no existían en 2006. Las vías nuevas coinciden en 120 km^2 con territorios que alguna vez estuvieron afectados por cultivos de coca.

Esta situación evidencia que la pérdida de interés en la siembra de cultivos de coca fue alentada tanto por la creación de nuevas vías como por el mejoramiento de las existentes, lo que permitió optimizar la conexión de los centros poblados del área de influencia con las cabeceras municipales de Samaná y Norcasia, así como la integración regional con Antioquia. Es posible que

lo anterior haya favorecido la apertura de nuevos mercados, la mejora en la comercialización de productos, y el acceso a bienes y servicios.



Mapa 3. Cambio en la densidad de vías en el área de influencia de cultivos de coca, 2006-2018

Una economía dinámica y diversificada podría blindar la consolidación de economías ilegales

El departamento de Caldas presenta la decimocuarta economía más grande del país a nivel departamental, al contribuir con el 1,6 % del producto interno bruto (PIB) total nacional, registrando un valor de PIB en 2017 de $14.774 miles de millones. La economía del departamento ha asistido a una reciente e importante diversificación que puede clasificarse en tres grupos: el primero con preponderancia del sector agropecuario (especialmente el relacionado con el sector cafetero y agroindustrial) y el sector de servicios del Gobierno; el segundo grupo está compuesto por una industria relativamente diversificada y por un desarrollo reciente de la intermediación financiera y, finalmente, el tercer grupo está directamente relacionado con la minería y la generación eléctrica, que han aumentado progresivamente su participación en el departamento.

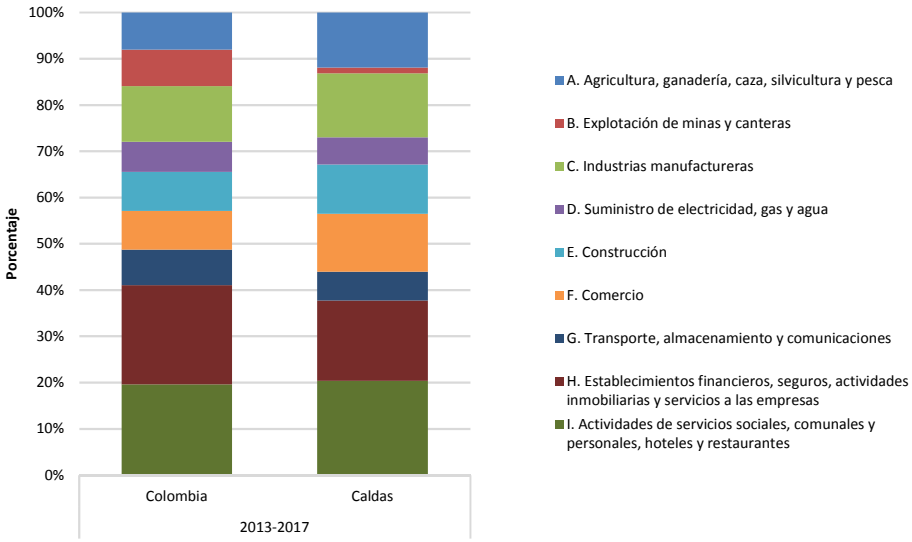


Figura 9. Comparativo de la participación porcentual promedio del valor agregado de Caldas y Colombia por grandes ramas de actividad económica, 2013-2017
Fuente: DANE[22].

Al comparar el perfil económico del departamento del último quinquenio con la economía nacional, se evidencian rasgos de especialización productiva en el sector agropecuario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca) con una participación del 12 % del PIB, casi un 4 % superior al comportamiento de la economía nacional (figura 9). Dicho comportamiento va estrechamente ligado a la importancia del sector cafetero, ya que el departamento se ha convertido en el segundo productor a nivel nacional, con cerca del 15 % de la producción nacional, luego de Antioquia[23]. De los 27 municipios que actualmente conforman el

[22] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)-Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, "PIB departamental/2000-2016 provisional (Base 2005)"; "PIB departamental/2014-2017 provisional (Base 2015)", *Cuentas departamentales*, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales; cálculos propios.
[23] Chalarca, J., "Cuadragésimo aniversario del Departamento de Caldas; Caldas cafetero". *Revista Cafetera de Colombia*, 24 n.° 159 (1975): 16-27.

departamento, todos han sido productores de café a excepción del municipio de La Dorada, limítrofe con el departamento de Cundinamarca.

El perfil industrial departamental también es relevante, pues representó el 14 % del PIB del último quinquenio (2013-2017). De acuerdo con el comportamiento de las cuentas nacionales del departamento, la industria de alimentos, bebida y tabaco generó casi la mitad del dinamismo industrial departamental, de la que es representativa la Industria Licorera de Caldas, una de las más antiguas empresas públicas del país. Otras industrias como la de productos textiles y confecciones, químicos, metalmecánica, madera y cemento, se destacan al interior del departamento. No obstante, la industria tiene una brecha importante en relación con la productividad comparada con los estándares nacionales, ya que según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la brecha de la productividad total factorial del departamento fue de 1,16, es decir, la productividad de Colombia es 1,16 veces superior a la productividad de Caldas, siendo el décimo departamento con mayor brecha del país[24].

Otro rasgo distintivo de la economía del departamento de Caldas es una menor participación del sector minero-energético, registrando un 1,2 % del PIB departamental en el último lustro en contraste con la vocación nacional, cuya participación es cercana al 8 %. No obstante, la participación del sector ha crecido ininterrumpidamente desde 2010, cuando contribuía con apenas el 0,8 % del valor agregado departamental[25]. En este sentido, se destaca la participación del municipio de Marmato en este sector económico, que se caracteriza por ser mayoritariamente subterránea[26].

La disminución de los niveles de pobreza y NBI contribuyó a la reducción de los cultivos de coca en el departamento

Las familias que viven en las zonas con cultivos de coca enfrentan importantes brechas sociales y económicas, en medio de un ciclo de exclusión y pobreza[27]. En efecto, se encuentra una relativamente clara asociación entre las estadísticas de pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas (NBI), con la presencia de los cultivos de coca en el departamento de Caldas. De hecho, Caldas ha rebajado sus niveles de pobreza y pobreza extrema de forma casi ininterrumpida desde 2002. Al observase el desempeño del departamento frente al nacional se evidencia una tendencia similar, ubicándose la de Caldas por debajo del promedio nacional. Para el caso de la pobreza monetaria, esta disminuyó casi a la mitad en el departamento en 15 años, pues pasó del 49,7 % en 2002 al 26,9 % en 2017, mientras que a nivel nacional pasa del 46,1 % al 26,7 % en los mismos años. La pobreza extrema, por su parte, ha experimentado una caída más pronunciada que la de la incidencia de la pobreza, cuando pasó del 13,7 % en 2008 al 6,5 % en 2017. No obstante, en ambos indicadores pareciera haber en el último año un repentino estancamiento en la lucha contra la pobreza en el departamento (figura 10).

[24] Barrera, Alejandro, "Brechas departamentales en productividad". *División de estudios económicos. Cámara de Comercio de Manizales*, n.º 2 (octubre, 2018).
[25] Cañas, Giovanny *et al.*, "Planeamiento Estratégico para el Departamento de Caldas" (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018).
[26] Medio Ambiente Ingeniería S.A.S., *Caracterización y diagnóstico de las unidades productivas mineras y plantas de beneficio en el municipio de Marmato-Caldas: Informe final* (Manizales: diciembre de 2017).
[27] Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Fundación Ideas para la Paz (FIP), *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)* (Bogotá, agosto de 2018).

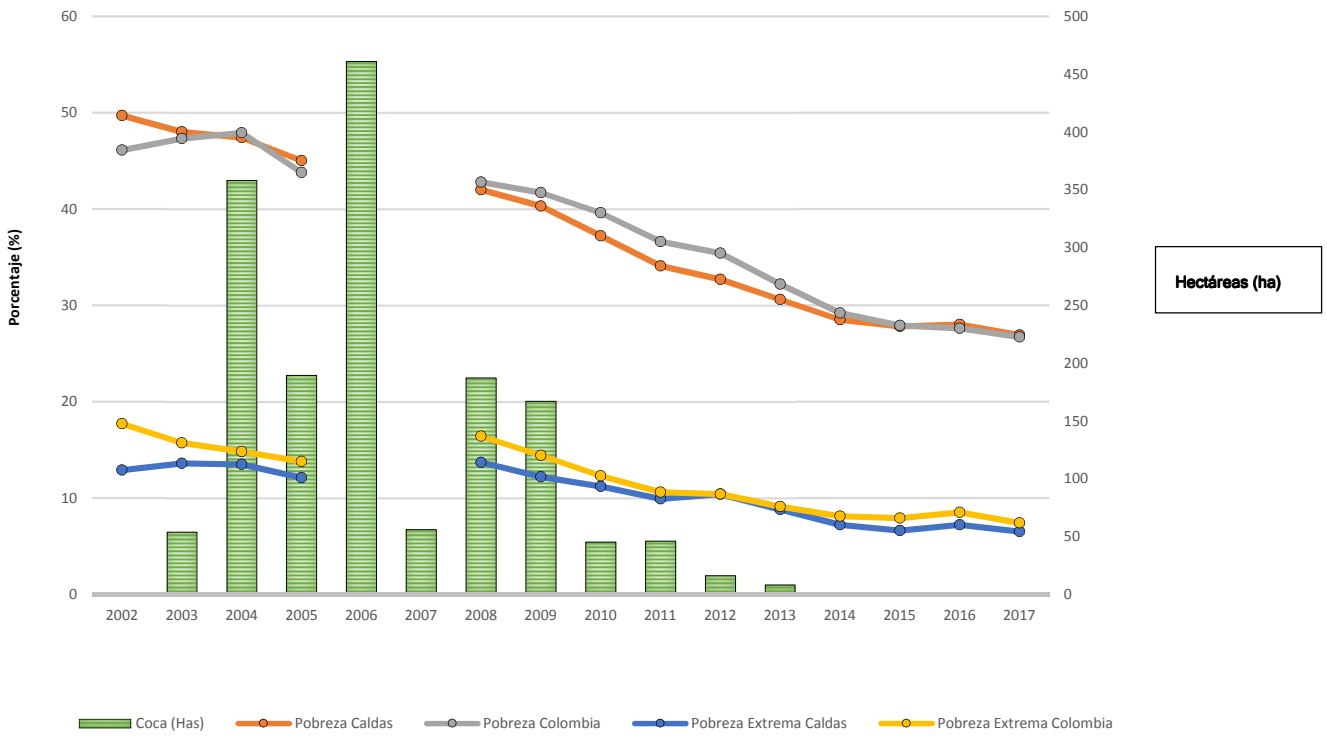


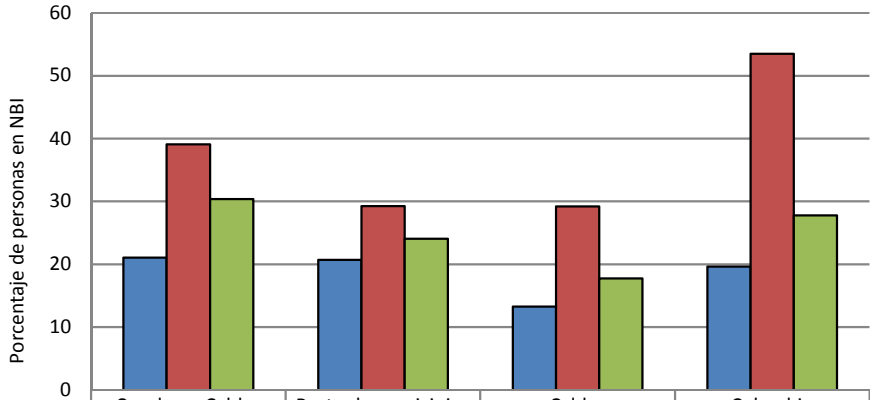
Figura 10. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Caldas, 2002-2017
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP); DANE, 2005[28].

