



**SUSTITUCIÓN INTEGRAL DE
CULTIVOS DE USO ILÍCITO EN
TUMACO 2011-2017**

AUTORAS

**JENNY MARCELA CUERO CAICEDO
KIMBERLY
STEFANÍA QUIÑONES ESTUPIÑAN**

**Universidad del Cauca, Facultad de
Derecho, Ciencia Política y Sociales**

**Departamento de Ciencia Política
Popayán – Cauca
2019**

SUSTITUCIÓN INTEGRAL DE CULTIVOS DE USO ILÍCITOS EN TUMACO
2011-2017

JENNY MARCELA CUERO CAICEDO
KIMBERLY STEFANIA QUIÑONES ESTUPIÑAN

TESIS PARA OBTENER TÍTULO COMO POLITÓLOGAS

DIRECTOR
ALEXANDER MONTOYA PRADA

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN – CAUCA
2019

Agradecimientos

Queremos agradecer al principal autor e inspirador de esta investigación, el Espíritu Santo y a Dios, quien compartió su sueño con nosotras y, nos usó como instrumento para hacerlo posible.

A nuestro director, Alexander Montoya Prada, por dejarse usar por Dios para acompañarnos en este camino y, brindarnos su conocimiento, tiempo y paciencia para conducir esta investigación a su resultado final.

Agradecimiento Marcela Cuero

Agradezco a mi madre, Mariela Caicedo, por ser ejemplo de tenacidad y sacrificio, por su apoyo incondicional y, por dejar aún lado sus sueños para que los míos pudieran ser posible. A mi padre, Johnny Cuero, por creer en mi de manera incondicional y enseñarme que es mejor recorrer el camino sin dejar espinas. A mi tía favorita, Olga Cortés, por su ejemplo de superación y recordarme que el cielo es el límite. A mis abuelas y demás familiares, gracias, porque sus consejos y oraciones también hicieron que este momento fuera posible.

Agradecimientos Kimberly Quiñones

Agradezco a mi madre, Pilar Ramírez, por siempre sostener mí mamó y soñar conmigo, por enseñarme que cuando ponemos a Dios de primero en todo, él se encarga del resto. A mis hermanas, Andriany, mi compañera de vida, qué nunca desistió. Tabita y Ayelen, mis regalos del cielo. A mi abuela, Teresa, por su amor incondicional. Mis tías, María Antonia, por enseñarme que sí era posible y, Donca, por siempre estar para mí. A mi pá, por su dedicación. Y a los demás integrantes de mi familia, gracias por ser parte de este sueño, Dios los bendiga, los amo.

Finalmente, agradecemos a nuestros amigas es común. Kathe Narváez, Ivis Arboleda y Nany Quiñones, por ser la familia que Dios puso en este camino para soportarnos, darnos una palabra de aliento y cuidarnos en los momentos que fueron necesarios.

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I	
2. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DEL MUNICIPIO DE TUMACO.....	14
1.1.Características sociopolíticas del municipio de Tumaco: Indicadores de vulnerabilidad.....	14
1.2.Presencia de actores armados y tipos de victimización en el municipio de Tumaco 2011 – 2017.....	19
1.3.¿Existen ventajas comparativas y competitivas que favorecen la producción de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco?.....	29
CAPÍTULO II	
6) IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE LAS POLÍTICAS DE SUSTITUCIÓN EN TUMACO, 2011 – 2017.....	38
2.1.Marco referencial de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito para el municipio de Tumaco.....	39
2.2.Modelo de política de sustitución “represivo”: estudio de caso consejo comunitario Alto Mira y Frontera.....	44
2.3.Modelo de política de sustitución “reconstrucción social”: estudio de caso consejo comunitario Rescate las Varas.....	50
2.4.Modelo de política de sustitución “regulación del mercado”: estudio de caso del corregimiento de Llorente.....	58
CAPÍTULO III	
10) PROPUESTA DE SUSTITUCIÓN INTEGRAL DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO PARA TUMACO.....	65 3.1
Diseño y construcción de la política.....	66 3.1.1
Plan de acción	67 3.2
Componentes.....	69
3.3 Estrategia.....	76
3.4 Sistema de incentivos.....	82
CONCLUSIÓN.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	90

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Zonas con presencia histórica de organizaciones armadas 2008 – 2015.....	20
Mapa 2. Ubicación de cultivos de uso ilícitos, ríos y puntos clúster en el municipio de Tumaco.....	30
Mapa 3. Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.....	45
Mapa 4. Consejo Comunitario Rescate las Varas.....	51
Mapa 5. Corregimiento de Llorente.....	60

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Grafica 1. Indicadores de NBI del municipio de Tumaco y su relación frente al departamento de Nariño y la media nacional – 2011.....	15
Grafica 2. Tasa de desplazamiento forzado en el municipio de Tumaco frente al total departamental y Nacional 2011 – 2017.....	24
Grafica 3. Secuestros y desapariciones forzadas en el municipio de Tumaco, frente al total departamental y nacional 2011 – 2017.....	25
Grafica 4. Homicidios en el municipio de Tumaco 2011 – 2017.....	27
Grafica 5. Número de hectáreas de hoja de coca sembradas en el municipio de Tumaco 2011 – 2017.....	32
Grafica 6. Área productiva frente a los volúmenes de producción en toneladas métricas 2011 – 2016.....	34

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Grupos armado ilegales que hacen presencia en el municipio de Tumaco, 2014 – 2017.....	22
Cuadro 2. Resumen de la implementación de los modelos de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco, 2011 – 2017.....	63
Cuadro 3. Diseño y construcción participativo de la política.....	68
Cuadro 4. Componentes de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito.....	74
Cuadro 5. Estrategia para la sustitución integral de cultivos de uso ilícito en Tumaco.....	82

ÍNDICE DE FLUJOGRAMAS

Flujograma 1. Contexto Sociopolítico de Tumaco.....	37
Flujograma 2. Estrategia nacional de erradicación manual de cultivos de uso ilícito.....	47
Flujograma 3. Componentes para una política de sustitución integral de cultivos de uso ilícitos.....	76

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Volumen de producción y precio en el mercado de la hoja de coca en Tumaco, 2011 – 2016.....	43
Tabla 2. Número de hectáreas erradicadas manualmente y asperjadas en Tumaco, 2011 – 2016.....	46

INTRODUCCIÓN

El problema de las drogas ilícitas es un fenómeno que cada vez ocupa espacios más importantes en las agendas de los gobiernos del continente americano. Frente a ello, las alternativas de solución se ajustan de acuerdo a la definición del problema que se tome, y al eslabón de la cadena que se considere determinante, entre producción, distribución y consumo.

En Colombia, las formas en las que se ha abordado el tema, al igual que las definiciones del problema, varían haciendo énfasis en todas las estaciones de la cadena, pero con estrategias y periodos de aplicación diferentes para cada una. Por ejemplo, a partir de la puesta en marcha del Plan Colombia, entre 1999 y 2000, el gobierno colombiano concentra sus esfuerzos en atacar principalmente la producción, la cual se materializa en la siembra de cultivos de uso ilícito. Dentro de esta lógica también se inscriben acciones como la Política Nacional de Consolidación Territorial, y el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC.

El municipio de Tumaco ha sido uno de los receptores de estas tres políticas nacionales. Conocer el momento exacto en el que los cultivos de uso ilícito hacen presencia en este municipio, al igual que el inicio de las estrategias de sustitución ha sido casi imposible de la mano de los estudios académicos, sin embargo quienes en él habitan, afirman que desde hace unos cuarenta años, aproximadamente, se reconoce la existencia de cultivos de hoja de coca en este municipio.

Antes del año dos mil en Tumaco no existía la coca, de pronto había algunos palos de coca, pero eso se desconocía. Los cultivos llegaron entre el 2000 y 2005 con todo el proceso de aspersión en los departamentos para terminar con la coca, porque esa gente migró hacia Tumaco, y no de forma voluntaria, sino que fueron llevados por las FARC” (Varas, 2016)

Tumaco está ubicado en el departamento de Nariño, al suroccidente colombiano. Cuenta con una selva húmeda tropical, y se caracteriza por tener un suelo fértil, con condiciones óptimas para cultivar en todas las épocas de año. “Al norte limita con los municipios de Francisco Pizarro, Roberto Payan y Mosquera; al sur con Ecuador; al occidente con el océano pacífico, y al oriente con el municipio de Barbacoas” (Fundación Paz y Reconciliación , 2017). Este es el escenario ideal para producción de cultivos de uso ilícito y la transformación del mismo.

Los municipios aledaños cuentan con características similares a las de Tumaco, lo que permite extender la siembra de cultivos de uso ilícito hacia esas zonas. Además, el tener fronteras internacionales lo convierte en un ambiente propicio para la exportación. Esto acompañado de “ríos y estero que alimentan el océano pacífico, e islas que atraviesan las 365 veredas en la zona rural, donde los manglares tienen mayor presencia” (Alcaldía Municipal , 2017).

Con la implementación del Plan Colombia, y el inicio de la aspersión a los cultivos de uso ilícito con glifosato, gran parte de los campesinos cultivadores de coca de los departamentos como Putumayo y Caquetá, quienes concentraban el mayor número de cultivos de uso ilícito desde 1990 hasta el 2004 aproximadamente, tuvieron un desplazamiento geográfico hacia las zonas que Margarita Serje, en El Revés de la Nación denomina vírgenes (Serje, 2005). Estas zonas no solo permitirían la siembra de cultivos de uso ilícito, sino la transformación y exportación del clorhidrato de cocaína.

De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), para el año 2010 el municipio de Tumaco contaba con unas 18.000 hectáreas de hoja de coca presentes en su territorio, y con uno de los más altos niveles de vulnerabilidad, que indicaban la amenaza de la expansión de los mismo. Por tanto, en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, Tumaco empezó a vislumbrarse como el municipio que pondría a prueba la capacidad institucional y operativa del Estado colombiano. Sin embargo, en 2017 “el municipio llegó a concentrar un total de 24.000 hectáreas de hoja de coca, lo que convierte a Tumaco en el municipio con más cultivos de uso ilícito sembrados, no solo de Colombia, sino del mundo” (SIMCI, 2018).

A esto se le suma la llegada de actores armados ilegales que ambicionaban dominar el territorio. De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación, la disputa por Tumaco ha estado atravesada por actores que van desde autodefensas paramilitares entre 1998 y 1999 hasta guerrillas, en casi todas las fases de su existencia. A ellos se suman bandas criminales como los Rastrojos y las Águilas Negras y, finalizando con los GARF – Grupos Armados Residuales de las FARC. “Iniciando los años noventa irrumpió con fuerza la economía de la coca en el municipio, lo que implicó la presencia de grupos armados de toda índole, cruentas disputas por el control territorial y sus correspondientes afectaciones humanitarias” (Viloria, 2008).

Por lo expuesto anteriormente, es importante estudiar el desarrollo de las políticas de Sustitución de cultivos de uso ilícitos y su impacto en el municipio de Tumaco. De manera que puedan identificarse las fallas en las acciones institucionales que motivan la siembra desmesurada de estos cultivos de uso ilícitos y replantear el tipo de política que se implementa.

En este sentido, específicamente nos preguntaremos por *¿cuál ha sido el desarrollo de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícitos y su impacto en el municipio de Tumaco, 2011 – 2017?* Pues en Tumaco estas estrategias se han inclinado hacia un tipo de política que dentro del trabajo se consideran represiva, que si bien, ha generado resultados leves en materia de eliminación de cultivos de uso ilícito en determinadas zonas, también tienen una relación directa frente al aumento de los costos sociales, humanos y de los mismos cultivos. Paralelo a ello el municipio se ha convertido en el mayor productor de hoja de coca del país, aumentando la concentración de las organizaciones armadas que monopolizan los cultivos y se convierten en un componente agravado de la situación.

Para efecto de la investigación se analizará el periodo comprendido entre 2011-2017, pues dentro de estos años se cambia la definición del problema, y sus alternativas de solución, a través del reconocimiento de un conflicto armado interno que permitiría generar estrategias ajustadas a cada contexto, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y la autonomía de los territorios. Además, se inicia y culminan los diálogos de paz en La Habana y se visualizan sus primeros pasos en materia de implementación.

Ahora bien, ¿Por qué hacer el estudio sobre Tumaco? La posición geográfica, la biodiversidad y los extensos corredores fluviales que posee el municipio permiten que en él se concentre la cadena productiva para el cultivo, transformación y distribución de clorhidrato de cocaína. Además, por años el municipio de Tumaco ha sido víctima de la centralización y el abandono del Estado colombiano, lo que permitió la consolidación de grupos ilegales en su territorio, atraídos por la idea de controlar el paquete completo que el municipio ofrece.

Las acciones del Estado colombiano como respuesta a las demandas sociales de la población, constituyen una unidad de análisis fundamental para la Ciencia Política, por tanto, la dinámica de la relación sociedad - Estado dentro de la problemática hace que el tema sea pertinente para la disciplina. Además, hablar sobre sustitución de cultivos ilícitos se ha

convertido en un tema de gran interés en el marco del posconflicto que iniciamos a vivir, como se hace efectivo en el punto cuatro de la agenda de la Habana y, la Ciencia Política, como estudiosa de los fenómenos sociales no puede ser indiferente a esta realidad, por esta razón el tema resulta relevante para la disciplina.

Buscando generar una mejor comprensión del tema, hemos fijado tres objetivos específicos que le permitirá al lector tener una visión ecuánime desde las dimensiones puntuales de este trabajo. El primero pretende describir el contexto sociopolítico tumaqueño en el que se desarrollan las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Este nos permitirá crear un panorama del escenario en que se lleva a cabo la sustitución e, identificar los motivos por los cuales las personas acuden a sembrar cultivos de uso ilícito.

El segundo busca caracterizar las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, y su impacto en el municipio de Tumaco. Aquí identificaremos la forma en que se han implementado las políticas de sustitución, y qué tan efectivas han logrado ser. Finalmente, se diseñará un modelo óptimo e integral de sustitución de cultivos de uso ilícito para Tumaco, que priorice las necesidades territoriales del municipio, pero que también sea aplicable en otros contextos del país. Cada uno de estos objetivos responde a un capítulo del trabajo.

Ahora, pese a que gran parte de los procesos coyunturales de Colombia han estado mediados por los cultivos de uso ilícito, los estudios sobre sustitución de los mismos no presentan mayor variedad a la hora de investigar. No obstante, para efectos del presente trabajo hemos desarrollado el estado del arte a partir de tres categorías: en primer lugar, lo correspondiente a las políticas de sustitución alternativa; segundo, la sustitución de cultivos como estrategia de la política antidroga, y finalmente, los efectos de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos en los territorios; pertinentes para el desarrollo de la investigación.

María Victoria Rivera (1994) en, *Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo*, Francisco E. Thoumi (2009), en *Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las invulnerabilidades de Colombia*, Cesar Ortiz (2002) en *La Evolución de la Política de Desarrollo Alternativo en Colombia* y Guillermo García (2005) *Estrategia de desarrollo alternativo en Colombia* proponen el desarrollo rural como principal estrategia sostenible en materia económica y social, para la reducción de los cultivos de uso ilícito, que genere garantías para quienes lo siembran, y exprese resultados favorables en la reducción

de los mismos. No obstante, ninguno de los textos propone soluciones puntuales para los territorios, que determinen variables como el tipo de cultivo y las condiciones bajo las que se debería cultivar.

En cuanto la sustitución de cultivos de uso ilícito como elemento de la política antidrogas, Juan Manuel Gonzales (2000) en *Retos y dificultades de la sustitución de cultivos ilícitos*, Camilo González (2016) en *Acuerdos de La Habana y la nueva política sobre cultivos de uso ilícito* y Gaviria Uribe & Mejía Londoño (2001) en *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*; han puesto su mirada en describir las fallas que se han presentado en la implementación, y cuantificar los efectos adversos que provoca la política en las regiones más críticas del país, sin embargo, no se han generado propuestas realmente críticas que permitan mejorar la situación real de los territorios.

Por último, en lo que corresponde a la sustitución de cultivos de uso ilícito y su impacto en los territorios, el volumen de producción es casi nulo, si se tiene en cuenta escenarios de afectación diferentes al de la salud.

Este trabajo contribuirá al tema de sustitución de cultivos de uso ilícito, estudiando la influencia de las variables contextuales en la implementación de las diferentes políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, como parte fundamental en el desarrollo de las acciones de sustitución, que permita superar el análisis de las respuestas de corte militar, y lograr proponer el fortalecimiento de estrategias sociales y económicas para la construcción de un modelo integral de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Por tratarse de una investigación en torno a la acción concreta del Estado sobre un territorio determinado, se utilizará un enfoque neo-institucional, que analiza la estructuración de las relaciones Sociedad-Estado, por tanto, la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe estar también informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales, como grupales". (Losada & Casas, 2008).

En este sentido, las concepciones que se trabajarán están directamente relacionadas con las variables que determinan esta interacción. Sobre ello, hemos fijado tres conceptos centrales

que si bien, pueden llegar a tener dimensiones amplias, en este caso serán delimitados de la siguiente manera:

Primero, bajo el argumento de que el cultivo como tal no es ilícito, si no su uso posterior a ser cultivado, entenderemos los *cultivos de uso ilícito* como todos aquellos “cultivos que se siembran con el ánimo de hacer un uso prohibido, contra las leyes de él, y que cuyo uso final atente contra la integridad física de los seres humanos” (UNODC, 2016). Estos pueden ser, marihuana, amapola y coca. Sin embargo, para esta investigación solo serán objeto los cultivos de hoja de coca y su proceso de transformación en clorhidrato de cocaína.

En segundo lugar, entendemos que la producción de cultivos de uso ilícito en los escenarios territoriales, va a depender en gran medida de unos *actores armados ilegales*, a quienes entenderemos como aquel grupo organizado que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal, que le permita hacer uso de la violencia en acciones de coacción concertadas ((D.I.H), 2015), como las disidencias de las FARC, Paramilitares y Carteles mexicanos.

En tercer lugar, trabajaremos el concepto de *sustitución de cultivos* que emplea el observatorio de drogas en Colombia, quien dice que es el reemplazo de cultivos de uso ilícito por cultivos tradicionales (Observatorio, 2008). Por lo cual, se limita la acción del Estado a la creación de políticas que permitan cambiar los cultivos de uso ilícito, por aquellos como Cacao, Plátano, Palma africana, entre otros cultivos que permitan la sostenibilidad económica y social del municipio.

Siguiendo la línea del enfoque neo-institucionalista, utilizaremos un tipo de metodología mixta, donde confluye la visión cualitativa y cuantitativa de la Ciencia Política. En este sentido, para el primer capítulo, en donde describiremos el contexto del municipio de Tumaco, utilizaremos los dos niveles metodológicos.

En el escenario cuantitativo, haremos uso de las técnicas de *datos agregados* sobre las bases de información del SIMCI, Registro único de Víctimas - RUV, Medicina Legal y el DANE, como fuentes principales, para la construcción de una base de datos que permitiera determinar la presencia de cultivos en los territorios rurales, en materia de la identificación de hectáreas sembradas, y hectáreas que han logrado ser sustituidas; y la vulnerabilidad de las personas que habitan el territorio.

En el ámbito cualitativo, acogeremos la técnica de análisis documental en dos niveles, el primero tiene que ver con la revisión de los informes institucionales de la Fundación Paz y Reconciliación y prensa, para lograr la identificación de los actores, los lugares que hacen presencia y la ubicación estratégica del municipio.

En el segundo capítulo, donde buscaremos caracterizar las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito y su impacto en el municipio, será orientado por un tipo de metodología fuertemente cualitativa, basada en entrevistas y el análisis documental sobre informes institucionales emitidos por la Presidencia de la República, los Consejos Comunitarios del municipio, la Fundación Paz y Reconciliación y prensa.

Así se podrán determinar las estrategias de sustitución implementadas por parte del Estado, bajo las categorías de sustitución que dividimos en Represivas, de Reconstrucción Social y de Autorregulación del Mercado. Las primeras hacen referencia a las acciones como erradicación forzada, fumigaciones aéreas, y las políticas de tipo punitivo; la categoría de reconstrucción social integra las acciones de sustitución voluntaria e inversión social, y la última categoría, que aunque no corresponde propiamente a un tipo de política implementada, da cuenta de una relación de oferta y demanda por efecto mano invisible del mercado.

Para nuestro último objetivo, que pretende diseñar un modelo óptimo de sustitución integral de cultivos de uso ilícito, haremos un análisis integrado de las variables desarrolladas en los dos capítulos anteriores, que permita identificar las ventajas de cada modelo y a partir de ello, la creación de componentes que se ajusten a las necesidades contextuales de los territorios y, de esta manera crear una alternativa eficiente a los modelos de sustitución integral que conocemos hasta ahora.

Finalmente, con respecto a lo propuesto en el proyecto de investigación y, lo presentado en el informe final se presentaron tres cambios. Primero la inclusión de Medicina Legal como fuente principal para determinar la tasa de homicidios en el municipio, puesto que el Registro Único de Víctimas presentaba datos erróneos. Segundo, se incluyó un subtítulo de marco referencial para el capítulo dos, debido a que era necesario establecer los lineamientos de las políticas que fueron implementadas en el territorio. Tercero, se cambió el orden de exposición de la propuesta de sustitución integral, que se encuentra en el capítulo tres.

CAPÍTULO I

1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DEL MUNICIPIO DE TUMACO

En el presente capítulo se analizará el contexto sociopolítico tumaqueño en el que se desarrollan las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, durante el periodo comprendido entre 2011 y 2017. Por ello entenderemos este tipo de cultivos como “aquellos que se siembran con el ánimo de hacer un uso prohibido, contra las leyes de él, y que cuyo uso final atente contra la integridad física de los seres humanos” (UNODC, 2016). Por tanto no se considera ilícito el cultivo como tal, sino su uso posterior a ser cultivado. Estos cultivos pueden ser, marihuana, amapola y coca. Sin embargo, para esta investigación solo serán objeto los cultivos de hoja de coca y su proceso de transformación en clorhidrato de cocaína.

Para lograr este objetivo, primero estudiaremos lo que corresponde a las condiciones de vulnerabilidad del municipio, que se materializan en variables como la pobreza, los diferentes tipos de victimización y las continuas actividades de economía alternativa que se desarrollan en el territorio. Segundo, se hará una georreferenciación del municipio y de las condiciones que permiten tener ventajas comparativas y competitivas frente a la producción de los cultivos de uso ilícito. Además analizaremos cómo estas influyen en la transformación y exportación de los cultivos de uso ilícitos, que generan valor agregado para los cultivadores.

Este capítulo resulta pertinente para la investigación, puesto que es necesario conocer el escenario en el que se desarrollan las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, y las variables contextuales que pueden determinar el éxito o fracaso de una acción estatal. Ahora la información que contiene el capítulo es relevante, porque en este se identificarán las variables a las cuales se le dará respuesta en la propuesta de sustitución integral de cultivos de uso ilícito con la que concluirá la investigación.

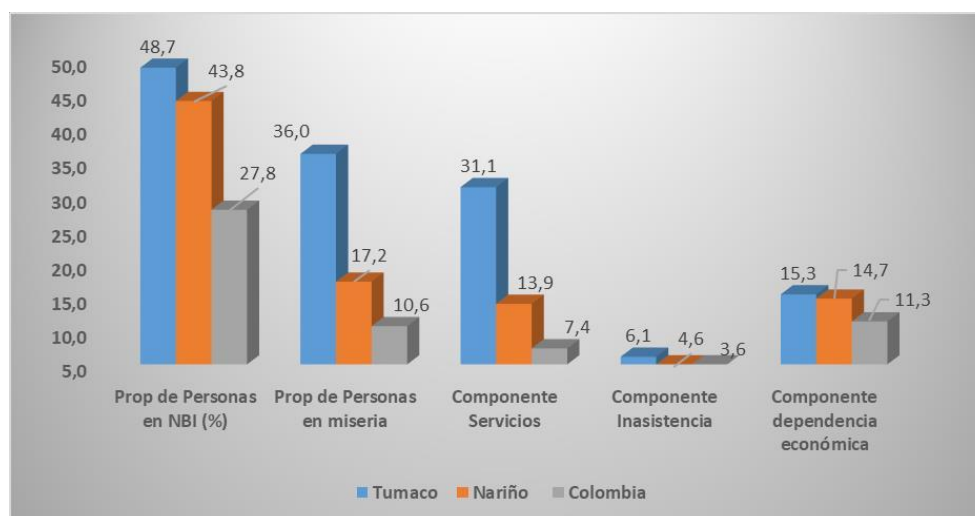
1.1 Características sociopolíticas del municipio de Tumaco: Indicadores de vulnerabilidad.

En Colombia, según cifras del DANE, el 94% del territorio es netamente rural. De porcentajes similares están compuestos gran parte de los departamentos y municipios del país. Tumaco, por ejemplo, “cuenta con un área municipal de 3.778 km², que corresponde al

11,7% del total del territorio del departamento de Nariño, pero el 95% de este pertenece a la zona rural” (IGAC, 2016).

En términos de población, la estimación del censo de 2005 para el municipio de Tumaco es que cuente con un total de 203.971 habitantes para el año 2017, de los cuales 114.533 se encuentran en la cabecera municipal y 89.438 se ubican en la zona rural. Esto lo convierte en la segunda población más grande del departamento, por número de habitantes después de la capital, Pasto. El 95% de sus habitantes, aproximadamente, son afro-descendientes que se organizan en nueve Consejos Comunitarios y 12 resguardos indígenas (DANE, 2005).

Grafica N° 1
Indicadores de NBI del municipio de Tumaco y su relación frente al departamento de Nariño y la media nacional – 2011 (%)



Fuente: Elaboración propia. Datos: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE 2011

Tumaco, por ser un municipio con alto porcentaje de ruralidad, cuenta con indicadores históricos en cuanto a pobreza y otras variables como la inasistencia en educación. Por tal razón, “los índices de NBI del municipio se encuentran entre los más altos de Colombia, después de los municipios de la costa pacífica del departamento del Choco y Cauca” (DANE, 2005). Con ello se muestra las condiciones de vulnerabilidad de las personas frente a la producción de cultivos de uso ilícito.

Analíticamente el DANE concibe el NBI como un método directo para identificar carencias críticas en una población, que permite determinar si las necesidades básicas de dicha población se encuentran cubiertas. Este consta de cuatro variables: viviendas construidas inadecuadamente, dependencia económica, inasistencia en servicios sanitarios e inasistencia institucional.