Caldas, sin embargo, no es ajeno a un fenómeno característico de la mayoría de los departamentos del país: la prevalencia de unas mayores tasas de pobreza y pobreza extrema en el área rural que en el área urbana. Esta circunstancia es particularmente interesante, puesto que la aparición de conflictos sociales es mayor en aquellas zonas que no tienen la capacidad de proveer a sus habitantes las oportunidades para superar las dificultades materiales. En este sentido, la proliferación de cultivos ilícitos es más factible cuando existen pocas alternativas para superar las condiciones de pobreza y cuando se está frente a la presencia de actores armados y una tradicional ausencia del Estado.

En la figura 11 se muestra que el indicador que mide las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para las zonas rurales de Caldas en el 2011 fue del 29,18 %, inferior al promedio nacional del 53,51 %; lo mismo sucede con el NBI en las zonas urbanas

[28] Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017 por departamentos*, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017

o de cabecera (13,29 %) del departamento frente al 19,66 % de la nación. En general, este índice es menor en el departamento que en el consolidado colombiano: 17,76 % y 27,78 %, respectivamente. De la misma manera, el fenómeno no es homogéneo en la región y los municipios que registraron presencia histórica de cultivos de coca en el departamento[29] se caracterizaron también por ser los de peor desempeño en términos de NBI. Esto se evidencia en cuanto el índice de NBI promedio de los municipios cocaleros del departamento excede al del resto de municipios: del 30,4 % al 24,1 %, respectivamente. Esta condición se conserva si se analiza el NBI de las zonas rurales: 39,07 % frente al 29,26 %, respectivamente.



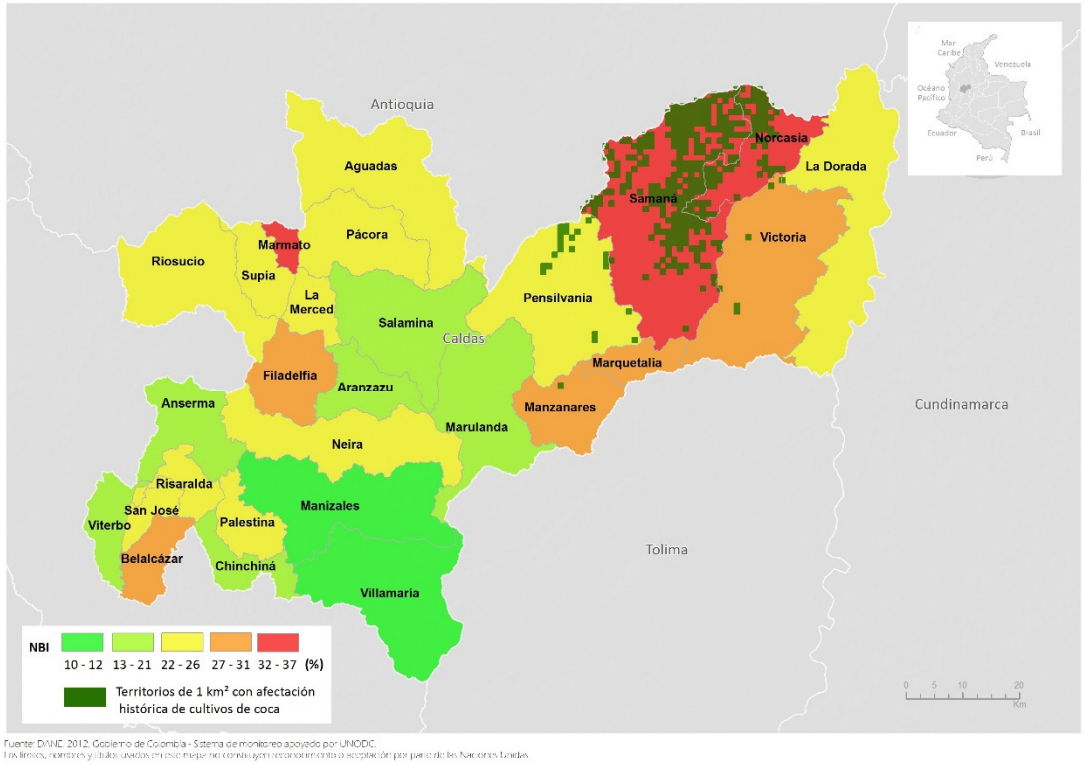
	Cocaleros Caldas	Resto de municipios	Caldas	Colombia
Prop de Personas en NBI (%) Cabecera	21,06	20,69	13,29	19,66
Prop de Personas en NBI (%) Resto	39,07	29,26	29,18	53,51
Prop de Personas en NBI (%) Total	30,40	24,07	17,76	27,78

Figura 11. Comparativo de la proporción de personas con NBI de los municipios más cocaleros vs. el resto de los municipios de Caldas y total Colombia, 2012
Fuente: DANE[30].

En cuanto a la dimensión geográfica, también se nota una importante relación entre los cultivos de coca y los niveles de NBI. Esta relación se hace más evidente en el nororiente del departamento, que coincide con los municipios de Norcasia y Samaná, que además de registrar los más altos niveles de NBI en el departamento también se caracterizan por ser los más afectados por los cultivos ilícitos a nivel histórico. En particular se destaca el caso del municipio de Norcasia, que además de registrar un 59 %

[29] Los municipios con presencia de cultivos de coca según su contribución acumulada en el total departamental fueron: Samaná (923 ha), Norcasia (583 ha), Pensilvania (58 ha), Victoria (23 ha) y Manzanares (1 ha).
[30] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por total, cabecera y resto (2012)*, http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi; cálculos propios.

de hogares en condiciones de NBI, simultáneamente presentó una extensión total de 583 ha de cultivos de coca entre 2003 y 2013 (mapa 4).



Fuente: DANE. 2012. Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC.
Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Mapa 4. Necesidades básicas insatisfechas, departamento de Caldas
Fuente: DANE[31].

La superación de barreras de acceso a servicios y oportunidades sociales es un potente mecanismo de disuasión para las actividades ilegales

El acceso a la educación y el nivel de cobertura de salud de la población se constituyen en variables importantes, como impulsores del desarrollo en el mediano y el largo plazo, y como acciones para la disminución de vulnerabilidades sociales. Si se analizan las tasas de cobertura de educación en el departamento, se refleja un cambio importante que coincide con la

[31] *Ibid.*; cálculos propios.

presencia de cultivos ilícitos en el territorio. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[32], el periodo comprendido entre 1993 y 2002 representó una "década perdida" en términos de la capacidad de la población de acceder a conocimientos, explicado esto principalmente por las caídas en las coberturas de educación primaria, secundaria y superior en la región. Según el PNUD, el 71 % de los municipios del Eje Cafetero redujeron su indicador de logro educativo (ILE), que es uno de los componentes más importantes para el cálculo del IDH a nivel departamental. En particular, el departamento de Caldas tuvo una reducción sostenida en la tasa de crecimiento del ILE entre 1996 (4,67 %) y 2003 (-2,35 %).

El caso del acceso a los servicios de salud es ligeramente diferente en el departamento. La aplicación de la Ley 715 de 2001, y el esfuerzo de algunos gobiernos municipales por mejorar la focalización del gasto en la salud pública, contribuyó a un mayor acceso a los servicios de salud, en especial en el régimen subsidiado. Por ello, el departamento ha contado con sostenidas tasas de cobertura en salud, y el subíndice relacionado con calidad de la cobertura (subcomponente de salud) ha tenido una tendencia creciente desde mediados de la década de los noventa. En síntesis, el departamento ha mejorado progresivamente sus indicadores en materia de cobertura de la educación y la salud, y se acerca a los estándares nacionales. En las figuras 12 y 13 se aprecia el comportamiento del subíndice de educación, salud e ingresos del IDH caldense (figura 12), y la dinámica entre las tasas de crecimiento del IDH del departamento y el nivel nacional (figura 13).

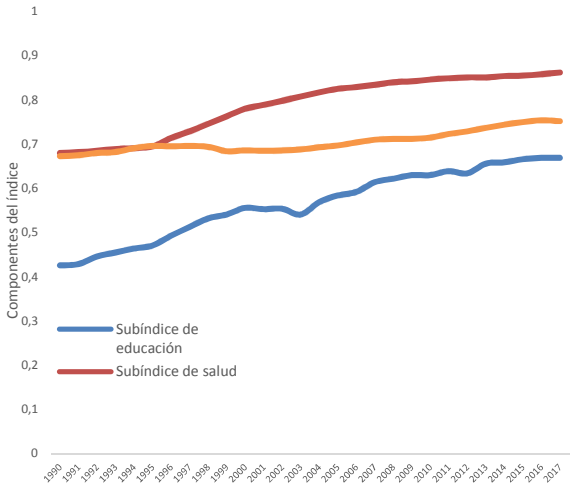


Figura 12. Subíndices del Índice de Desarrollo Humano de Caldas (educación, salud e ingresos), 1990-2017

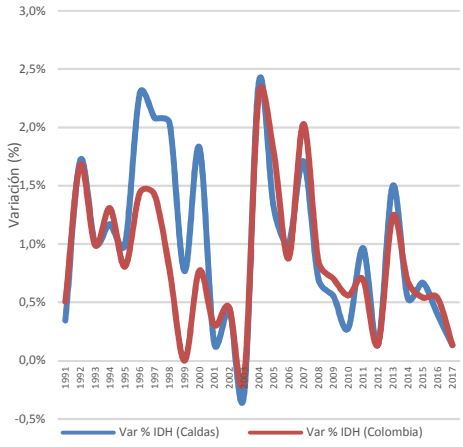


Figura 13. Comparativo de la variación del IDH Caldas *vs.* Colombia, 1991-2017

Fuente: PNUD y Radboud University-Institute for Management Research[33].