La Gráfica N°1 nos muestra los indicadores de NBI para el municipio de Tumaco y su relación frente al departamento de Nariño y la media nacional. De acuerdo con la categoría que establece el DANE, los hogares con ausencia de una variable son considerados pobres, y si carecen de dos o más variables son considerados en extrema pobreza.

En cuanto al porcentaje total de personas con NBI, encontramos que el municipio de Tumaco supera en un 20,9% el valor de la media nacional, y en un 4,9% la media departamental. No obstante, dentro de las variables que componen este indicador sus variaciones son más amplias.

La precariedad en la calidad de vida, la falta de servicios públicos y los altos índices de pobreza han sido una constante en el municipio de Tumaco y en general en la región pacífica colombiana. Para el caso específico del municipio de Tumaco, el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM total es de 84,50%, con una incidencia urbana del 74% y una incidencia rural del 96,30%. (Bitácora & Territorio , 2017).

La miseria o pobreza extrema es una de las variables más significativas dentro del indicador, esta mide la calidad de la construcción de las viviendas en lo que corresponde a paredes, pisos y techos. En Tumaco, generalmente, las casas en la zona rural son palafíticas, construidas con pisos en madera, guadua o tierra. Los techos están hechos de plástico, zinc o con una mezcla de cartón y paja producto de la creatividad de los campesinos.

La situación en zona urbana no presenta gran variedad. Debido a que el terreno sobre el que se encuentra situado Tumaco no fue dragado en su totalidad, sus alrededores siguen siendo isla con casas similares a las de la zona rural, paradas sobre palos de nato, con pisos y paredes en madera y techos de zinc o tejalí.

Por lo anterior, en Tumaco el 36% de las personas se encuentran en condición de miseria o pobreza extrema. Este porcentaje excede a la media nacional en un 29,4%, es decir, casi

triplica la cantidad. Frente al departamento de Nariño, Tumaco representa el 47,7% del total de personas en esta condición.

En Tumaco la mayor parte de los barrios son invasiones organizadas artesanalmente, en su mayoría por personas desplazadas, víctimas del conflicto armado interno, que provienen de las veredas y municipios aledaños. Pese a esto, el desarrollo de Tumaco se construye alrededor de la zona portuaria, la zona que genera las mayores contribuciones al PIB del país y, que como es de esperarse, es de mayor interés para el gobierno nacional.

En cuanto al componente de servicios sanitarios, se divide en dos dimensiones: la primera tiene que ver con la disponibilidad del agua potable, y la segunda con el tipo de eliminación de excretas con que cuente el municipio.

Con respecto a la disponibilidad de agua potable, Tumaco no cuenta con suministro de agua constante en ninguna de las zonas de su territorio. En la zona rural, las personas se abastecen directamente de los ríos del municipio. Mientras que para la zona urbana, se emiten bombeos de agua semanal o quincenal, dependiendo del sector, lo que obliga a las personas a almacenar el líquido en tanques, canecas o galones.

Sin embargo, esta agua no es 100% potable, pues las personas antes de consumirla deben hervirla o realizarle algún procedimiento de purificación, lo que incrementa las posibilidades de intoxicación por los ríos que están expuestos a la minería ilegal, y la presencia de enfermedades como diarrea.

En lo que corresponde a la eliminación de excretas, las casas palafíticas, por encontrarse encima del mar, cuentan con un servicio sanitario artesanal que consiste en hacer un hueco en la parte trasera de la casa, que envía las heces directo al mar. Aun cuando se utiliza sanitario, estos no se encuentran conectados a un sistema de alcantarillado, en su lugar se usa un pozo séptico, que se construye al abrir un hueco en la tierra y sellar las paredes con ladrillos y cemento. En la zona rural generalmente se utilizan las letrinas, que radica en tener un espacio alejado de la casa, que se conecta a un sistema similar al pozo séptico.

Las condiciones mencionadas generan que el 31,1% de las personas del municipio de Tumaco no cuenten con asistencia adecuada de servicios sanitarios, cuadruplicando el 7,4%

de la media nacional y, contribuyendo con un 44,7% al porcentaje total del departamento de Nariño.

Ahora bien, el componente de inasistencia en educación expuesto en la Gráfica N° 1, mide el acceso de niños y jóvenes en edad escolar a los establecimientos de educación básica y superior. Para ello utiliza las variables de analfabetismo en las personas, la oferta de educación básica, secundaria y de educación superior del municipio de Tumaco.

Con respecto a ello, el 6,1% de los habitantes de Tumaco presentan inasistencia institucional en materia educativa. Esto, debido a que de acuerdo con las cifras del DANE el 33, 4% de la población no sabe leer ni escribir y apenas el 26, 3% de la población ha logrado terminar la secundaria. Además solo el 4,7% de la población logra alcanzar la educación superior, esto debido a que la oferta de la misma es muy limitada.

Tumaco cuenta con el SENA para carreras técnicas y tecnológicas. Una extensión de la Universidad de Nariño que cuenta con solo cinco programas de pregrado que se ofrecen anualmente y, una sede de la Universidad Nacional para ingenierías y carreras administrativas que solo permite cursar un año en el municipio y los siguientes en ciudades como Bogotá, Medellín, Manizales, Pereira o Palmira.

La Gráfica N° 1 muestra también lo correspondiente a la dependencia económica de las personas de un hogar, que es medida a través de la actividad económica de quienes la ejercen, y las condiciones en que la ejercen. En Tumaco, gran parte de la población que vive de dineros lícitos encuentra en la pesca una de las principales fuente de ingresos. En la zona rural encontramos los pescadores artesanales, quienes su producción se limitan al sustento diario, lo que restringe las posibilidades de crear un mercado sobre este bien. No obstante, los barcos pesqueros de gran calado hacen presencia en las zonas urbanas, alimentando el mercado en esta zona.

Después, se ubican los cultivos tradicionales como de palma africana, cacao y otros cultivos de pan coger como el plátano, el coco, el zapote, la manga y el caimito, que garantizan la seguridad alimentaria de las personas.

Si bien en el municipio son escasas las posibilidades de educarse, son mucho más las de trabajar en condiciones dignas, pues son muy pocas las empresas industriales que hacen

presencia, por lo que el trabajo informal se convierte en la principal fuente de empleo. Asimismo, los índices de corrupción que presenta el municipio son cada vez más degradante, favoreciendo las relaciones clientelares, lo que limita las posibilidades de conseguir un empleo público sin antes haber trabajado en pro de un candidato político.

En síntesis, vemos que los factores que conforman el NBI tienen una dimensión más amplia en el municipio de Tumaco, superando la escala departamental y nacional en todas las variables estudiadas. Esto se traduce en altas condiciones de vulnerabilidad del municipio, lo que eleva las probabilidades de violencia y presencia de cultivos de uso ilícito.

Finalmente, en lo expuesto radican las principales causas que permiten a la población refugiarse en la producción de hoja de coca. También permite explicar la presencia de los cultivos de uso ilícito, no como una decisión arbitraria de las personas que ocupan el territorio tumaqueño, sino como una respuesta a la ineficiencia institucional colombiana para garantizar las necesidades básicas de las habitantes de Tumaco.

1.2 Presencia de actores armados y tipos de victimización en el municipio de Tumaco 2011 – 2017

Cuando se habla de cultivos de uso ilícitos es inevitable no hablar del conflicto armado interno en el que se encuentra el país, pues la práctica de cultivar lo ilícito termina siendo una gran consecuencia de la dureza del conflicto armado colombiano.

En las dos últimas décadas el municipio de Tumaco ha sido receptor de varios actores armados, razón por la cual se ha convertido en escenario representativo del conflicto. Entenderemos a estos actores como aquel grupo organizado que bajo la dirección de un mando responsable, ejerce sobre una parte del territorio un control tal, que le permita hacer uso de la violencia en acciones de coacción concertadas (Observatorio del derecho internacional humanitario, 2015). Ellos se concentran en once organizaciones criminales, muchas de estas estructuras fueron alimentadas por los grupos con presencia histórica en el municipio (Ver mapa N° 1)

Después del inicio de la aspersión aérea en departamentos como Caquetá y Putumayo se inicia el desplazamiento de personas y actores ilegales al municipio de Tumaco (USAID, 2014). Esto debido a que el municipio superaba las expectativas para la producción, comercialización y distribución de cultivos de uso ilícito.

Mapa N° 1
Zonas con presencia histórica de organizaciones armadas 2008 – 2015



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación

El mapa N° 1 deja ver las zonas con presencia de guerrillas y paramilitares en Tumaco de 2008 a 2015, y la porción del territorio urbano que controlaban. Con base en ello podemos decir que, la antigua guerrilla de las FARC se extendía a lo largo y ancho del municipio, ejerciendo el control en casi todo el territorio tumaqueño, haciendo presencia en las comunas uno, dos, tres y cinco, cuyos barrios más críticos son El Carmelo, La Paz, Viento libre, Nuevo Milenio y Familias en acción.

Generalmente estos barrios se encuentran en condición de pobreza extrema, son como pequeñas islas dentro del mismo municipio, poseen salidas marítimas y terrestres, lo que permite la creación de muelles para el arribe de lanchas rápidas, la entrada y salida de las

mismas sin tener que contar con permiso o supervisión de la marina o la armada nacional, y tienen comunicación directa con la zona rural del municipio.

La arquitectura de estos barrios facilita la instalación de “campaneros”, que instauran un sistema similar al peaje vehicular para monitorear el flujo de personas que entra y sale de estos lugares, incluso de los mismos residentes. Nunca se ve entrar un policía, personal del ejército o un representante del gobierno, por lo que la calidad de vida se convierte en un concepto abstracto.

En Tumaco operaba “el frente Daniel Aldana de las FARC al mando de alias Leonel Páez. Este controlaba la siembra, la transformación y la distribución de cultivos de uso ilícitos en todo el territorio rural, y los corredores marítimos” (USAID, 2014). Así manejaba el clúster del narcotráfico en el municipio, en tendiendo este, como “una concentración de empresas o instituciones que se encuentran localizadas en un espacio geográfico limitado y que comparten relaciones de interdependencia entorno a un negocio o cadena de valor en común” (Cámara de Comercio Cartagena).

Ahora bien, después de la firma del acuerdo para la terminación del conflicto y por consiguiente, la reubicación de la antigua guerrilla de las FARC en las denominadas zonas veredales, el panorama entorno al control del territorio cambia considerablemente. Aunque geográficamente se siguen ocupando los mismos territorios, las estructuras armadas que ejercen control en el municipio cambian de la siguiente manera (Ver cuadro N° 1).

Después de un rastreo de prensa, en donde se codificaron alrededor de 60 noticias de prensa digital, específicamente Las2orillas y VerdadAbierta.com, logramos determinar la presencia de otros actores armados cuyos nombres, barrios en los que hacen presencia y cabecillas se muestran también en el Cuadro N° 1.

De las 11 organizaciones armadas que se presentan en el cuadro anterior, seis hacen presencia en la zona urbana del municipio, reorganizado el territorio antiguamente controlado por la guerrilla de las FARC. Esto permite establecer un sistema de fronteras invisibles mientras se disputan el control total del territorio.

Cuadro N° 1
Grupos armado ilegales que hacen presencia en el municipio de Tumaco 2014 – 2017

Grupo	Zona territorial	Cabecilla
Guerrillas Unidas del Pacífico – G.U.P	Municipio de Tumaco, el Charco, Olaya Herrera, Santa Bárbara, Iscuandé, vereda la Guayacana.	Alias “David”
Clan del Golfo	Cabecera municipal, Zonas de frontera con Ecuador y Río Patía.	Víctor Javier Córdoba, Alias “Aguirre o Córdoba”, Erney Gasca Valencia, alias “Milton”, alias “Cusumbo”.
La gente del nuevo orden	Tumaco hasta Agua Clara, en la vía Tumaco – Pasto. Barrios Viento Libre y Panamá.	Alias “Cardona” y volión
La Empresa	Agua Clara y Cabecera municipal	Alias “Matamba”
Organización Sicarial del Pacífico	Cabecera municipal	Desconocido
Los Negritos	Vereda el Descolgadero, sobre la bocana del río Mira	Alias “Olindo” y “Titano”
RENOL	Llorente y Ricaurte	Hernán Paí Pascal, alias Renol – capturado el 24 de abril de 2017
Frente Oliver Sinisterra, desertores de la columna Daniel Aldana de las FARC	Alto Mira y Frontera, vereda el Playón, El Tandil, El Vallenato, El Azúcar, Brisas del Mira, Casas Viejas, la Balsa, Montañitas y Puerto Rico Mataje.	Walter Patricio Arrízala, alias “Guacho”
GAO Privado de narcotraficantes mexicanos	Alto Mira y Frontera	Jefferson Suarez Toro, alias “Cachi”
Columna Gaula	Agua Clara	Sin información
Nuevo grupo	Cabecera urbana	Sin información

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación 2017.

En lo que corresponde a la parte rural del municipio, la zona de disputa se encuentra en torno a la vereda Alto Mira y Frontera. Aquí se concentran dos organizaciones armadas, el Frente Oliver Sinisterra y el GAO privado de narcotraficantes mexicanos. Aquí se encuentra en disputa uno de los corredores de droga más importantes del municipio, ya que este sector comunica a Tumaco con Ecuador y el Océano Pacífico.

Estas dos organizaciones armadas también establecen un vínculo de control organizado que permite la relación entre la ocupación de los territorios en escenarios rurales con la cadena de producción de cultivos de uso ilícito, y el control territorial en la zona urbana. Este tipo de relación urbano-rural, permite la conformación de una super-estructura alrededor del narcotráfico, controlando los cultivos, laboratorios, rutas rurales y rutas urbanas, creando un denominado clúster.

Tener el control sobre este clúster ha llevado a los actores armados a realizar todo tipo de acciones bélicas dentro de los territorios, que les permitiera asegurar la producción de los cultivos de uso ilícito. Por esta razón se han desencadenado numerosos hechos que afectan a la población civil, dejando como resultado víctimas.

Frente a esta situación, a partir de 2011, el gobierno colombiano implementa la Ley de Víctimas, cuyo objetivo principal era la declaración de un conflicto armado interno. Con ella se abre paso al reconocimiento individual y colectivo de las víctimas en Colombia. También se integran los mecanismos de reparación y, se incorpora un sistema de monitoreo que permite calcular la victimización de las personas en casi todos los espacios territoriales del país, distinguiendo la forma, el año y su enfoque diferencial.

Cabe mencionar que el gobierno colombiano antes de 2011 solo reconocía las víctimas que se encontraban en condiciones de anonimato, por lo tanto en el desarrollo de la agenda nacional únicamente exigía prioridad para quienes participaban directamente de las hostilidades, es decir, los soldados que portaban el uniforme. Por lo que persona civiles que vivieran en un contexto similar al de Tumaco no eran consideradas víctimas.

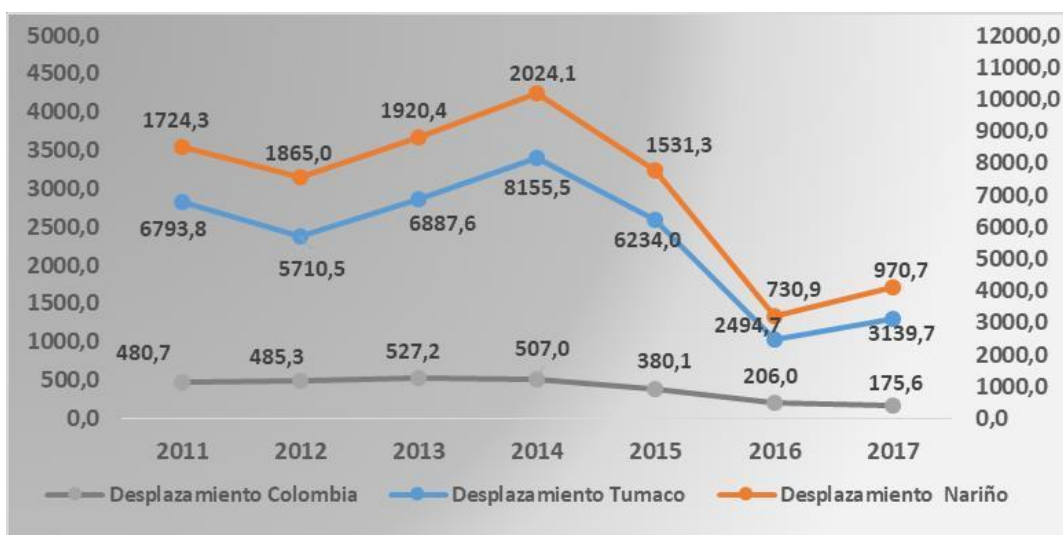
Dentro de esta ley se reconoce como víctima a “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Congreso de la República, 2011). En Tumaco, estos hechos se materializan en desplazamientos, homicidios, secuestros, desapariciones forzadas y asesinatos selectivos (Gráficas N° 2, 3 y 4).

La Gráfica N° 2 muestra la relación correspondiente a la tasa de desplazamiento forzado en Colombia, medido con la escala ubicada hacia la derecha, frente al departamento de Nariño y el municipio de Tumaco, medidos con la escala izquierda.

De acuerdo con la Unidad de Atención y Orientación de Tumaco (2015) “el desplazamiento forzado en el municipio se genera desde las zonas rurales o municipios fronterizos hacia las zonas urbanas”, convirtiendo al municipio en receptor de su misma población. No obstante,

son constantes las migraciones de víctimas hacia departamentos como Cauca y Valle del Cauca motivados por la identidad cultural o la presencia de familiares en esas regiones.

Gráfica N° 2
Tasa de desplazamiento forzado en el municipio de Tumaco frente al total departamental y Nacional 2011 – 2017



Fuente: Elaboración propia. Datos registro único de víctimas

Generalmente el comportamiento de las tres líneas conserva una secuencia homogénea en cuanto a aumentos y disminuciones a lo largo del periodo de estudio. En los primeros cuatro años que muestra la Gráfica N° 2 se observa una tendencia creciente de las personas desplazadas. Sin embargo, después de la implementación de la Ley de Víctimas se inicia el proceso de registro y reconocimiento de quienes fueron afectados con este hecho, lo que ocasionó el aumento significativo del número de víctimas registradas. Esto debido a que en los casos de desplazamiento el registro de la víctima se hace con la fecha de declaración, y no cuando ocurrió el hecho.

Empero, del año 2013 al 2014, mientras que en el panorama nacional las cifras de desplazamiento disminuían, en el municipio de Tumaco y el departamento de Nariño la tasa de desplazamiento aumentó en un 23,2%, y 20,7% respectivamente. Esto responde a la concertación de la mesa de diálogos en La Habana, que inició sin haber acordado el cese bilateral al fuego. A raíz de ello se puso en marcha del plan de guerra Espada de Honor, que empezó a implementarse en febrero de 2012 y consta de una “estrategia de vocación ofensiva

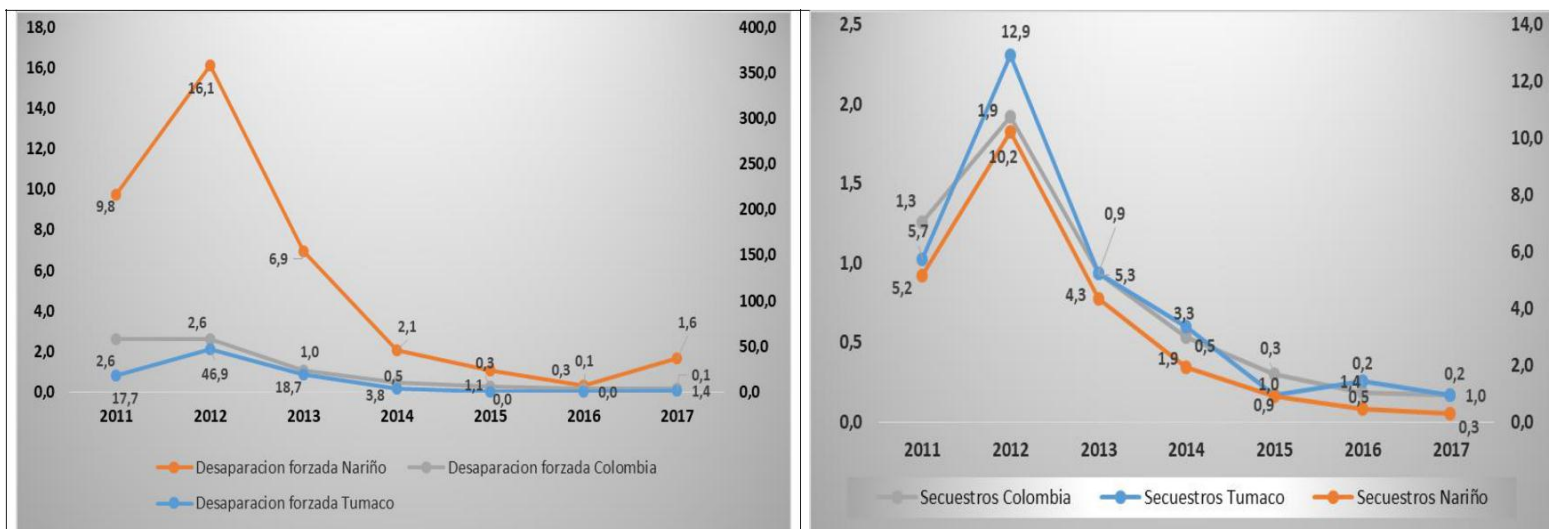
y focalizada con acompañamiento interinstitucional para combatir a las FARC, que tuvo sus primeros resultados entre los años 2013 y 2014” (USAID, 2014).

Al mismo tiempo se integra al municipio a la jurisdicción del Plan Troya Pacífico, enfocado en neutralizar las bandas criminales y sus economías ilícitas. Si bien, las estrategias de corte militar generan resultados tangibles en términos numéricos, su forma de operar repercute de manera significativa en afectaciones a la población civil, pues dentro de su aplicación no se contemplan los efectos colaterales de las mismas, lo que puede desencadenar desplazamientos masivos en los territorios.

En Tumaco la dinámica de la guerra agravó las condiciones de orden público en la periferia o territorios olvidados, donde su ubicación y las condiciones sociales facilitan la continuidad del conflicto. Particularmente la perla de Pacífico se convirtió en la joya de la confrontación y la demostración de la supuesta fuerza guerrillera. Sin embargo, las FARC no entendieron que el poderío no solo se demuestra con las acciones armadas (Las2orrillas, 2017)

Aunque las cifras de desplazamiento forzado son realmente alarmantes, esta no es la única forma de victimización que agobia a la población tumaqueña. Si bien no se presentan con la misma intensidad, los secuestros y las desapariciones forzadas también han tenido lugar dentro de la población.

Grafica N° 3
Tasa de secuestros y desapariciones forzadas en el municipio de Tumaco, frente al total departamental y nacional 2011 – 2017



Fuente: Elaboración propia. Datos registro único de víctimas

La Gráfica N° 3 evidencia el comportamiento de las desapariciones forzadas y los secuestros dentro del conflicto armado en Tumaco, Nariño y Colombia. Siendo la escala nacional medida con el eje izquierdo, y los escenarios departamentales y municipales con el derecho. En los tres escenarios las líneas presentan una conducta coherente en cuanto a los picos y disminuciones de los hechos. En ambos hechos sus puntos más altos se observan en el año 2012, luego se evidencia una prominente caída que se mantiene en constante descenso hasta la actualidad.

En sus inicios, las organizaciones guerrilleras tomaron el secuestro y las desapariciones forzadas como mecanismo de financiación para sus acciones bélicas. Sin embargo, después de la bonanza cocalera de principios de los 90 se cambia el método de financiación, sustentándolo en la producción y exportación de clorhidrato de cocaína, cambiando el concepto de guerrillas a narco-guerrillas que aún se mantiene vigente (Guzman, 1990).

Esto genera disminuciones considerables en los hechos victimizantes. No obstante, para el año 2012, “cuando inicia la mesa de negociaciones del acuerdo para la terminación del conflicto, las FARC establece como compromiso eliminar de su lista de acciones el secuestro y las desapariciones a personas” (Matta, 2015). Esta decisión además de generar disminuciones en los hechos mencionados, pudo también desencadenar consecuencia como el aumento de acciones como los homicidios (Ver Gráfica N° 4).

La gráfica N° 4 muestra el total de homicidios en la escala nacional, departamental y municipal; el primero medido con la escala del eje izquierdo, y los dos últimos con la escala del eje derecho.

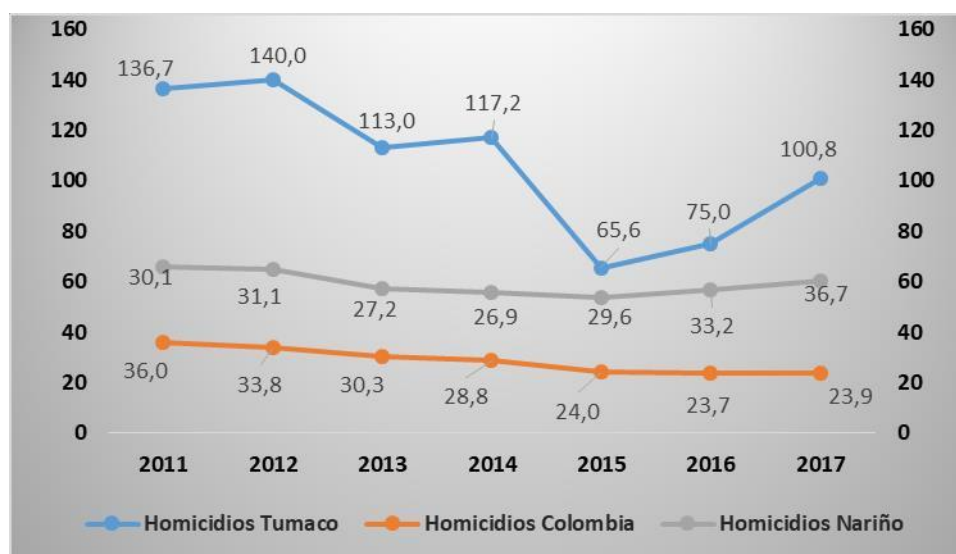
Los datos que se presentan en la gráfica fueron suministrados por Medicina Legal, por esta razón todos los homicidios registrados no corresponden a hechos directamente relacionados con el conflicto armado interno, sin embargo dada las condiciones que presenta el municipio de Tumaco, y los reportes de prensa, se logró determinar que alrededor del 98% de los casos efectivamente corresponden a hechos relacionados con el conflicto.

Ahora bien, del año 2011 al año 2012 las acciones militares del gobierno y las organizaciones armadas tuvieron fuertes golpes en el municipio de Tumaco. Sobre este periodo se inicia el del plan Espada de Honor como estrategia militar del gobierno nacional, que consistía en

crear una estrategia de vocación ofensiva y focalizada con acompañamiento interinstitucional para combatir a las FARC.