[32] Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD), *Un pacto por la región. Informe Regional de Desarrollo Humano: Eje Cafetero* (Bogotá: Autor, 2004).
[33] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Radboud University-Institute for Management Research, *Global data Lab. Subnational Human Development Index (SD-2019)*, https://globaldatalab.org/shdi/; cálculos propios.

La cuestión cafetera también marcó un importante revés para la aparición de los cultivos de coca

Dentro del sector agropecuario colombiano, uno de los factores que tuvo mayor impacto fue la revaluación del peso. Este fenómeno, además de los cambios estructurales en el mercado con la caída del Acuerdo Internacional del Café (ACI)[34], la reducción del precio de referencia del café (figura 14), sumado al retroceso en otras actividades por cuenta de la crisis de la demanda interna, ocasionó la reducción del PIB del departamento a finales de los años noventa[35]. Esta situación generó la eliminación de las fuentes de trabajo y el deterioro de los ingresos laborales, permitiendo el establecimiento de los cultivos de coca en el departamento[36].

El efecto de la crisis del precio internacional del café fue la alteración de la participación de este producto dentro del sector agropecuario. De ello se deriva que la contribución del café en el PIB agropecuario de Caldas se redujera de un 69 % en 1992 hasta un 34 % en 2016, y de un 18 % a un 4 % de la economía departamental, respectivamente (figura 15). Además, los ingresos departamentales derivados del cultivo del café se redujeron notablemente y la respuesta de los productores fue orientarse hacia otros productos agrícolas y aumentar ligeramente la producción pecuaria, que de todos modos sigue ocupando un lugar inferior en el sector. Por otro lado, se asistió a una reducción sostenida del área cultivada en el departamento[37]. En efecto, en los últimos catorce años ha habido una reducción del 27 % del área sembrada con café, al pasar de más de 90.000 ha en 2004 a menos de 70.000 ha en 2018 (figura 16).

---

[34] Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE), "Cien años del café en Caldas". *Estudios Regionales*, n.° 12 (diciembre, 2005).
PNUD, *Un pacto por la región*.
[36] Acero, C., "Crisis cafetera, conflicto armado y cultivos ilícitos en el oriente caldense: el caso de Samaná". *Revista de Sociología y Antropología: VIRAJES*, 18 n.° 1 (2016): 47-85.
[37] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio de Justicia y del Derecho, *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Caldas* (Bogotá: Autores, 2015).

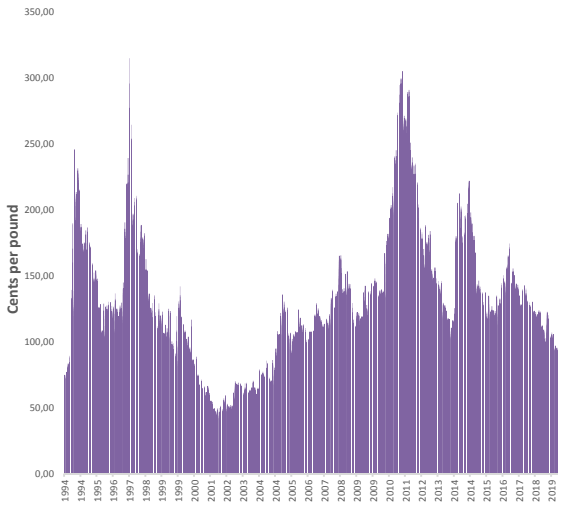


Figura 14. Precios de futuros del café suave transado en el Intercontinental Exchange (ICE),1994-2017

Fuente: ICE[38].

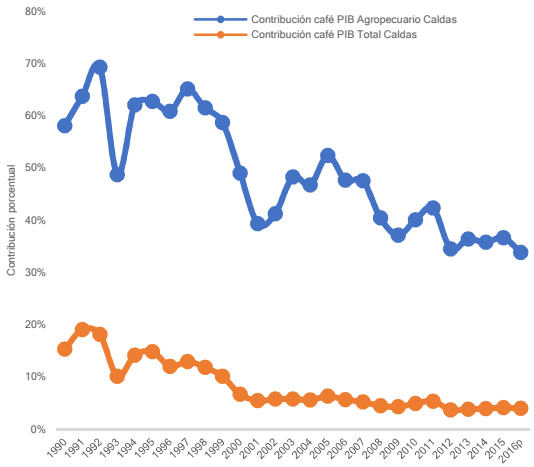


Figura 15. Contribución del café al PIB total y agropecuario de Caldas, 1990-2016

Fuente: DANE[39].

Por lo anterior, el sector agropecuario caldense ha tenido que reconfigurarse y ha apostado a una diversificación productiva en términos de nuevos cultivos en el departamento. En efecto, si se analiza la serie histórica de la cantidad de hectáreas sembradas por tipo de producto, se evidencia que la reducción sostenida del café ha estado acompañada de un aumento de las hectáreas dedicadas a otros cultivos como plátano, caña panelera, aguacate, cítricos, cacao, caña azucarera y maíz. Otros cultivos menos significativos que han aumentado su participación en el área cultivada a nivel departamental son fríjol, caucho, yuca, tomate, papa, guayaba, banano, naranja, maíz forrajero, mora y hortalizas varias (figura 17).

[38] Intercontinental Exchange (ICE), *Cofee Futures "C" Contracts 1994-2017*, https://www.theice.com/publicdocs/futures_us_reports/coffee/Coffee%20Historical%20Prices.xls; cálculos propios.

[39] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)-Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, "PIB departamental/1990-200 (Base 1994)"; "PIB departamental/2000-2016 provisional (Base 2005)", *Cuentas departamentales*, https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales; cálculos propios.

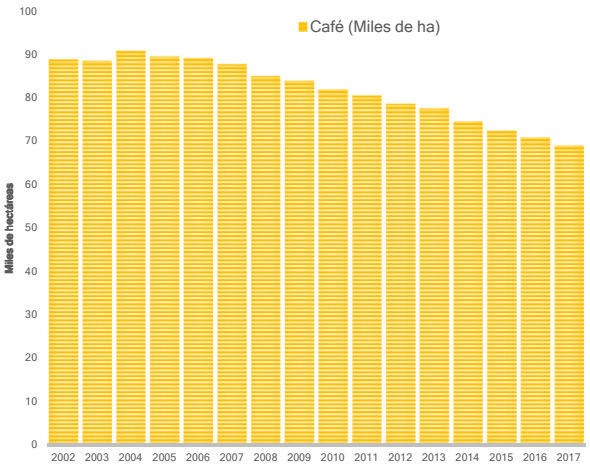


Figura 16. Área cultivada con café total departamental (miles de ha) y cultivos de coca identificados (ha), 2002-2017

Fuente: FNC[40].

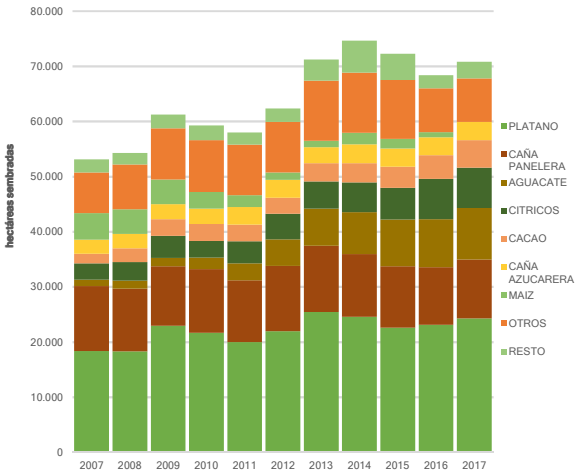


Figura 17. Área cultivada con otros cultivos diferentes al café en los municipios de Caldas, 2007-2017

Fuente: MADR[41].

La competitividad ha sido piedra angular en el desarrollo productivo del departamento

El departamento de Caldas cuenta con factores favorables que lo convierten en un departamento con alta potencialidad en la competitividad productiva y la diversificación económica. La oferta institucional de programas multisectoriales para el desarrollo de la región ha incluido empresas (medianas, pequeñas y micro), permitiendo así la participación de diversos sectores productivos no tradicionales. En efecto, el departamento ha utilizado su potencial en el sector no minero-energético para generar encadenamientos productivos en torno a la industria del café, la prestación de servicios financieros y el fomento del turismo en el paisaje cafetero, el cual ha sido uno de los principales sectores de crecimiento a nivel nacional.

En este sentido, Caldas se consolida como el tercer departamento más competitivo del país de acuerdo con el Índice Departamental de Competitividad (IDC) en 2018[42], luego de Bogotá D. C. y Antioquia, con un puntaje de 6,16 sobre 10. Según el índice, el departamento cuenta con la segunda mayor fortaleza a nivel nacional en el factor de la eficiencia productiva y los procesos de educación superior y capacitación especializada. Adicionalmente, el Índice Departamental de Innovación para

[40] Federación Nacional de Cafeteros (FNC), *Área cultivada con café total departamental*, https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Area_cultivada1.xls; cálculos propios.
[41] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), *Resultados de las evaluaciones agropecuarias municipales 2007-2017 del departamento de Caldas*, http://www.agronet.gov.co/Paginas/ProduccionNacionalDpto.aspx; cálculos propios.
[42] El IDC evalúa la competitividad territorial a partir de diez pilares —construidos a partir del cálculo de 94 variables económicas—, agrupadas según tres factores: 1) condiciones básicas; 2) eficiencia, y 3) sofisticación e innovación (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, *Índice Departamental de Competitividad 2018* [Bogotá: Autores, 2019], https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/03/LIBRO-CPC_IDC_2018_WEB.pdf).

Colombia[43] (IDIC) 2017, calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), destaca la importancia del departamento en el capital humano, investigación y producción de conocimiento y tecnología. Según el informe, el departamento cuenta con un puntaje de 41,88 sobre 100 y lo ubica junto con los departamentos de Santander, Cundinamarca, Risaralda, Atlántico y Valle del Cauca, como aquellos con un desempeño Medio-Alto.

Otro de los factores que han mejorado la competitividad del departamento ha sido una mejora notable en los indicadores del mercado laboral caldense, en especial lo relacionado con la reducción de la tasa de informalidad departamental y una mejora de los puestos actuales de trabajo. De hecho, según las proyecciones del DANE, en 2018 Caldas contaba con una participación de un 57 % en la fuerza actual de trabajo en el mercado laboral departamental. Además, vale destacar que en los últimos 8 años la tasa de desempleo se redujo en un 3,9 %, al pasar del 14 % en 2010 al 10,1 % en 2018 (figura 18). No obstante, dicho registro aún se mantiene un 1 % superior al dato nacional (9,1 %). Los sectores que más mano de obra ocuparon en el departamento fueron Actividades inmobiliarias, servicios comunales, sociales y personales; Comercio, hoteles y restaurantes, y Construcción.

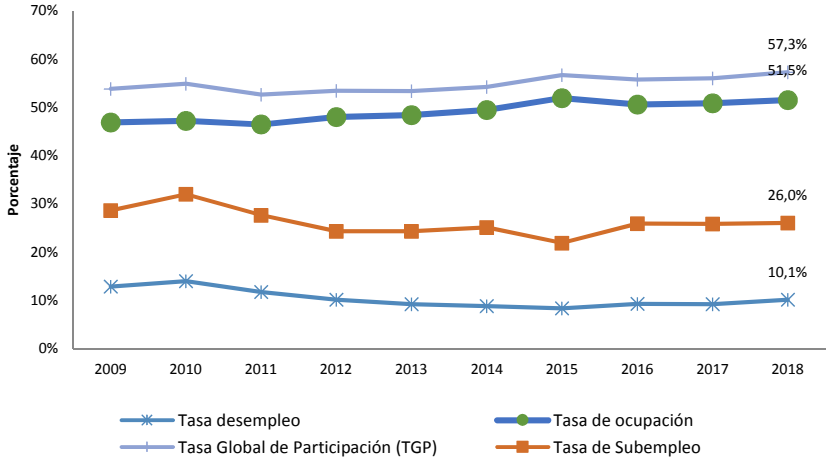


Figura 18. Principales indicadores del mercado laboral de Caldas, 2009-2018

Fuente: DANE[44].

[43] Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Índice Departamental de Innovación en Colombia (IDIC) (2017)*, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20IDIC%202017.pdf.

[44] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2009-2017*, http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos; cálculos de la Secretaría de Planeación Departamental de la Gobernación de Caldas, 2018.

2. HALLAZGOS DE LA APROXIMACIÓN A LOS TERRITORIOS

Este capítulo presenta los hallazgos del trabajo realizado en los municipios de Norcasia y Samaná. La información se discrimina, en un primer momento, según las percepciones de las entidades de Gobierno de los municipios sobre las formas en las que afectó a los territorios la presencia de los cultivos de coca; los planes de acción que se implementaron para afrontar esta problemática; las medidas de promoción de sostenibilidad que se vienen ejecutando en esta materia, así como los planes a futuro que se han considerado para fortalecer la institucionalidad en los territorios y para evitar el establecimiento de grupos armados ilegales y la producción de coca. En un segundo momento, con base en los relatos de las comunidades de los dos municipios, se presenta la reconstrucción histórica de los hechos que se vivieron durante la llegada, el auge y el abandono de los cultivos de coca.

2.1. Percepción institucional sobre los impactos de los cultivos de coca y los programas de atención frente a esta problemática

Con base en la propuesta metodológica diseñada, se presenta a continuación el relato construido por las entidades de Gobierno.

Efectos de la presencia de los cultivos de coca en los territorios

El establecimiento de los cultivos de coca en Norcasia y Samaná generó un impacto transversal en los territorios. En materia de seguridad y convivencia, se vivió una fuerte crisis causada por la llegada de los grupos armados ilegales, particularmente por las Farc-EP al mando de alias “Karina” y las AUC, lideradas por Ramón Isaza, que tenían como propósito ejercer control territorial y liderar la producción de la coca, lo cual condujo a una fuerte disputa armada entre estos dos grupos.

Este escenario de violencia afectó la acción de vigilancia y control por parte de la fuerza pública, que se vio replegada a causa de los intensos combates y los atentados a las bases militares y de policía; igualmente, la comunidad sufrió hechos victimizantes ocasionados en medio de la disputa territorial, como el desplazamiento forzado, los retenes ilegales, los toques de queda, entre otras violaciones a los derechos humanos. De manera particular, para ejercer control sobre los cultivos de coca, surgieron amenazas, extorsiones y asesinatos selectivos a las familias involucradas en esta actividad; adicionalmente, la comunidad vivió problemáticas conexas que afectaron la convivencia, como el aumento de conflictividades sociales que se resolvían por medio de la violencia, mayores niveles de consumo de drogas y alcohol, un aumento en el establecimiento de lugares dedicados a ejercer la prostitución, entre otras.

En materia de educación, la principal afectación fue el aumento en los niveles de deserción escolar, particularmente de la población que cursaba los últimos grados de bachillerato que, interesada en las ganancias económicas que ofrecía la coca y la

presión de los grupos armados ilegales, decidió abandonar sus estudios para dedicarse a la producción ilícita. Esta práctica se acrecentó a causa de la debilidad en la oferta institucional de programas de educación, debido no solo a la carencia de recursos, sino también a la falta de garantías de seguridad para ofrecer los cursos. En temas de cultura, el principal impacto fue el cambio en las dinámicas de comportamiento de las personas a causa de la imposición de las reglas de convivencia de los grupos armados ilegales.

En lo económico, el establecimiento de la producción de coca coincidió con la crisis cafetera que se vivió a mediados de los años ochenta; esta situación propició el tránsito de las familias cafeteras a la coca como medio para afrontar la baja en los precios y obtener mejores ganancias económicas. Asimismo, las familias dedicadas a la producción de otro tipo de cultivos autóctonos de la región como el maíz, la yuca o el aguacate, cambiaron sus prácticas agroculturales a la coca en búsqueda de mayores ingresos.

En el caso particular de Norcasia, caracterizado por su tradición de extracción artesanal de oro, también se observó un cambio en las familias hacia la producción de coca. En el caso de Samaná, se destacó el ingreso de un alto número de mujeres cabeza de familia para cumplir roles en la producción de coca, influenciadas por las propuestas de los grupos ilegales de recibir mejores salarios. El cambio en las dinámicas de la economía en los municipios, observado particularmente en el aumento del flujo de altas sumas de dinero, incrementó los costos de vida de las familias.

Frente a los temas ambientales, coinciden los dos municipios en el aumento masivo de los niveles de deforestación a causa de la expansión de las zonas de siembra para la coca. Sumado a esto, en algunas zonas se evidenció el impacto sobre los suelos y las fuentes hídricas por el uso y disposición final de agroquímicos empleados para las fumigaciones de los cultivos, y de los precursores químicos utilizados para la producción de la base de cocaína en algunos casos.

Finalmente, en cuanto a los aspectos sociopolíticos, el establecimiento de los cultivos de coca controlados por los grupos armados ilegales, sumado a una precaria conectividad vial, condujo a una debilidad en la presencia y acción de las instituciones locales y regionales, particularmente en las zonas rurales. En Samaná, incluso, el gabinete del alcalde no tenía las garantías mínimas de seguridad para ejercer funciones desde el casco urbano, situación que llevó a que el alcalde ejerciera el gobierno desde la ciudad de Manizales. Por su parte, las organizaciones y los líderes de la sociedad civil, por las mismas razones, vieron afectado su trabajo comunitario a tal punto que desaparecieron de manera gradual. A todo esto, se añadió el estigma en los dos municipios de ser territorios cocaleros con presencia de grupos armados, lo cual causó impactos sobre la imagen de la comunidad y de las instituciones.

Planes de atención local, departamental y nacional para contrarrestar la presencia de los cultivos de coca en los territorios

El elemento central que incidió en la localización de cultivos de coca fue la presencia de los grupos armados ilegales. Por lo anterior, el eje central de atención institucional fue la recuperación de la seguridad, por medio de la implementación de la política de seguridad democrática. Esta política se materializó en el aumento del pie de fuerza, lo que permitió combatir exclusivamente

las acciones militares de las Farc-EP, pues el Gobierno facilitó un proceso de desmovilización con los grupos de las AUC. A mediados de 2008, con la desmovilización de alias “Karina”, mujer al mando de las Farc-EP, se logró una recuperación casi total de la seguridad en los municipios por parte de la fuerza pública. Sumado al componente de recuperación de la seguridad, la fuerza pública adelantó estrategias para combatir los cultivos de coca con la aspersión aérea con glifosato, la erradicación manual forzosa y la expropiación de predios dedicados a esta actividad. La combinación del aumento del número de tropas y las acciones contra los cultivos constituyó la lucha frontal contra el narcotráfico.

Con base en el orden público y los hechos de afectación a la seguridad, las instituciones nacionales, regionales y locales iniciaron los procesos de consolidación territorial, particularmente en las zonas rurales donde se localizaban los cultivos de coca. Una de las principales estrategias de acción en materia de seguridad fue la activación de las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) de la Policía Nacional, las cuales comprenden, dentro de su campo de acción y focos de atención, el acompañamiento institucional a la población del sector rural, donde a través de la articulación de las secretarías de Gobierno, Educación, Cultura e Integración Social, desarrollaron el despliegue de actividades con enfoque diferencial con prioridad en la población vulnerable. Ejemplo de lo anterior es la implementación de programas bandera de vinculación de niñas y niños y adolescentes como: Universidad en el Campo; Poesía para la paz; bandas musicales estudiantiles, y Caldas Camina Hacia la Inclusión. Este último programa ha apoyado directamente a 1.147 estudiantes, capacitado a 2.104 docentes y a 32 psicoorientadores, además del acompañamiento y asesoría a 4.188 familias, la conformación de cerca de 230 redes de apoyo, y también ha brindado apoyo complementario a 57 instituciones educativas que atienden estudiantes con necesidades educativas especiales.

El Departamento de Caldas, ha realizado un trabajo significativo en materia de deserción escolar que ha permitido que niños y niñas en edad escolar, permanezcan en el sistema educativo, teniendo en cuenta que al inicio de la presente administración donde después de estar en el año 2016 en una tasa del 5,07 pasa a tener el 3.3 en el 2018.

La economía fue uno de los ejes de especial trabajo de las instituciones, pues era el tema central para promover el tránsito de una economía ilegal a una legal. Siguiendo la línea de trabajo desde el nivel nacional, en los municipios se implementaron los programas de Familias Guardabosques y Familias en su Tierra que, si bien enfrentaron algunas dificultades para su ejecución como manifestaron los funcionarios de las alcaldías, tuvieron efectos positivos en las familias; estos proyectos fueron implementados por el Gobierno nacional, acompañados por los gobiernos locales y la asesoría técnica de UNODC. Sumado a esto, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades encargadas de la promoción del desarrollo rural, ejecutaron proyectos encaminados a la recuperación de la producción de cultivos tradicionales por medio de la formación de alianzas y cooperativas, líneas de créditos y subsidios.

En materia ambiental, los esfuerzos institucionales se concentraron en la reorganización del territorio por medio de campañas de reforestación, luego del impacto ocasionado por el *boom* de la coca, y en el aprovechamiento del espacio para retomar la producción lícita.