Dentro de la estrategia, en el caso puntual de 2012, se presentaron en Tumaco 15 acciones de los grupos guerrilleros, es decir, que hubo una disminución del 50% frente a las acciones ocurridas en 2011, cuando se presentaron 31. Estas acciones constituyen el 19% de las cometidas en Nariño durante 2012 (113). De estas, 8 fueron de bajo esfuerzo Militar, 6 de medio esfuerzo militar y una de alto esfuerzo militar. En ese mismo año, el número de combates por iniciativa de la Fuerza Pública fue de 3, presentando una disminución del 57% frente al 2011, en el que se presentaron 7 combates. (USAID, 2014)

Gráfica N° 4
Tasa de homicidios en el municipio de Tumaco, el departamento de Nariño y Colombia 2011 – 2017



Fuente: Elaboración propia. Datos Medicina Legal

Estas acciones lograron que existiera un aumento significativo de los homicidios en el escenario departamental y municipal. Sin embargo, mientras que en el departamento las cifras aumentaron en un 2,1%, para el municipio de Tumaco esta transición tuvo un aumento total del 24,7%.

No obstante, a partir del año 2013 hasta el año 2016 se evidencian reducciones constantes y significativas en las tres escalas. Estos años corresponden al periodo de cese bilateral del fuego que acordaron el gobierno nacional y la antigua guerrilla de las FARC, cuando se encontraba en proceso de negociación el acuerdo para la terminación del conflicto. Lo que permitía inferir buenos resultados para la implementación del mismo.

Pese a ello, después del año 2016 la dinámica cambia. Si bien, a nivel nacional se mantiene la tendencia decreciente de homicidios, en el municipio de Tumaco se experimenta el aumento de este fenómeno. Esto debido a que con la firma e implementación de lo acordado en La Habana debía iniciar la desmovilización guerrillera, sin embargo no todos sus frentes se acogieron al proceso. A partir de ese momento nacen los grupos residuales de las FARC, y su deseo por controlar el territorio.

Las disputas por conquistar el territorio dejaron que para este año el índice de homicidios aumentara en un 103% más que el año anterior. Entre estos se sitúan los asesinatos a 8 líderes sociales que representaban a los consejos comunitarios en el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Uno de ellos era Jair Cortés Villanueva, un líder comunitario asesinado recientemente en Tumaco por grupos disidentes, que expresaba en una entrevista para Verdad Abierta su preocupación por quedar a la deriva. Aseguraba que le causaba gran incertidumbre la ausencia de los guerrilleros en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, por la expectativa de quienes serán sus sucesores y cuál sería su accionar frente a la población civil. Esto genera miedo, mucho miedo, ratificó. Y más cuando se sabe que la fuerza pública no tiene las herramientas necesarias para protegernos. (Villanueva, 2016).

Desde 2016 hasta la fecha, son muchas las mutaciones de control territorial por las que ha sido atravesado el municipio. La dicotomía entre guerrilleros y paramilitares que perseguían objetivos políticos claros, ya se ha desdibujado. Ahora predomina el control de las rutas, el territorio para cultivar hoja de coca, controlar los barrios con salida al mar para esconderse y movilizarse con tranquilidad.

Finalmente, podemos concluir dos cosas: primero, que las actividades ilícitas se encuentran respaldadas por actores armados que establecen una relación directa con dos tipos de ocupación ilegal. La primera hace referencia al control territorial en zonas urbanas, utilizadas generalmente como escondites, aprovechando su ubicación y condiciones sociales, y la segunda tiene que ver con el dominio de la zona rural donde se encuentra el clúster para los cultivos de uso ilícito.

Segundo, se evidencia que estos actores armados y los procesos coyunturales en el municipio desencadenan grandes afectaciones a la población civil, que ha incrementado los índices de victimización en materia de desplazamiento forzado, homicidios, asesinatos selectivos, secuestros y desapariciones forzadas.

1.3 ¿Existen ventajas comparativas y competitivas que favorecen la producción de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco?

Así como existen condiciones estructurales como la pobreza, los diferentes tipos de victimización y las continuas actividades de economía alternativa que se desarrollan en el municipio de Tumaco, que incitan a la población a producir cultivos de uso ilícito, también existen factores naturales como la posición geográfica del territorio, la composición de zonas tropicales acompañadas de selvas, y la presencia de numerosos ríos que favorecen la producción de los mismos.

Para efectos del presente trabajo hemos clasificado las características del municipio en ventajas comparativas y competitivas. Las ventajas comparativas tienen que ver con los elementos de carácter natural que posee el municipio, y pueden ser encontradas en las diferentes zonas del país, pero que al mismo tiempo privilegian a Tumaco en la producción de cultivos de uso ilícito. Entre ellas se encuentran las características de selva húmeda que genera condiciones para el cultivo de la hoja de coca y la conversión de los ríos y quebradas en rutas de exportación de clorhidrato de cocaína.

Las ventajas competitivas hacen referencia a las lógicas de mercado de la hoja de coca como cultivo de campesinos, y los volúmenes de producción que se pueden generar por hectáreas, frente a los cultivos tradicionales del municipio de Tumaco. Así podremos determinar los precios de comercialización y la distancia de la rentabilidad entre los cultivos lícitos y los de uso ilícito.

El municipio de Tumaco está ubicado en el departamento de Nariño, al suroccidente colombiano. Cuenta con una selva húmeda tropical que genera condiciones de temperatura apropiadas para la producción agrícola en todas las temporadas del año. Se caracteriza por tener un suelo fértil, rodeado de ríos y quebradas. “Al norte limita con los municipios de

Francisco Pizarro, Roberto Payan y Mosquera; al sur con Ecuador; al occidente con el océano pacífico, y al oriente con el municipio de Barbacoas” (Fundación Paz y Reconciliación , 2017).

Mapa N° 2
Ubicación de cultivos de uso ilícitos, ríos y puntos clúster en el municipio de Tumaco.



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación 2014.

Posee un clima cálido y húmedo en todo el territorio, con fuertes precipitaciones de lluvia que alimentan los principales ríos como Patía, Telembí, Magüí, Tapaje, Iscuande, Santigua, Chagüí, Mejicano, Gualajo, Rosario, Caunapí, Mira y Mataje, todos ellos navegables en gran parte de su extensión, así se construye la principal vía de comunicación. El municipio de Tumaco y el área vecina posee una flora sumamente rica, siendo catalogada la cuenca del Pacífico como una de las regiones más ricas en biodiversidad (Pastoral Social , 2004).

De esta manera Tumaco constituye un entorno favorable para la producción de hoja de coca, pues las condiciones óptimas para el crecimiento de la misma se relacionan con climas tropicales y subtropicales, “que cuentan con suelos de humus y arcilla, ricos en hierro y ubicados en los valles rodeados de montañas, donde constantemente se mantiene alto nivel

de humedad y llueve con frecuencia. No obstante la coca también puede crecer en ambientes que parecieran desfavorable para otras plantas”. (Matteucci & Norello).

Ahora bien, el mapa N° 2 muestra con las figuras verdes la concentración de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco. En él se señalan los ríos más extensos con líneas azules y, los puntos clúster más significativos con círculos morados. Además se encuentra atravesado por una línea roja que señala la carretera principal del municipio y la única vía terrestre que comunica a Tumaco con las otras zonas del país.

Como se evidencia en el Mapa N° 2, la mayor concentración de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco se ubica alrededor de los ríos que se encuentran en la zona rural. Por ejemplo, el río Mira, que es el río más grande del municipio, y del cual se abastece de agua a la población que habita en la zona urbana, inicia en Tumaco y termina en el Ecuador. Sobre él, a la altura del consejo comunitario Alto Mira y Frontera, se encuentra la mayor cantidad de hoja de coca sembradas. Aquí igualmente tiene lugar uno de los cuatro puntos denominados clúster dentro del municipio de Tumaco.

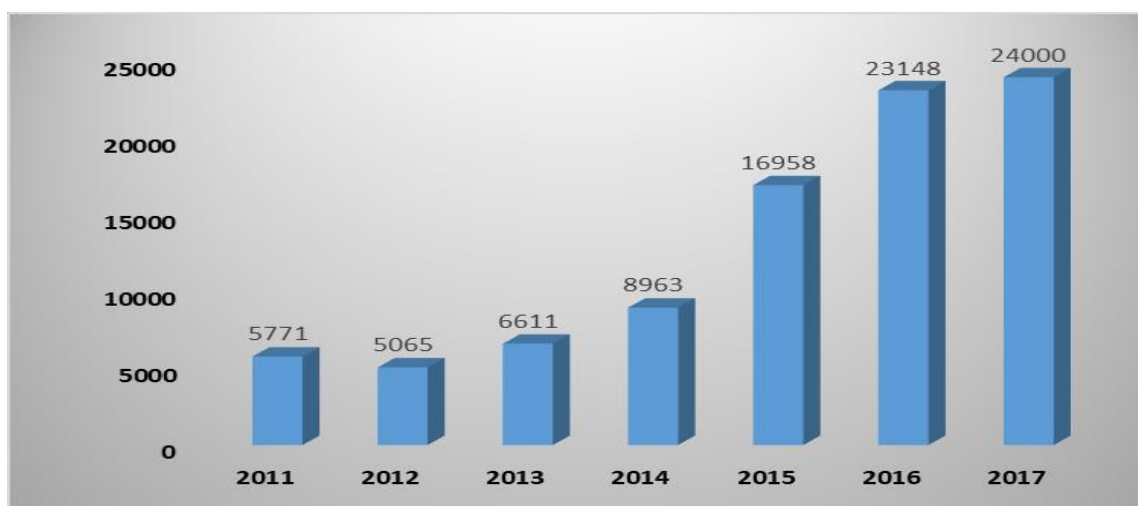
La comunicación de los ríos entre sí, la unión del océano pacífico, el municipio de Tumaco y Ecuador a través del río Mira, generan las condiciones para construir una serie de rutas que permite la exportación de clorhidrato de cocaína. Algunos de estos corredores bajan por el río Rosario hasta la carretera principal del municipio, desde allí bajan por el consejo comunitario Bajo Mira y Frontera hacia el mar a través de los puntos conocidos como Candelilla la Mar y San Jacinto, que son veredas de la región. Otros corredores más recientes vienen desde Roberto Payán y atraviesan el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera para salir hacia el Ecuador (USAID, 2014).

De igual forma, se puede evidenciar que sobre el río Rosario, el río Chagüi y sobre la parte baja del río Mira hay una concentración masiva de cultivos de uso ilícitos, estos son los otros tres puntos de los cuatro denominados clúster dentro del municipio. Aquí se facilita la siembra de hoja de coca debido al suelo húmedo que genera condiciones fértiles para cultivar. Asimismo, provee un escenario propicio para la comercialización y distribución del clorhidrato de cocaína dentro y fuera del municipio, esto debido a que los ríos Rosario y Chagüi desembocan en el océano pacífico.

Ahora bien, las características de clúster que tiene el municipio de Tumaco hasta el momento, son las que permiten que el número de hectáreas de hoja de coca se haya incrementado en

grandes cantidades desde el año 2011 hasta el año 2017, y continúe con tendencias ascendentes de acuerdo a lo que pronostica el SIMCI.

Gráfica N° 5
Número de hectáreas de hoja de coca sembradas en el municipio de Tumaco
2011 – 2017



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

Aunque los primeros indicios de siembra de cultivos de uso ilícito en Tumaco datan de la década de 1980, de acuerdo a lo que indica la Fundación Paz y Reconciliación (2017), a partir de 1998, aproximadamente, el municipio se convirtió en uno de los principales lugares del país con mayor actividad ilegal vinculada al narcotráfico, aumentando significativamente el área de cultivos de uso ilícito, como se evidencia en la gráfica anterior.

Después de que en 1999 los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo se convirtieron en los principales objetivos militares del Estado, los cultivos de coca que allí se concentraban se empezaron a trasladar hacia el departamento de Nariño. Estos operativos se produjeron en un escenario de política pública de lucha contra las drogas y contra el terrorismo, materializado en una reforma militar realizada desde 1999 con apoyo del gobierno de los Estados Unidos a través del Plan Colombia, y complementada operativamente a través del Plan Patriota de la Política de Seguridad Democrática (USAID, 2014).

En este sentido, la Gráfica N° 5 muestra el número total de hectáreas de cultivos de uso ilícito sembradas en el municipio de Tumaco, desde el año 2011 hasta el año 2017. Dentro de este periodo, Tumaco infortunadamente ha tenido un desarrollo ascendente en la siembra de hoja de coca, logrando elevar el número de hectáreas sembradas en un 400,1% en un periodo de

seis años. Por esta razón, el SIMCI lo considera como el municipio con mayor presencia de cultivos de uso ilícito en Colombia.

Del año 2014 al año 2015 casi logra duplicarse la cantidad de hectáreas de cultivos de uso ilícito. Esto dado que en 2014, mientras se llevaba a cabo la campaña de reelección del presidente Juan Manuel Santos, cuyo símbolo era la consecución de la paz a través de la firma del acuerdo para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC, se presentan alternativas de eliminación de cultivos de uso ilícitos apoyadas en la denuncia del Ministerio de Salud sobre las graves consecuencias que podría generar el uso del glifosato no solo en el suelo, sino en las personas.