Por último, en los temas sociopolíticos, las instituciones adelantaron acciones para mejorar la conectividad vial en los municipios y ofrecer una mejor presencia territorial; asimismo, la sociedad civil, con el acompañamiento de las entidades locales, recobró su poder de organización y trabajo conjunto con las instituciones, particularmente en las zonas rurales, para atender las principales problemáticas de la comunidad. Es importante resaltar que, en los dos municipios, los incentivos del tránsito a una economía legal, la presión de la fuerza pública y los hechos de violencia ejercidos por los grupos armados ilegales incidieron para que la comunidad, de manera voluntaria, iniciara el proceso de abandono de los cultivos.

Acciones para la sostenibilidad del abandono de la producción de los cultivos de coca en los territorios

En materia de seguridad, los resultados obtenidos son producto de la implementación de políticas públicas y de la articulación institucional, mediante el despliegue de la oferta de servicios con lo que, bajo el principio de la corresponsabilidad, se viene realizando la intervención y el acompañamiento en los territorios. Es aquí donde el Gobierno de Caldas, a través de la Secretaría de Gobierno Departamental, adelanta un trabajo de verificación y microgerencia de los factores de atención a la seguridad y convivencia en el departamento. Por tal motivo, la apuesta en los municipios continúa siendo el fortalecimiento de la presencia y control de la Policía y del Ejército en las zonas donde se contaba con la presencia de grupos armados y cultivos de coca. Este esfuerzo se basa en la modernización y el mejoramiento de las entidades de seguridad, así como en el aumento del número de hombres en los municipios, aplicando con mayor rigor un componente de prevención del delito.

En el tema educativo, existen planes de mejoramiento de la oferta institucional que responda a las necesidades de la comunidad. En el caso de Norcasia, la educación se encamina a ampliar la oferta educativa en las zonas rurales, promoviendo una política pública de educación para la primera infancia, acompañada de planes de mejoramiento de la infraestructura y la entrega de kits escolares y tabletas para facilitar a los jóvenes el acceso a internet. Asimismo, el comité de cafeteros ha facilitado cupos en los programas de educación superior para los jóvenes, lo cual se ha complementado con las ofertas de la Universidad de Caldas y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). En el caso de Samaná, el objetivo es ampliar las oportunidades de llevar la universidad al campo; existen también iniciativas de promoción de la educación y empoderamiento de los jóvenes por medio del programa “Banco de valores”, que tiene como propósito acompañar a los niños, niñas y jóvenes en su proceso de formación y empoderamiento en el territorio.

En materia económica, los dos municipios concentran sus esfuerzos en promover los cultivos de café, cacao y aguacate, junto con la promoción de la ganadería y el ecoturismo, por medio de la formación de cooperativas y asociaciones de producción. En Norcasia, de manera particular, se viene desarrollando un programa de formalización y asistencia técnica a la extracción minera de subsistencia, que es acompañado por el Ministerio de Minas y Energía.

En la parte ambiental, las instituciones locales han diseñado planes de atención, respondiendo a las características de cada municipio. En Norcasia, los esfuerzos se concentran en la mitigación de las huellas dejadas por los cultivos de coca, así como por los impactos de la minería; en Samaná, los esfuerzos se han concentrado en la promoción del cuidado a los Parques

Nacionales Naturales (PNN) que fueron impactados por los cultivos de coca, por medio de jornadas de protección acompañadas por jóvenes del municipio.

Finalmente, en lo referente a los asuntos sociopolíticos, las instituciones siguen impulsado el trabajo articulado con la comunidad por medio de la promoción de redes de apoyo que permiten generar un canal de comunicación directo para atender las problemáticas en los territorios. Para esto, y para propiciar una mejor conectividad que permita la movilidad de las personas y la comercialización de los productos, se continúa con la implementación de obras de construcción de placa huella en los lugares requeridos, así como el mejoramiento de las vías ya existentes, particularmente en las veredas más alejadas de los centros urbanos.

Asimismo, con el ánimo de continuar con la reparación de los daños ocasionados en medio del conflicto armado, las instituciones continúan con el proceso de implementación de los programas de desarrollo para la paz, para acercar los acuerdos de paz a los municipios, incluyendo dentro de estas medidas la atención integral a las víctimas del conflicto y el desarrollo de los programas de desminado humanitario.

Acciones hacia el futuro para fortalecer la institucionalidad en el territorio y no reincidir en la producción de cultivos de coca

En materia de seguridad, la apuesta en los municipios continúa siendo el fortalecimiento de la presencia policial y del ejército en las zonas donde se contaba con la presencia de grupos armados y cultivos de coca. Este esfuerzo se basa en la modernización y el mejoramiento de las entidades de seguridad, así como en el aumento del número de hombres en los municipios, aplicando con mayor rigor un componente de prevención del delito. Cabe mencionar que en el caso particular de Samaná el objetivo de la Alcaldía es institucionalizar un cuerpo de bomberos en los corregimientos, para prevenir y atender cualquier calamidad que se pueda presentar.

En los temas de educación, las instituciones planean ofrecer nuevos programas de educación superior para los jóvenes, ampliar la disponibilidad de equipos de computación y aumentar la cobertura del servicio de internet, como un medio de acceso a la información y a las redes de comunicación. Para poder tener más profesionales, las instituciones sugieren que el programa de educación del Comité Nacional de Cafeteros sea más flexible en cuanto al número de estudiantes que pueden acceder a los programas de educación superior, pues no se cumple con el número total de jóvenes requeridos para acceder a esta oferta y, por tanto, se pierden los cupos.

Para el mejoramiento de la economía, las entidades quieren continuar con el fortalecimiento de la producción de los cultivos autóctonos; sin embargo, ven la necesidad de mejorar los canales de comercialización de los productos y ampliar las líneas de producción. Igualmente, se ve la necesidad de consolidar, por medio de redes de asociatividad, los programas de turismo rural y ecoturismo. En el caso de Norcasia, se quiere dar por finalizado el proceso de consolidación de la formalización de la actividad minera que se viene desarrollando.

Para el impulso y el mejoramiento de las condiciones medioambientales, se ve la necesidad de crear canales de comunicación con las entidades encargadas de la construcción de las hidroeléctricas en el territorio, ya que la comunidad percibe una amenaza en las afluentes de agua y el equilibrio ambiental como consecuencia de la consolidación de este programa. En el caso particular de Norcasia, se quieren fortalecer los programas de pago por servicios ambientales para promover la conservación ambiental de los recursos del municipio.

En los temas sociopolíticos, uno de los objetivos es buscar los medios que permitan declarar a los municipios como territorios que fueron afectados por el conflicto armado; esto se plantea en razón a que las instituciones declararon que los municipios no fueron incluidos en los planes de atención en esta materia. Asimismo, se ve la necesidad de reforzar la atención psicosocial de las víctimas y apoyar a las organizaciones sociales que trabajan en este tema, con el fin de fortalecer y recuperar el tejido social. Sumado a esto, se quiere continuar con el proceso de desminado que ya se viene dando en la región. Finalmente, con el ánimo de fortalecer los medios de resolución pacífica de conflictos, se busca aumentar la presencia de los funcionarios de las comisarías de familia. En la tabla 3 se presentan los hallazgos sintetizados para cada una de las preguntas y dimensiones tratadas.

Tabla 3. Percepción institucional sobre los impactos y programas de atención frente al posicionamiento de los cultivos de coca en los municipios de Samaná y Norcasia

Pregunta orientadora	Dimensiones temáticas				
	Seguridad y convivencia	Educación y cultura	Economía	Aspectos ambientales	Aspectos sociopolíticos
¿Cómo afectó a los territorios la presencia de los cultivos de coca?	• Aumentó de la presencia de los grupos armados en el territorio • Desplazamientos, desapariciones forzadas y homicidios selectivos • Debilidad en la presencia de la fuerza pública • Hostigamientos a la fuerza pública • Problemáticas conexas derivadas de la presencia de los cultivos de coca	• Debilidad en la oferta institucional • Aumento en los índices de deserción escolar • Cambio en las costumbres y tradiciones de las personas debido a la nueva dinámica ilegal en la zona • Propagación de una "cultura de la ilegalidad"	• Crisis cafetera afectó la producción de cultivos lícitos e incidió en la transición hacia los cultivos de coca • Aumento del costo de vida debido al alto flujo de dinero en la zona • Aumento del consumo no tradicional de productos y servicios • Influencia de los grupos armados ilegales sobre las mujeres para participar en algún rol en la producción de la coca	• Aumento de la deforestación para ubicar las plantaciones de coca • Afectación de los suelos y fuentes hídricas debido al uso de agroquímicos empleados para el cultivo de coca y su procesamiento	• No existía una atención institucional a las zonas rurales del municipio • Debilitamiento de las formas de asociación social • Debilidad en la conectividad vial • Estigmatización de los municipios como territorios cocaleros
¿Cuáles fueron los planes de atención local, departamental y nacional para contrarrestar la presencia de los cultivos de coca en los municipios?	• Estrategias combinadas de extinción de dominio, erradicación y aspersión de los cultivos • Desmovilización de las AUC • Aumento del número de efectivos de la fuerza pública en los territorios • Desmovilización de alias "Karina", integrante de las Farc-EP	• Aumento de la oferta institucional en educación, particularmente en las zonas afectadas por los cultivos de coca • Programas de atención alimentaria a la población escolar • Promoción de un territorio de paz • Programas de educación y promoción de cultura ciudadana	• Implementación del Programa Familia Guardabosques • Implementación del programa Familias en su Tierra • Oferta de créditos y subsidios • Promoción de proyectos productivos por medio de alianzas estratégicas	• Reorganización del territorio para el uso lícito de la tierra	• Mejoramiento de la conectividad vial • Iniciativas para la promoción de agremiaciones y cooperativas • Trabajo articulado entre la comunidad y las instituciones para fortalecer la legalidad en el territorio

¿Qué medidas se han tomado actualmente para la sostenibilidad en el abandono de la producción de los cultivos de coca en los municipios?	• Ampliación del número de efectivos de la fuerza pública y mejoramiento de la infraestructura en seguridad • Trabajo conjunto entre la policía y los jóvenes • Programas de educación y promoción de cultura ciudadana • Mejoramiento en la infraestructura • Monitoreo de riesgos sociales	• Oferta de educación secundaria en las zonas vulnerables • Ampliación de oportunidades de educación superior: universidad en el campo • Trabajo articulado con la Universidad de Caldas y el SENA • Mejoramiento de la infraestructura educativa rural • Política pública de primera infancia	• Promoción de producción ganadera • Promoción de la producción de cultivos de cacao • Implementación de programas de ecoturismo • Fortalecimiento de la asociatividad como medio de fortalecimiento de la producción lícita	• Mitigación de la deforestación ocasionada por los cultivos de coca • Jornadas de trabajo para el cuidado ambiental de los Parques Nacionales Naturales	• Trabajo articulado entre instituciones y comunidad para la promoción de redes de apoyo conjunto • Implementación de obras de construcción de placa huella y mejoramiento de vías en las veredas • Implementación de programas de desarrollo para la paz • Implementación del programa de desminado humanitario
¿Qué medidas se tomarían hacia el futuro para fortalecer la institucionalidad en el territorio y no reincidir en la producción de cultivos de coca?	• Proceso de modernización y transformación de las instituciones de seguridad • Aumento del número de hombres en todo el territorio • Mayor cobertura en infraestructura	• Ofrecer nuevos programas de educación • Flexibilizar el número de estudiantes del programa de educación superior ofrecido por el Comité Nacional de Cafeteros • Mejoramiento de la cobertura y calidad del servicio de internet en las zonas más alejadas del municipio • Ampliar la disponibilidad de equipos de computación para las instituciones educativas	• Mejoramiento en la comercialización de los productos • Promover redes asociativas de turismo rural • Fortalecer programas de ecoturismo • Fortalecimiento de nuevas líneas productivas	• Promover el pago de servicios ambientales • Atender los desacuerdos de la comunidad asociados a la construcción de hidroeléctricas	• Promover redes de asociatividad de víctimas del conflicto armado • Impulsar el proyecto de inclusión de los municipios como territorios afectados por el conflicto armado • Reforzar la atención psicosocial a la comunidad • Aumento del personal de las comisarías de familia • Priorizar la necesidad del desminado humanitario

2.2. Reconstrucción de la línea de tiempo del proceso de llegada, auge y abandono de los cultivos de coca en los municipios de Samaná y Norcasia

La historia de la comunidad de Samaná y Norcasia con respecto a los cultivos de coca es similar. A continuación, se presenta un breve relato de los hechos que ocurrieron a lo largo del tiempo, desde la llegada de los cultivos hasta la actualidad en los dos municipios; esta descripción parte de la información proporcionada por las comunidades en los territorios. Cabe resaltar que el relato coincide en buena medida con la percepción de las instituciones sobre la forma en la que se estableció y se atendió la problemática de la presencia de cultivos de coca.

Llegada de los cultivos: 1990-2000

La llegada de los cultivos de coca se dio con el auge de la presencia de los grupos armados ilegales, particularmente de los frentes 9 y 47 de las Farc-EP y las AUC. Por esos años, los grupos ilegales impusieron un ambiente de inseguridad, ocasionado por las acciones violentas que realizaban sobre la comunidad; esta ausencia de seguridad se profundizó con el abandono de las instituciones a los territorios y a la limitada respuesta de la fuerza pública para contrarrestar la ilegalidad.

Las líneas de producción que se impulsaban en esta época eran el plátano, la caña, el aguacate, el fríjol, el cacao y el café. Este último cultivo era el que generaba los mayores ingresos para las familias; sin embargo, como consecuencia de la crisis mundial del café, que desencadenó una baja en los precios, junto con el ofrecimiento y la presión de los grupos armados, se propició un incentivo para que las familias vieran en la coca una alternativa para solventar sus necesidades económicas.

La producción de la coca se convirtió en un negocio familiar, donde todos los integrantes se dedicaban a alguna labor, incluyendo los niños, niñas y jóvenes. Esta situación causó un aumento en los índices de deserción escolar, ya que gran parte de los jóvenes se dedicaron a la labor de “raspachines” de la hoja de coca.

De manera particular, en Norcasia la coca llegó con estacas traídas desde el municipio de La Gabarra, en Norte de Santander. En el caso de Samaná, la coca llegó por semillas y estacas provenientes de Puerto Boyacá (Boyacá), que ingresaron por las veredas de San Diego, Florencia y Cristales.

Auge de los cultivos: 2000-2003

Con el establecimiento y la expansión de los cultivos de coca, las familias obtuvieron mayores ingresos económicos en comparación con los que recibían con los cultivos lícitos; este aumento permitió un mejoramiento de las condiciones de vida, ya que las familias adquirieron más y mejores bienes y servicios de los que consumían habitualmente. Sin embargo, junto con esta bonanza, la comunidad vivenció los daños que traía la coca. En temas ambientales, la siembra masiva de coca ocasionó un aumento en los indicadores de deforestación; asimismo, se produjo un daño a los suelos por el uso masivo de agroquímicos en los cultivos y una contaminación a los ríos por verter químicos empleados en la producción de cocaína.

En materia de seguridad, la comunidad percibió un aumento en los hechos de violencia en sus municipios. Los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas, los secuestros, las amenazas, las extorsiones, los desplazamientos forzados, la combates por el control del territorio entre fuerza pública, paramilitares y guerrilla, los toques de queda, los casos de violencia sexual y la instalación de minas antipersonal, se convirtieron en parte de la vida cotidiana de las familias.

En el ejercicio de la política y de la administración pública, el auge de la coca causó una fuerte debilidad en la gobernabilidad, lo que impidió una adecuada atención a las problemáticas del territorio. Tal fue la presión e impedimento de la administración que en Samaná el equipo de Gobierno debió despachar desde Manizales, a causa de la falta de garantías de seguridad para ejercer el control sobre el municipio. La situación de seguridad también incidió en las organizaciones sociales que tenía la comunidad, ya que las pocas organizaciones y cooperativas se desintegraron por las amenazas recibidas de los grupos armados.

Las dinámicas sociales de los municipios también se vieron modificadas. En los dos municipios empezaron a surgir problemáticas que frecuentemente se ven en regiones cocaleras: las conflictividades sociales; el aumento del consumo de drogas y alcohol; los embarazos adolescentes; la prostitución, y la resolución violenta de conflictos fueron los problemas que se debieron atender por estos años.

Decisión de abandono: 2003-2006

En medio de estos impactos negativos que sufría la comunidad, en el inicio del siglo XXI la implementación de la política de seguridad democrática y el nuevo enfoque de confrontación de los cultivos ilícitos generó una intervención en los territorios. Por una parte, el aumento del pie de fuerza militar, que incidió en la contención y el repliegue de la guerrilla de las Farc-EP, así como el proceso de desmovilización de los paramilitares, condujeron a un mejoramiento de las condiciones de seguridad en los municipios; la presencia de la fuerza pública también se reflejó en los programas de erradicación forzosa, la aspersión aérea con glifosato de los cultivos y la extinción de dominio de fincas dedicadas a la coca. Por otra parte, de manera combinada con el aumento de las medidas de seguridad, el Gobierno nacional, de la mano con las instituciones regionales y locales, llevó a cabo la implementación los programas Familias Guardabosques y Familias en su Tierra, entre otros.

Las acciones armadas de la fuerza pública, en la percepción de la comunidad, generaron en un principio tensiones asociadas al aumento de los combates con la guerrilla, daños a los cultivos lícitos y las fuentes hídricas a causa del glifosato, y falta de cobertura de los programas de sustitución para todos los afectados. A pesar de estas críticas, las familias iniciaron un proceso voluntario de abandono de los cultivos.

Al final de este periodo la percepción de seguridad mejoró, como consecuencia de la salida de las AUC y la desmovilización de alias “Karina” de la región, una de las comandantes de las Farc-EP en el territorio. Asimismo, las instituciones de Gobierno pudieron ingresar a las zonas más alejadas de los municipios para atender las necesidades de las comunidades. La coca, para el fin de ese año, había descendido considerablemente.

Abandono definitivo: 2006-2018

Con la implementación de las políticas de Gobierno y con la voluntad de la comunidad para abandonar la coca, los municipios se reorganizaron para retornar a la legalidad. En materia de seguridad, entre 2006 y 2008 la comunidad observó el abandono total de los grupos armados ilegales de los municipios gracias a las acciones de la fuerza pública; estos esfuerzos institucionales permitieron recobrar la confianza de la comunidad en esta institución. En materia institucional, los funcionarios de las entidades del Estado lograron hacer presencia en las zonas alejadas gracias a las garantías de seguridad y al mejoramiento de la conectividad vial; esto se complementó con el trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil que pudieron volver a conformarse. Los planes de sustitución de cultivos siguieron su rumbo, complementados con la oferta de programas ofrecidos por la cooperación internacional; a esto se sumó el acompañamiento de la Cruz Roja y los programas de desminado humanitario.

En la actualidad, Norcasia y Samaná son territorios libres de la presencia de grupos armados ilegales y de cultivos de coca. La coca partió en dos la historia de los municipios y dejó una enseñanza acerca de las consecuencias que genera el establecimiento de dichos cultivos; la comunidad describe sus municipios como territorios que fortalecieron el trabajo entre comunidad y Estado, donde la “tranquilidad” prima en sus habitantes.

Aunque la acción de los grupos armados y la presión por sembrar coca no son un problema en la actualidad, existen preocupaciones asociadas a la debilidad en los programas de atención a víctimas; la crisis del precio del café, que puede afectar a las familias dedicadas a esta labor; la falta de comercialización de los productos lícitos; las conflictividades sociales ocasionadas por la construcción y puesta en marcha de las hidroeléctricas, entre otras problemáticas. Por lo anterior, la comunidad manifiesta la necesidad urgente de atender estos temas para mejorar la calidad de vida y evitar la amenaza de la reincidencia a los cultivos de coca. En la figura 19 se presenta un esquema que sintetiza la línea del tiempo construida por la comunidad.