Con base en ello, el documento Conpes 3811 introdujo dentro de la estrategia de gestionar bienes públicos para el desarrollo productivo, acciones contra los cultivos ilícitos que empezaron a ejecutarse en Tumaco desde finales del año 2013. El Conpes explica que “se implementó el Programa Colombia Responde, el Programa Contra Cultivos Ilícitos y el Programa de Respuesta Rápida que se adelantó con más de siete consejos comunitarios que decidieron apostarle a la sustitución voluntaria”. (Conpes 3811, 2014).

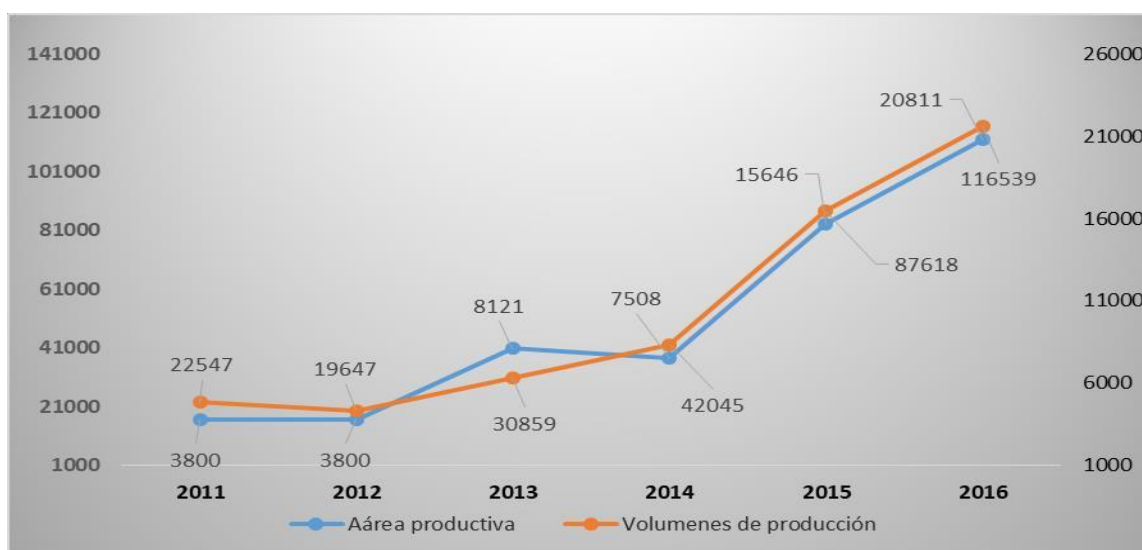
De esta manera parecería que las acciones del Estado desencadenaron en Tumaco un fenómeno de desplazamiento en la implementación, es decir, crearon un efecto adverso, convirtiéndose en una especie de incentivo para quienes se dedican al negocio de la coca. Pues “a partir del año 2013, con el plan renacer de las FARC se generó una bonanza cocalera” (USAID, 2014) que se evidencia en los grandes volúmenes que presenta la gráfica N°5 para los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

No obstante, quienes estudian las formas alternativas de eliminar y sustituir los cultivos de uso ilícito, como María Victoria Rivera (1994) en su texto sobre sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo y, Francisco E. Thoumi (2009), en Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia; advierten que este tipo de estrategias toman más tiempo en dar resultados, pero afectan menos a las personas.

Cabe mencionar que la concentración de los cultivos de uso ilícito en el municipio, y los aumentos y disminuciones de las hectáreas se encuentran estrechamente relacionados con la presencia de actores armados como los que ya hemos mencionado. En Tumaco la presencia de actores como la guerrilla de las FARC aumentó la demanda de la hoja de coca, lo que establece una relación directamente proporcional con la oferta de la misma.

Ahora bien, la variación en el porcentaje de concentración de hectáreas no es lo único que no es proporcional al crecimiento de hectáreas en el municipio, pues de manera lógica se pensaría que entre más hectáreas se siembran, mayores serán los volúmenes de producción, sin embargo esto no aplica para Tumaco (Ver Gráfica N° 7).

Gráfica N° 6
Área productiva frente a los volúmenes de producción en toneladas métricas
2011 – 2016



Fuente. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

La gráfica N° 6 nos ayuda a mostrar la relación entre el número de área productiva que presenta el municipio, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso Ilícito, y su producción de pasta de hoja de coca en toneladas métricas durante los años 2011 a 2016. Aparentemente la gráfica muestra una relación proporcional en cuanto a aumentos y disminuciones que no parecería muy relevante, pero si establecemos una relación de igualdad simple las cosas cambiarían.

Al dividir el volumen de producción por el área productiva, tendríamos el valor aproximado de lo que produce cada área, asumiendo, hipotéticamente, que cada una de las hectáreas produzca la misma cantidad de pasta de coca.

Así, para el año 2011 la producción correspondía a un total de 5,9 toneladas métricas por área productiva. Pero entre los años 2014 y 2016 su relación disminuye drásticamente a un total de 0,17 toneladas métricas por área productiva. Esto nos permite inferir que fue necesario aumentar en un 200% el área productiva en 2016, para lograr producir las cantidades similares a 2011.

Esta relación pudo estar mediada por el desarrollo de políticas públicas que adelantaban la erradicación a través de las fumigaciones con glifosato, y otro tipo de acciones institucionales que ya hemos desarrollado. También, podrían estar ligadas a condiciones de presencia de actores armados, y las disputas territoriales que se presentan entre ellos que afectarían la relación entre oferta y demanda, en conjunto con de fenómenos de desplazamiento u otras formas de victimización que disminuyen la mano de obra.

No obstante, para que las acciones institucionales en materia de eliminación de cultivos de uso ilícito sean efectivas, el Estado debe de promover una estabilidad económica en función de los productos tradicionales como el cacao, el coco o la palma africana. Debido a que cultivos como la coca ofrecen a los cultivadores condiciones mínimas para cultivar, que no necesitan de mayor inversión económica, y con mayores posibilidades de un ingreso constante. Por tanto en lo que corresponde a costos de producción y precios en el mercado, los cultivos de uso ilícito siempre tendrán una ventaja sustancial frente a los cultivos tradicionales.

El SIMCI indica que la brecha de precio en el mercado entre la hoja de coca, la pasta de hoja de coca y un cultivo tradicional como el cacao varía considerablemente dependiendo del lugar en que se produzca y la época en la que se encuentre. Por un lado la hoja de coca que cultiva el campesino como materia prima mantiene un precio entre \$2.000 y \$2.500 el kilo, esta misma cantidad transformada en pasta de cocaína podría costar unos “\$1.967.200”, y se necesita una inversión de \$200.000 aproximadamente, lo que dejaría un total de \$1.767.200

de ganancia. Por otro lado un kilo de cacao seco estaría alrededor de los \$5.000 y se necesita unos \$3.500 aproximadamente para producirlo.

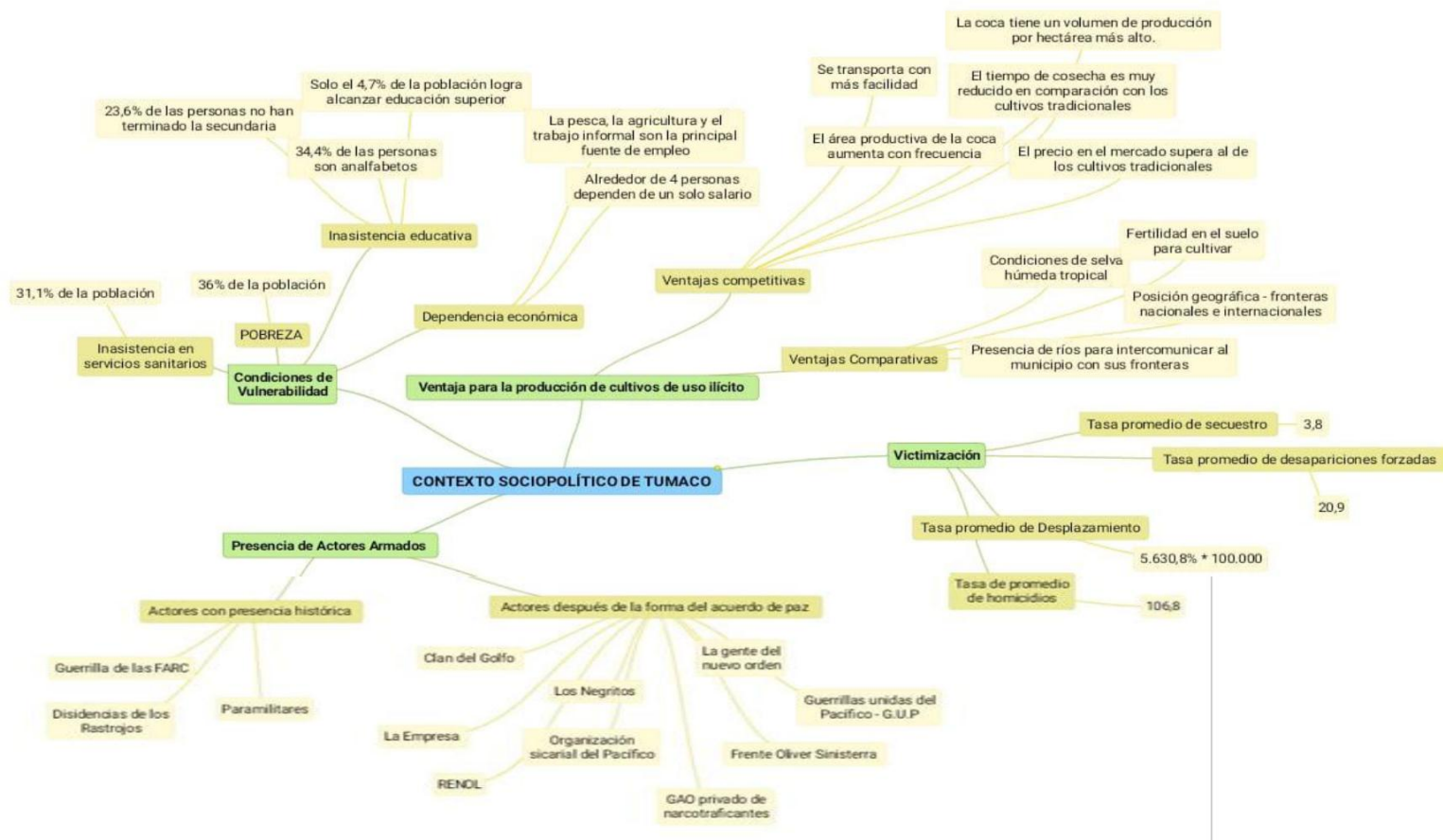
Por tanto, la rentabilidad de los cultivos tradicionales resulta mínima, pues requieren mayor tiempo para su producción y el mecanismo para comercializarlo es muy deficiente, dado que requiere de infraestructura vial adecuada. Además el tiempo para iniciar una cosecha de coco o cacao podría oscilar entre cuatro y cinco años; esta es una de las principales razones por las que la población le apuesta más a la producción de coca que a los cultivos tradicionales.

Finalmente, de lo anterior podemos concluir que sí existen ventajas comparativas en el municipio de Tumaco que favorecen la producción de cultivos de uso ilícito frente a otras zonas del país. Dado que su ubicación geográfica genera condiciones de clima tropical y selva húmeda que favorecen el crecimiento de los cultivos, y la conversión de los ríos y carreteras en corredores para la exportación de los mismos. También se mostró que no existen ventajas competitivas de los cultivos tradicionales frente a los cultivos de uso ilícito, en materia de tiempo de cosecha, volúmenes de producción y precio en el mercado.

Ya para terminar, del capítulo podemos concluir lo siguiente: primero, que Tumaco cuenta con un índice de NBI extremadamente alto, lo que evidencia la ausencia de garantías para mitigar la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad de los tumaqueños. Lo que se convierte en causas razonables que explican la concentración de cultivos de uso ilícito en el municipio, acompañado de las condiciones geográficas y de biodiversidad, que se constituyen como una herramienta para auto garantizar condiciones mínimas de supervivencia. Además permite explicar la presencia de los cultivos de uso ilícito, no como una decisión arbitraria de las personas que ocupan el territorio tumaqueño, sino como una respuesta a la ineficiencia institucional colombiana para garantizar las necesidades básicas de las habitantes de Tumaco.

Segundo, encontramos que estas actividades ilícitas se encuentran respaldadas por actores armados que generan para la producción de cultivos de uso ilícito las garantías de producción que no da el Estado para los cultivos tradicionales, lo que permite el rápido crecimiento de sus volúmenes de producción. Estos mismos actores establecen una relación directa con un tipo de ocupación ilegal que hace referencia al control territorial en zonas urbanas, utilizadas generalmente como escondites, aprovechando su ubicación y condiciones sociales.

Flujograma N°1 Contexto Sociopolítico de Tumaco



En tercer lugar, se evidencia que estos actores armados y los procesos coyunturales en el municipio desencadenan grandes afectaciones a la población civil, que ha incrementado los índices de victimización en materia de desplazamiento forzado, homicidios, asesinatos selectivos, secuestros y desapariciones forzadas.