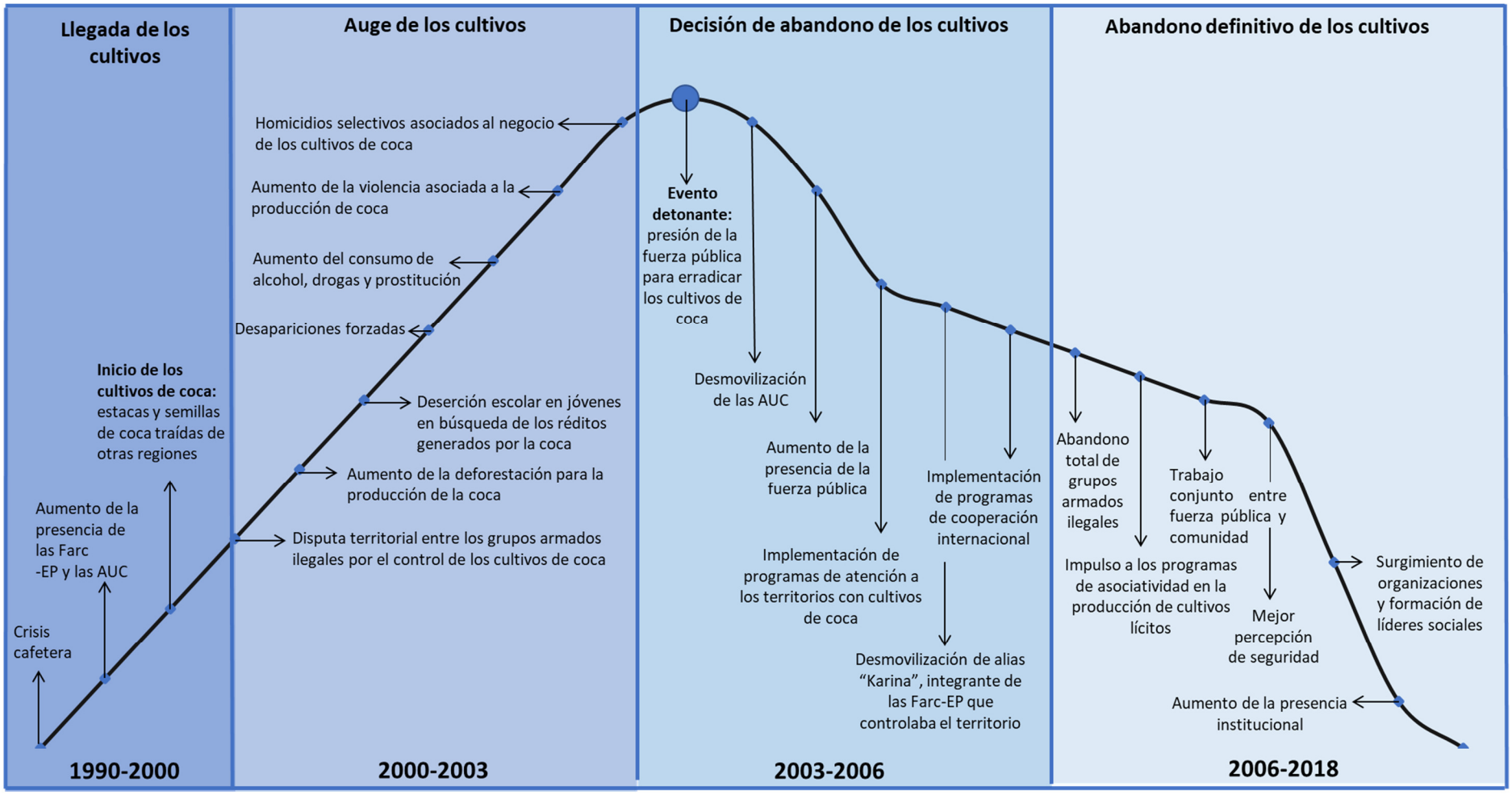


Figura 19. Línea del tiempo: llegada, auge y abandono de la producción de los cultivos de coca en los municipios de Samaná y Norcasia, Caldas

Fuente: elaboración propia con base en los relatos de la comunidad de los municipios de Samaná y Norcasia.

3. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

Como resultado del análisis multitemporal de coberturas, la caracterización territorial y los hallazgos del trabajo de campo realizado en Samaná y Norcasia, se plantea a continuación una serie de buenas prácticas y lecciones aprendidas con el objetivo de que se conviertan en referentes para otros territorios afectados por la problemática de cultivos ilícitos.

Las buenas prácticas serán entendidas como "…una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio, que se ha repetido y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas"[45]. Por su parte, las lecciones aprendidas se entenderán como "…el conocimiento o entendimiento ganado por medio de la reflexión sobre una experiencia o proceso, o un conjunto de ellos. Esta experiencia o proceso puede ser positivo o negativo…"[46].

Las estrategias a las que se hará mención como referentes para otras zonas del país, parten de la combinación de la puesta en marcha de las buenas prácticas y las lecciones acogidas en el departamento de Caldas y que, hasta la fecha, han permitido el éxito del abandono sostenido en el territorio de cultivos ilícitos. Con esto se quiere señalar que la superación de esta problemática no parte de la atención unicausal de un asunto que suscita la producción de la coca, sino al funcionamiento integral de un paquete de medidas que incidan de manera profunda en las causas estructurales que dan origen a esta práctica ilícita y conduzcan al tránsito hacia una cultura de legalidad en los territorios.

Antes de detallar cada una de las buenas prácticas y lecciones aprendidas, se sintetizan a continuación los principales elementos que incidieron en el proceso de abandono de los cultivos de coca en el departamento (figura 20).

[45] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Plantilla de buenas prácticas* (2015), http://www.fao.org/3/a-as547s.pdf.
[46] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Notas de Lecciones Aprendidas* (2008), https://publications.iadb.org/en/publication/15156/notas-de-lecciones-aprendidas.

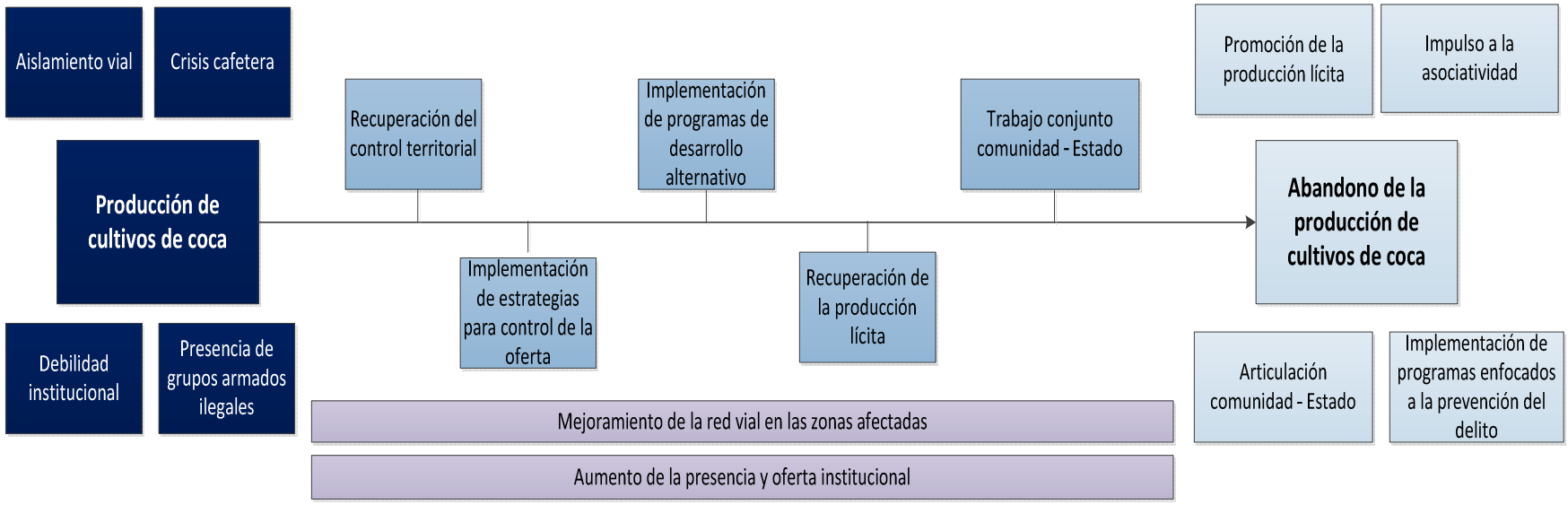


Figura 20. Características de la presencia, disminución y abandono de los cultivos de coca en Caldas

3.1. Buenas prácticas

Las buenas prácticas, definidas a partir del estudio en los territorios, son:

1. *Garantizar la seguridad del territorio.* El uso de la violencia es, por lo general, una de las problemáticas que viven las zonas rurales con presencia de cultivos ilícitos; por lo anterior, una de las necesidades para transitar hacia un entorno de legalidad es la recuperación, por parte de las instituciones militares y de policía, de estándares mínimos de seguridad que le permitan a la comunidad y a las entidades de Gobierno atender, formular e implementar estrategias frente al establecimiento de la economía ilegal. Este componente no debe centrarse únicamente en acciones militares contra los grupos armados, sino en el diseño de programas conjuntos de trabajo con la comunidad y en el desarrollo de planes de prevención del delito que permitan ofrecer una sostenibilidad de la seguridad en los territorios.

2. *Fortalecer la articulación institucional en el territorio:* el trabajo articulado entre las instituciones del orden local, regional y nacional es una buena práctica que permite la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a la superación de la problemática de los cultivos ilícitos en los territorios; dicho trabajo debe basarse en el establecimiento de espacios de diálogo para diagnosticar y atender todos los temas de interés para la comunidad, aprovechando las

capacidades locales. A esta labor conjunta entre entidades del Estado deben sumarse las organizaciones sociales que se conviertan en medios de interlocución entre las instituciones y la comunidad para que, de esa forma, se pueda tener una presencia conjunta en los territorios.

3. *Implementar programas de atención integral en los territorios.* La atención institucional a los territorios no debe responder únicamente a la superación de la problemática del establecimiento de cultivos ilícitos; la responsabilidad institucional tiene que darse de manera holística, atendiendo las causas originarias del problema y contemplando el diseño de políticas a mediano y largo plazo, encaminadas a la sostenibilidad en el abandono de esta práctica ilegal. Por lo anterior, los programas de atención no deben centrarse exclusivamente en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y en el impulso de la producción de cultivos lícitos para remplazar los ingresos de la coca; debe abarcar programas que atiendan la debilidad de las instituciones locales, las problemáticas sociales, el fortalecimiento de la cultura, la conservación del medio ambiente, entre otros temas.

4. *Aprovechar las prácticas agroculturales autóctonas de los territorios.* Con el establecimiento de los cultivos de coca se ha comprobado que las familias abandonan la producción de cultivos lícitos en los territorios. Una forma de transitar a economías lícitas es la retoma de las prácticas agroculturales propias del territorio, junto con el fortalecimiento de la asistencia técnica, el mejoramiento de los canales de comercialización y el impulso a la formación de asociaciones y cooperativas como medios de empoderamiento y fortalecimiento a los productores. Además de lo anterior, es importante impulsar nuevas líneas de producción antes no exploradas o abandonadas, así como nuevas formas de ingreso, como los programas de turismo rural o ecoturismo.

5. *Promover la cultura de la legalidad.* Uno de los impactos que genera el establecimiento de los cultivos ilícitos son las problemáticas conexas que agudizan las conflictividades sociales y el estigma de convertirse en territorios promotores del narcotráfico. Por lo anterior, una opción para recuperar la legalidad en el territorio es el impulso de programas y estrategias de promoción de la cultura de la legalidad y la prevención del delito, por medio del trabajo entre las instituciones y la comunidad. Cada uno de los planes debe responder a las características propias de cada comunidad, por lo cual deben focalizarse en temas de interés para el territorio.

3.2. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas, definidas a partir del estudio en los territorios, son:

1. *Los territorios aislados favorecen el establecimiento del cultivo de coca.* Un territorio aislado es aquel en el que, por dificultades en la accesibilidad, se restringen la posibilidad de cobertura de servicios, la presencia institucional y el desarrollo de economías competitivas. Por tanto, en este tipo de territorios, el establecimiento de economías ilegales, las cuales tienen unas condiciones de mercado pactadas por agentes que imponen un nuevo orden social para facilitar la venta del producto y que controlan el territorio, son una alternativa económica para los productores.

2. *Antes de la coca existía una economía lícita de la que se podía vivir.* Previamente a la llegada de los cultivos de coca a los territorios existían líneas de producción lícita que servían a las familias para generar ingresos; este tipo de actividades económicas, conocidas y apropiadas por los productores, favorecen el retorno a actividades legales tradicionales. Se tiene conocimiento acumulado por parte del productor que facilita la consolidación de posibles ejes de las líneas de producción asociativa para llegar a mercados más importantes.

3. *Debilidad de la relación Gobierno-comunidad.* Al debilitarse la relación entre la comunidad y sus gobernantes, representados por la presencia institucional, se generan escenarios propicios para la incursión de agentes externos al Estado, los cuales aprovechan estos vacíos e imponen sus propias economías y políticas de control, que habitualmente agudizan las conflictividades sociales y económicas en los territorios.

4. *La falta de oferta educativa incide a favor de que actividades ilegales sean una opción de vida.* Las áreas rurales se caracterizan por la falta de alternativas educativas más allá de la educación básica primaria. La población joven, sin posibilidades para continuar su formación académica y además que no puede desplazarse a un centro poblado con mayor oferta, elige como opción de vida actividades ilegales que, en comparación con actividades agropecuarias tradicionales, tienen un atractivo para este tipo de población, puesto que generan ingresos económicos que les permitirán acceder a bienes y servicios (celulares, ropa, motocicletas, entre otros) que con las actividades tradicionales no es factible obtener en el corto plazo.

5. *El cultivo de coca es detonante de violencia.* El establecimiento de actividades ilegales en el territorio, en este caso la presencia de cultivos de coca favoreció la formación de una nueva dinámica social donde agentes no oficiales ejercen control territorial con reglas de convivencia, acceso al territorio y condiciones de mercado de los productos que les generan renta (cultivos ilícitos). Si estas condiciones o reglas no se cumplen, se ejecutan acciones para coaccionar a la población, que generalmente repercuten en hechos victimizantes para la comunidad.

6. *Para mitigar la reincidencia de economías ilegales en los territorios es necesario la creación de programas específicos de prevención del delito.* Posterior al abandono de una economía ilícita, la implementación de programas de prevención es primordial; dichos escenarios promueven la no repetición, la creación de conciencia colectiva de legalidad y fortalecen los grupos de poblaciones con mayor vulnerabilidad a las economías ilegales.

7. *Estrategias de control de la oferta de drogas como elemento para disuadir la siembra.* En el departamento, las estrategias que se desarrollaron para frenar la expansión de los cultivos ilícitos (aspersión aérea y erradicación manual forzosa) afectaron directamente la producción del cultivo; en términos económicos esto implica una reducción en los ingresos, y esta pérdida es un factor concluyente para que el productor tome la decisión de abandonar la siembra del cultivo ilícito. Asimismo, acciones judiciales como la extinción de dominio donde se evidencia el desarrollo de una actividad ilegal relacionada con la producción de drogas, son acciones que desmotivan este tipo de actividades. Sin embargo, se aclara

que este proceder se evidencia en territorios donde el control territorial por parte de grupos armados ilegales no es hegemónico.

8. *Los programas de desarrollo alternativo impulsan el desarrollo rural de los territorios:* adicional a las estrategias de control de la oferta de carácter coercitivo, en el departamento el ingreso de los programas de desarrollo alternativo facilitó, en primer lugar, que las personas concibieran la factibilidad de obtener recursos sin depender de actividades ilegales y, en segundo lugar, recuperar la confianza en las entidades del Estado, a través de la llegada de oferta institucional (programas para fortalecer la asociatividad, mejoramiento vial, programas de prevención del delito y seguridad).

9. *Conciencia colectiva sobre el impacto de los cultivos en el territorio.* El abandono de una actividad ilícita se vuelve sostenible con el fortalecimiento de otras dimensiones como la económica, la social y la de seguridad; sin embargo, si no existe un compromiso colectivo para la no reincidencia, cualquier tipo de intervención no conduce al abandono de la siembra de cultivos de coca. Para lograr esta conciencia desde la base social comunitaria, que permita evidenciar y tener presente las consecuencias de estas actividades, es necesaria la presencia integral del Estado, que refuerce las capacidades y el buen vivir de las comunidades.

4. RECOMENDACIONES Y COMPROMISOS PARA LA SOSTENIBILIDAD

Dentro de los hallazgos identificados en el territorio, tanto en el trabajo de campo realizado en Norcasia y Samaná como en el análisis de la información de caracterización territorial, se identificaron algunos aspectos que requieren un manejo integral, con el fin de lograr la sostenibilidad del territorio libre de cultivos de coca.

Entre los aspectos que se recomienda monitorear de manera permanente para brindar soluciones pertinentes a los problemas que afectan el territorio, y que permitan mantenerlo libre de cultivos de coca, son:

- *Presencia de otras actividades de explotación en el territorio.* De acuerdo con el último informe publicado por UNODC, *Explotación de oro de aluvión, evidencias a partir de percepción remota 2016*, en los municipios de La Dorada y Norcasia se registra la explotación de oro de aluvión con maquinaria en tierra. Si bien este informe solo muestra la ubicación de la explotación y no permite identificar si está en condición de ilegalidad, la presencia de esta actividad en departamentos vecinos como Antioquia está permeada por el control del grupos armados ilegales; esto ha sido un factor determinante en el aumento de hechos victimizantes contra la población civil, así como de acciones subversivas para ejercer control sobre los territorios y los flujos económicos que se desprenden del desarrollo de esta actividad.

- *Amenaza de afectación por coca en la vecindad.* Antioquia, departamento vecino ubicado al nororiente de Caldas, para 2017 tenía 13.681 ha sembradas con coca que representan el 8 % del total nacional. La afectación en este departamento tiende al incremento desde 2013: tan solo entre 2016 y 2017 se presentó un aumento de su área afectada en un 55 %; los municipios con mayor área sembrada en Antioquia se localizan en las subregiones del nordeste y Bajo Cauca antioqueño. No obstante, en el límite con Caldas, los municipios de San Luis y San Francisco tienen una afectación de 17 ha para 2017, y entre 2015 y 2016 Sonsón y San Carlos también presentaban afectación.

  La presencia de cultivos de coca en la periferia de Caldas puede ser un factor de riesgo frente al abandono evidenciado en el departamento; la expansión de cultivos de coca se puede generar en los territorios por factores de vulnerabilidad, como presencia de grupos armados ilegales, crisis en las economías lícitas y condiciones de accesibilidad que limitan el desarrollo de estas economías, así como el acceso a servicios; por tanto, mantener los buenos indicadores que en estos tres aspectos ha presentado Caldas en los últimos años y realizar acciones constantes para mejorarlos puede reducir la posibilidad de reincidencia del fenómeno en el departamento.

- *Seguridad.* La presencia y acción de la fuerza pública en el territorio ha sido un elemento fundamental para mantener la seguridad. A pesar de los esfuerzos que ha venido realizando la Gobernación en esta materia, la Defensoría del Pueblo publicó una alerta temprana para el departamento desvirtuada por las autoridades territoriales, que reporta la necesidad

de evitar a toda costa la reorganización de nuevas estructuras armadas de las extintas Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) que, forjando alianzas con grupos posdesmovilización como "Los Paisas", "La Oficina de Envigado" y las "Autodefensas Gaitanistas de Colombia", pudiesen hacer presencia en el territorio. Asimismo, la alerta menciona el rearme de excombatientes del desaparecido Frente 47 de las Farc-EP, y la continuidad en las operaciones armadas del Frente 9 de esta guerrilla que no se acogió a los acuerdos de paz firmados con el Gobierno nacional. A esto se suma la reactivación del Frente Carlos Alirio Buitrago de la guerrilla del ELN[47].

Ante este escenario que presenta la Defensoría del Pueblo, se evidencia la urgente necesidad de robustecer los programas de atención en seguridad frente a las posibles acciones que puedan cometer los grupos armados en las zonas más vulnerables del territorio y evitar su establecimiento. Para esto, se pueden fortalecer las alianzas de trabajo entre la Gobernación y los municipios afectados, así como establecer un trabajo conjunto con las autoridades del departamento de Antioquia, territorio vecino donde se tiene conocimiento de una mayor presencia de estructuras ilegales.

- *Posible abandono estatal:* "Cuando lo estamos haciendo bien, más nos dejan solos". Esta es una preocupación que manifestaron las instituciones locales y la comunidad en los municipios visitados. Su afirmación se sustenta en que, si bien los esfuerzos hechos durante las últimas décadas entre las instituciones y la sociedad civil han permitido que Caldas sea uno de los pocos departamentos que no se encuentre afectado por problemáticas del orden nacional como la violencia asociada al conflicto armado, la alta producción de cultivos ilícitos o la extracción ilícita de minerales, no reciben atención institucional por no contar con estas problemáticas.

  Por lo anterior, una recomendación es continuar brindando constante atención institucional, que impulse el desarrollo territorial aprovechando la ausencia de problemáticas en seguridad o en la producción de coca, y se encamine al fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la calidad de vida de las comunidades, particularmente de las familias que abandonaron los cultivos ilícitos y que ahora se dedican a economías lícitas.

- *Corrupción.* El fenómeno de la corrupción es uno de los posibles factores que podrían poner en peligro la sostenibilidad del departamento libre de cultivos ilícitos. De acuerdo con el índice de transparencia para las entidades públicas[48] (ITEP), calculado por Transparencia por Colombia, la Gobernación del departamento de Caldas ha reducido significativamente su calificación en el nivel de riesgo de la corrupción, al pasar del puesto 3 en el periodo 2013-2014 al 9 en el periodo 2015-2016, y establecerse en un nivel de riesgo medio de corrupción. Según esta institución, el departamento presenta deficiencias en el establecimiento de políticas, medidas y estrategias anticorrupción, en especial en lo relacionado con la existencia de medidas, estrategias, lineamientos o políticas para la declaración y trámites de conflictos de interés, además de la falta de mención de las acciones o estrategias anticorrupción en los lineamientos de política pública.

[47] Defensoría del Pueblo, *Alerta Temprana N.° 0021-19* (2019), http://m.lapatria.com/sucesos/defensoria-puso-el-dedo-en-la-llaga-por-inseguridad-en-el-oriente-de-caldas-437885?utm_source=google&utm_medium=organic.
[48] Transparencia por Colombia, *Reporte final de resultados. Índice de Transparencia Departamental 2015-abril de 2016*, https://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/2017/Gobernaciones/Ficha%20Resultados%20Gobernacio%CC%81n%20de%20Caldas.pdf.