En cuarto lugar, comprendimos que por un lado sí existen ventajas comparativas en el municipio de Tumaco que favorecen la producción de cultivos de uso ilícito frente a otras zonas del país. Dado que su ubicación geográfica genera condiciones de clima tropical y selva húmeda que favorecen el crecimiento de los cultivos y la creación de corredores para la exportación de los mismos que se conforman a través de los ríos y carreteras que posee el municipio de Tumaco, constituyendo los denominados clúster. Por otro lado se mostró que no existen ventajas competitivas de los cultivos tradicionales frente a los cultivos de uso ilícito, en materia de tiempo de cosecha, volúmenes de producción y precio en el mercado.

CAPÍTULO II

3. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE LAS POLÍTICAS DE SUSTITUCIÓN EN TUMACO, 2011 – 2017

Dentro de este capítulo caracterizaremos los diferentes tipos de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, que se han implementado en el municipio de Tumaco durante el periodo estudiado. Para lograr esta caracterización hemos construido tres categorías analíticas, basándonos en la forma de construcción de las políticas, los métodos de implementación y, las instituciones del Estado que se involucran.

Debido a que las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco se han concentrado en la zona rural, describiremos la implementación de las mismas desde tres escenarios territoriales. Estos corresponden a los estudios de caso sobre los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera, Rescate Las Varas y Llorente, pues en cada uno de ellos se han implementado acciones diferentes para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, por lo cual podremos identificar los resultados y determinar sus variaciones.

Con base en ello, las categorías analíticas que desarrollaremos son las siguientes: primero analizaremos un modelo “*represivo*”. En este se hace referencia a un tipo de política top-down, es decir, construida desde el escenario nacional y luego implementada en la escala local, que limita la participación de las comunidades sobre las decisiones de su territorio y contiene un componente altamente militar, que permite evidenciar las labores del Estado en el municipio a través de las instituciones militares.

Segundo, estudiaremos un modelo de “*reconstrucción social*”. En él tienen lugar las políticas de tipo Bottom-up, es decir, construidas e implementadas desde el escenario local, que permite la participación de las comunidades no solo en el diseño sino en la forma de implementación. Además, este tipo de políticas no solo buscan la efectiva sustitución de los cultivos de uso ilícito, sino la reconstrucción y dignificación de los territorios a través de las mejoras de sus condiciones de vulnerabilidad. Así se integran a las instituciones militares otras dependencias del Estado que se encargan de prestar servicios en salud, educación, infraestructura, empleo, entre otras variables que mejoran las condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Tercero, abordaremos un tipo de modelo de “*regulación*”, que responde a un contexto específico en el municipio de Tumaco. Dentro de esta categoría se estudia la sustitución de cultivos de uso ilícito desde un efecto de mano invisible del mercado. Aquí se tiene en cuenta los volúmenes de producción de la hoja y la pasta de cocaína, los precios en el mercado, y la presencia de un actor armado que ejerza el monopolio sobre la producción.

Por un lado, este capítulo es pertinente porque con él identificaremos los elementos que componen cada estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito, asimismo sus aciertos y desaciertos frente a las necesidades territoriales del municipio de Tumaco. Por otro, es relevante porque permite determinar cuáles de los componentes utilizados serían pertinentes para la creación de la propuesta de sustitución integral de cultivos de uso ilícito que se presentará en el capítulo número tres e integrar la posición de las comunidades.

2.1 Marco referencial de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito para el municipio de Tumaco.

El marco referencial de políticas para dar solución al problema de los cultivos de uso ilícito se centra principalmente en la Política Antidrogas o Plan Colombia. De ella se derivan los programas y proyectos que se aplican en los territorios que focaliza el gobierno de turno. Tumaco fue uno de los territorios focalizados donde se implementó la Política de Estado para el pacífico colombiano y la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, que se crearon dentro de la Política Antidrogas.

Por lo anterior para dar explicación a los ejes principales del Plan Colombia, la Política de Estado para el Pacífico Colombiano, y la Política de Consolidación Territorial, se tomó como fuente los informes del Departamento Nacional de Planeación - DNP (Departamento de Planeación Nacional, 2006), la Presidencia de la República (2010, 2014, 2016), el documento Conpes 3491 de 2007 y el Conpes 3669 de 2010.

El Plan Colombia es una estrategia integral de cooperación bilateral que se crea en el año 1999 con el objetivo de combatir las drogas ilícitas y su articulación con el crimen organizado, para así apoyar la reactivación económica y la consecución de la paz en

Colombia. El resultado de estos, permitiría mejorar el ente estatal y el fortalecimiento de la sociedad colombiana.

La política del Plan Colombia contó con tres fases en su proceso de implementación; la primera fase, comprende un periodo del año 1999 al año 2005, la segunda de 2006 a 2013 y, la tercera del año 2014 hasta ahora. En lo que corresponde a los cultivos de uso ilícito se establecieron dos objetivos específicos, donde cada uno contenía componentes especiales para su implementación.

El primer objetivo específico constituye la lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado. Por tal razón sus componentes estaban dirigidos a reducir en un 50% el cultivo de narcóticos en el territorio colombiano, fortalecer la capacidad de la fuerza pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, además de proteger a la ciudadanía, modernizar el sector seguridad y defensa y, por ultimo asegurar el entrenamiento de la fuerza pública para proteger y garantizar los derechos humanos y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

El segundo objetivo buscaba un fortalecimiento institucional, donde se trabajara en conjunto con la sociedad para proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico, y asimismo implementar la inversión focalizada en regiones y poblaciones vulnerables.

Luego de seis años de implementación de esta estrategia, el balance es muy positivo en varios frentes. Las condiciones de seguridad democrática han mejorado significativamente, la economía está fuerte y se sustenta en una macroeconomía sana. Así, se ha promovido el desarrollo y se ha impulsado la reducción de la pobreza y la desigualdad, cuyos resultados, en efecto, ya comienzan a observarse. La implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática ((DNP), 2007)

Para la segunda fase del Plan Colombia que comprende el periodo de 2006-2013, surgieron cambios dentro de la política. El primero de ellos tuvo que ver con el cambio de gobierno que dio paso a la implementación de la política de defensa y seguridad democrática, a cargo de Álvaro Uribe Vélez. Por lo anterior, esta fase toma el nombre de Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, sin embargo, el problema mundial de la lucha contra las drogas y el terrorismo sigue siendo lo más importante.

La tercera fase se le llamó Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia. En esta los recursos le dieron más importancia al componente de desarrollo económico y social, con apoyo a las poblaciones más vulnerables por causa de la violencia y se le asignó un pequeño porcentaje a la erradicación de los cultivos de coca. Dentro de esta etapa se establecieron diez estrategias que estaban encaminada hacia, 1) lo económico, 2) lo fiscal y a lo financiero, 3) la consecución de paz, 4) la defensa nacional, 5) estrategia judicial y de derechos humanos, 7) antinarcóticos, 7) desarrollo alternativo, 8) participación social, 9) desarrollo humano y, 11) de orientación internacional.

Ahora bien, los recursos totales que se utilizaron para la ejecución del plan Colombia, están dados en millones de dólares, para la primera fase la inversión fue de, US\$10.732.000.000 (diez mil setecientos treinta y dos millones de dólares), en la segunda fue por US\$7.633.000.000 (siete mil seiscientos treinta y tres millones de dólares), durante el periodo 2006-2010, y en la última se invirtió US\$ 2.700.000.000 (dos mil setecientos millones de dólares) (Departamento de Planeación Nacional, 2006).

Como resultado del desarrollo social de la segunda fase se crea la primera estrategia institucional que permitió la implementación del Plan Colombia en el municipio de Tumaco, con un enfoque de sustitución de cultivos de uso ilícito, evidenciándose en la Política de Estado para el Pacífico Colombiano de 2010. Dentro de esta política se focalizan los municipios costeros de Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca, entre ellos Tumaco. Su objetivo radica en mejorar las condiciones de vida de la población afrocolombiana a través de la planificación de estrategias y proyectos que apunten a la solución de los problemas más sentidos de la comunidad.

De acuerdo a ello la estrategia presenta cinco componentes: 1) Seguridad democrática, 2) Reducción de la pobreza, promoción del empleo y la equidad, 3) crecimiento alto y sostenido, 4) gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible y, 5) dimensiones especiales del desarrollo en donde se tratan los temas de género, cultura, deporte, fortalecimiento institucional y el fortalecimiento de los grupos étnicos. No obstante, para el desarrollo de este trabajo estudiaremos el componente de seguridad democrática, puesto que en él se incluye el tratamiento a los cultivos de uso ilícito para el municipio de Tumaco (Departamento de Planeación Nacional, 2006).

Dentro del planteamiento de la política se brinda solución a la problemática de los cultivos de uso ilícito desde dos dimensiones, el programa de proyectos productivo y la seguridad democrática y acompañamiento social. Para el programa de proyectos productivos fueron destinados \$ 219.377.000.000 (Doscientos diez y nueve mil trescientos setenta y siete millones de pesos). Sin embargo, los lineamientos que se postularon para invertirlos fueron la erradicación manual, el desplazamiento y la reconciliación, la atención integral a la población desplazada y acompañamiento a las comunidades (Departamento de Planeación Nacional, 2006).

En lo que corresponde a la seguridad democrática y el acompañamiento social, se presupuestaron \$ 1.882.396.000.000 (Un billón ochocientos ochenta y dos mil trescientos noventa y seis millones de pesos). Estos recursos estaban destinados a fortalecer la fuerza pública, modernizar los equipos de la armada nacional y la DIMAR, ampliar las unidades del ejército nacional, aumentar la presencia de la policía nacional y erradicar los cultivos ilícitos (Departamento de Planeación Nacional, 2006).

Paralelo a esta política se crea e implementa en territorios focalizados de Colombia la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT, por sus siglas en español, con el objetivo de recuperar de manera íntegra los territorios en donde los grupos al margen de la ley ejercían presencia y controlaban las actividades ilícitas. Siguiendo esta línea, en Tumaco, para el año 2008, después de la reubicación del mapa de cultivos de uso ilícito por la aspersión aérea, se crea la unidad territorial para la Consolidación Territorial.

De manera general, la consolidación territorial se concentra en tres componentes. Primero, la doctrina contrainsurgente que crea una teoría político-militar, cuyo objetivo radica en controlar las áreas con presencia activa de los grupos armados ilegales. Segundo, la lucha antinarcóticos que constituye la continuación de la esencia del Plan Colombia y, pretende estabilizar las áreas en proceso de recuperación institucional. Tercero, el componente de desarrollo regional y social, que busca consolidar la autoridad estatal en las áreas estabilizadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se prioriza en Tumaco el componente de desarrollo social a través de los programas Colombia responde y el Programa de Respuesta Rápida contra cultivos de uso ilícito, con una inversión de \$ 16.441.602.184 (Diez y seis mil cuatrocientos

cuarenta y un millones seiscientos dos mil ciento ochenta y cuatro pesos). Con la intención de integrar a los habitantes a la vida económica y social del país y, garantizar la protección y el respeto de los derechos en todo el territorio nacional (Consolidación Territorial , 2013).

Ahora bien, en ninguna de las fases de la política antidroga se contempla la relación del mercado o competitividad entre los cultivos tradicionales y los de uso ilícito. Por lo que pese a la implementación de las políticas de sustitución, el volumen de producción de los cultivos de uso ilícito y su precio en el mercado siguieron aumentando (Ver Tabla N° 1).

Tabla N°1
Volumen de producción y precio en el mercado de la hoja de coca en Tumaco,
2011 – 2016

Años	Volumen de producción en toneladas métricas	Precio de la hoja de coca / kilo	Precio de pasta base de coca/ kilo	Precio del clorhidrato de cocaína / kilo
2011	22547	\$ 2.400	\$ 1.852.000	\$ 4.556.000
2012	19647	\$ 2.589	\$ 1.844.250	\$ 4.447.462
2013	30859	\$ 2.000	\$ 1.889.100	\$ 4.710.700
2014	42045	\$ 2.150	\$ 1.967.200	\$ 4.538.200
2015	87618	\$ 3.000	\$ 2.005.700	\$ 4.747.300
2016	116539	\$ 2.900	\$ 1.895.700	\$ 4.984.600

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso Ilícito – SIMCI

La Tabla N° 1 muestra que del año 2011 al año 2012 hubo una disminución en los volúmenes de producción de hoja de coca, elevando el costo del bien primario, pero disminuyendo el de sus derivados. Frente a estos datos el informe del (SIMCI, 2012), indica que “los precios de la hoja de coca cambian dependiendo de variedades ambientales como la temporada de lluvias, y en algunas zonas, el orden público ha influido para que se presente una baja comercialización y escaso dinero circulante”. En Tumaco, y en especial en el corregimiento de Llorente, estas variables están determinadas por los actores armados ilegales.

En conclusión, el marco referencial de políticas para el tratamiento de cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco, ha tenido el componente militar como una constante en sus tres fases de implementación. Sin embargo, en la segunda fase se integra el desarrollo social como complemento al eje militar, lo que permite que se cambie la lógica de lo que estaba

sucediendo. Por lo anterior, en la tercera fase se prioriza la implementación de estrategias que favorecen el desarrollo social integral, que dan origen a los organismos de Consolidación Territorial y una Política de Estado para el pacífico colombiano.

No obstante, en ninguna de las fases se diseñaron estrategias que promovieran la competitividad de los cultivos tradicionales frente a los de uso ilícito, como asegurar la compra y distribución de los productos nativos del territorio.

2.2 Modelo de política de sustitución “represivo”: estudio de caso consejo comunitario Alto Mira y Frontera.

Para el desarrollo del estudio de caso, primero describiremos los componentes principales de la política antidrogas, y sus estrategias de implementación dentro del consejo comunitario Alto Mira y Frontera desde la visión institucional. Segundo, analizaremos los efectos de la política dentro del territorio, para identificar las características represivas de la política.

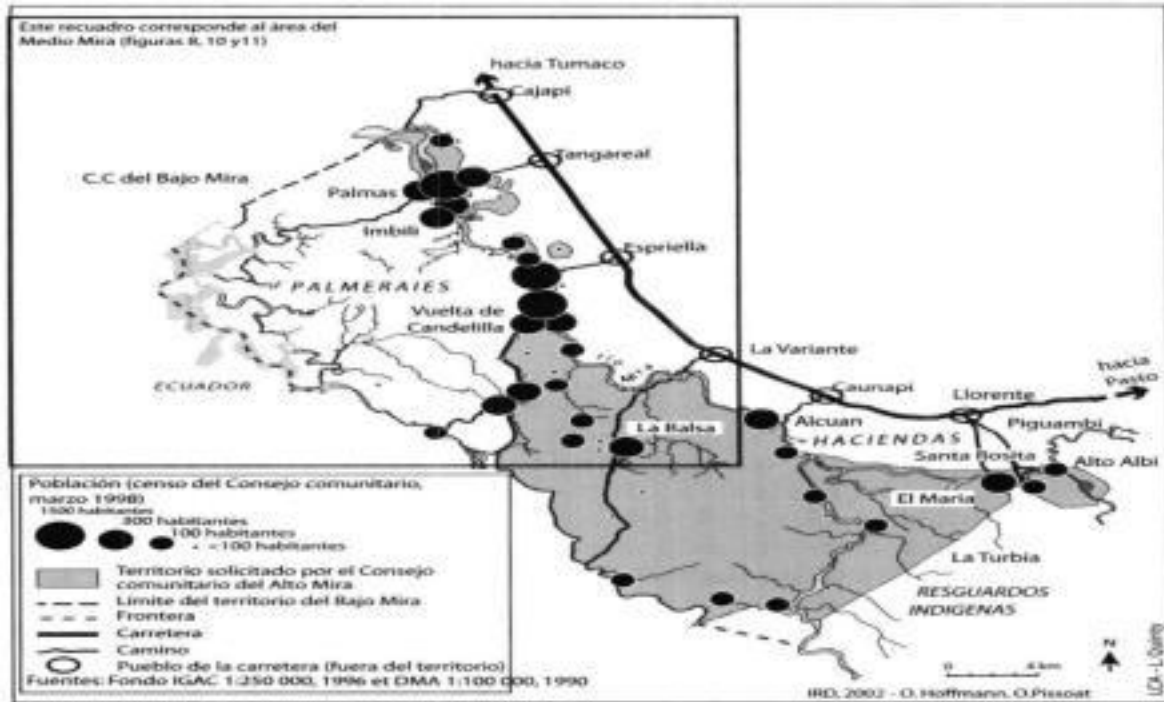
El modelo de política de sustitución “represivo” al que hacemos referencia, parte de una construcción personal de categorías, basadas en la identificación de la forma en que se implementaron las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito dentro de este territorio. Se determina “represivo” debido a que su único objetivo es la eliminación de los cultivos de uso ilícitos a través del componente militar y el uso de la fuerza, por tanto, desconoce las necesidades contextuales de la población. El mayor impacto de esta política tuvo lugar en el consejo comunitario Alto Mira y Frontera.

El Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera es una organización política comunitaria compuesta por 57 veredas, que se agrupan en cuatro zonas territoriales, creada a partir de los lineamientos de la Ley 70 o ley de comunidades negras de 1993¹. “Está ubicado al sur del municipio de Tumaco, sobre el Río Mira, limitando con frontera al Ecuador desde el río Mataje” (Burgues, 2009) (Ver mapa N°3) y, pertenece a la red de consejos comunitarios del

¹ Por la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. Tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. (Ley 70 de 1993)

pacífico Sur REDCOMPAS. Cuenta con una población de aproximadamente 7.000 habitantes, según el IGAC, y su economía se sustenta principalmente en las actividades acuícolas y agrícolas como la pesca, el camarón, cacao y plátano.

Mapa N° 3
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la Política Antidrogas fue creada con la intención de erradicar las drogas y el crimen organizado en el país. Después de 1999 centraron su visión en la producción de cultivos de uso ilícito, razón por la cual se llevó a cabo el fortalecimiento de la fuerza pública y la modernización del sector seguridad y defensa como instrumento para lograrlo. Esta visión se materializó en la implementación de dos estrategias: la erradicación forzada y la aspersión aérea. Es de gran importancia tener en cuenta, que para la primera fase de la implementación de la política antidrogas Tumaco no era uno de los territorios focalizados, su inclusión se da en 2007 con la Política de Estado para el Pacífico Colombiano (DNP, 2009)

Como consecuencia de ello, en el proceso de formulación de la política se desconocen componentes como el uso de la tierra, el cual debería ser concebido como parte importante

de la estrategia, pues dentro del consejo comunitario Alto Mira y Frontera, por ejemplo, la tierra se constituye como el principal sustento de sus habitantes, no solo como elemento económico sino como garante de su seguridad alimentaria.

Además, en lo que corresponde al desarrollo social y económico sostenible, la política antidrogas se plantea como objetivo principal, generar alternativas a los cultivos de uso ilícito por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y el cuidado de las comunidades. Con base en ello, en la formulación de la Política de Estado para el Pacífico Colombiano se articula el componente de programas de proyectos productivos. No obstante, para lograr este desarrollo alternativo se implementaron estrategias de erradicación manual, desplazamiento y reconciliación, atención integral a la población desplazada y, acompañamiento en retornos o reubicación a las mismas, las cuales no contribuyen a lograr el objetivo planteado.

Como vemos, las estrategias mencionadas están muy distantes de generar un verdadero desarrollo social y económico sostenible. Pues si bien las acciones de atención integral a la población desplazada son importante, se cree que para el momento y el objetivo de la política no son las más pertinentes. Por lo anterior se evidencia que este tipo de políticas no se ajustan a las necesidades contextuales del territorio, sin embargo desde las instituciones se logró mostrar resultados favorables en términos de erradicación que se muestran en la tabla N° 2.

Tabla N° 2
Número de hectáreas erradicadas manualmente y asperjadas en Tumaco, 2011 – 2016

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hectáreas presentes en el territorio	5.771	5.065	6.611	8.963	16.960	23.148
Hectáreas asperjadas	5.921	6.849	1.636	4.164	1.076	0
Hectáreas Erradicadas Manualmente	13.542	2.407	3.121	733	1.120	1.472
Diferencia de hectáreas	-13.693	-4.192	1.853	4.065	14.762	21.675

Fuente: Elaboración propia, datos Observatorio de drogas Colombia y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso Ilícito.

Para lograr los resultados que se muestran en la tabla N° 2, se planteó una metodología de eliminación de cultivos de uso ilícito basada en la erradicación manual y la aspersión aérea con glifosato. La erradicación manual se divide en voluntaria y forzosa. “La erradicación

manual voluntaria, se implementa en el municipio a través de las estrategias de desarrollo alternativo que promueven el Programa de Familias Guardabosques - PFGB y el Programa Proyectos Productivos - PPP. Por su parte, la erradicación manual forzosa se desarrolla con la intervención de los Grupos Móviles de Erradicación - GME, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional” (DNP, 2010)

La aspersión aérea con glifosato es un complemento a la erradicación manual, a cargo de la Policía Nacional. Esta estrategia tiene la responsabilidad de evitar la reubicación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina, zonas de parques nacionales naturales o de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios donde por razones de orden público, normatividad o presupuestal no ha llegado los programas del Estado colombiano (DNP, 2010).

Flujograma N° 2
Estrategia nacional de erradicación manual de cultivos de uso ilícito.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación Conpes – 3669

La Tabla N°3 muestra que para el año 2011, de acuerdo con los datos del SIMCI, el municipio contaba con 5.771 hectáreas de hoja de coca sembradas, sin embargo, el Observatorio de Drogas muestra que fueron asperjadas 5.921,33 hectáreas y otras 13.542,72 erradicadas de forma manual. En este año se calcula la eliminación 13.693,05 hectáreas que exceden la cantidad que tenía el municipio. Para el año 2012 hubo una reducción del 12,2% en el número de hectáreas de cultivos de uso ilícito sembradas en el municipio de Tumaco,

pasando de 5.771 hectáreas a 5.065, no obstante fueron asperjadas 6.849,31 hectáreas, y otras 2.407,84 erradicadas manualmente, creando una diferencia de 4.192,15 hectáreas.

De esta manera se pueden plantear dos hipótesis, la primera, es la disonancia entre la publicación de resultados de las instituciones del Estado y, segundo las alteraciones de los datos dentro de las instituciones públicas que elevan las cifras para mostrar la eliminación de hectáreas que en realidad no existen.

Si bien es importante conocer el número de hectáreas que efectivamente son eliminadas, es pertinente también mostrar los efectos que han generado las políticas en las diferentes comunidades. Por ello, paralelo a estas cifras, el consejo comunitario Alto Mira y Frontera, con apoyo de la diócesis de Tumaco expone dentro del informe ¡Que nadie diga que no pasa nada 2012! las consecuencias que ha traído para ellos la implementación de las estrategias de eliminación de cultivos de uso ilícito.

Específicamente la erradicación manual forzosa que afecta directamente a la población civil. Para efectos del trabajo se expondrán dos casos representativos que evidencian la victimización masiva dentro de los habitantes del consejo comunitario Alto Mira y Frontera, uno con relación al desplazamiento forzado y el otro relacionado con los homicidios y asesinatos selectivos.

La experiencia más relevante ocurrió en la vereda la Balsa en junio del año 2011, cuando la policía antinarcóticos tomó posesión de las casas de los pobladores sin su consentimiento, para instaurar campamentos militares para poder llevar a cabo la erradicación manual forzosa. Es importante recordar que como se mencionó en el capítulo anterior, en esta zona hacía presencia el Frente Daniel Aldana de la FARC.

En consecuencia de ello, se presentaron 10 situaciones de hostigamiento entre las FARC y la fuerza pública, que situaba a la población civil en medio del fuego cruzado. Estos enfrentamientos fueron el factor determinante para el desplazamiento de 72 familias hacia las comunidades cercanas, Llorente y al Ecuador: 30 familias perteneciente a la vereda Los Laureles, 10 familias de la vereda La Balsa; y el desplazamiento interveredal de 32 familias de la vereda Brisas (Diócesis de Tumaco, 2012). Las veredas mencionadas concentran la

mayor cantidad de cultivos de uso ilícito, además se encuentran en los puntos estratégicos de los clúster.

Para el año 2016, en donde se presentó uno de los mayores incrementos en los cultivos de uso ilícito, se elimina la aspersion aérea con glifosato, y disminuye drásticamente el número de hectáreas erradicadas forzosamente. En este año se firma el Acuerdo para la terminación del conflicto con la antigua guerrilla de las FARC, que integra la sustitución de cultivos de uso ilícito con una metodología de eliminación de los mismos basada en la erradicación voluntaria. La firma del acuerdo desencadenó en Tumaco el surgimiento de nuevos actores armados para la disputa del territorio.

De esta manera el Estado y la ciudadanía lograron llegar a un acuerdo en cuanto a la eliminación de los cultivos de uso ilícito. Esta situación no era favorable para los actores armados, quienes según don Antonio Mina, representante legal del consejo comunitario Alto Mira y Frontera controlaban toda la siembra de hoja de coca, “alias Guacho, él es quien coordina las actividades ilícitas, él es quien obliga a la población a sembrar la coca y quien no la siembre debe atenerse a las consecuencias negativas” (Mina, 2018).

El entrevistado manifestó también que unas de las grandes fallas que presenta el acuerdo es que las personas que coordinan los proyectos de sustitución no tienen seguridad, pues después de su contacto con las políticas y la promoción de estas en los territorios su vida se encuentra en juego, la persecución y las amenazas por parte de actores armados ilegales aumentan cada vez más, aumentando también el número de líderes asesinados.

Este fue el caso de José Jair Cortés, un líder del Consejo comunitario Alto Mira y Frontera, quien después de la firma de los acuerdos fue declarado objetivo militar. En 2016, cuando las amenazas contra él se incrementaron por las denuncias que hacía desde la Junta de Gobierno del Consejo comunitario Alto Mira y Frontera, alertando sobre la presencia de Bandas Criminales, Narcos mexicanos y disidencias de las FARC en la zona, siguió haciendo lo que más le gustaba: visitar a su gente en las veredas que forman el municipio de Tumaco (Gallo, 2017). Fue asesinado en octubre de 2017 a manos de las disidencias de las FARC, al mando de alias “Guacho”. Entre 2016 y 2017 fueron asesinados 166 líderes más, que promovían la sustitución de cultivos de uso ilícito en las veredas de Tumaco.

Frente a las situaciones vistas el consejo comunitario Alto Mira y Frontera propone “estrechar los lazos con la comunidad antes de realizar una política desde el escritorio, es decir, deben sentarse con los habitantes del consejo para ver cuáles son las necesidades que se tienen, y después de ahí buscar alternativas de solución que respondieran a esas necesidades.” Además es necesario que el Estado ocupe la posición que tienen los actores armados en la zona, tomar el control de los territorios y no permitir la ocupación de nuevas disidencias (Mina, 2018) .

En resumen, el panorama que muestra la institucionalidad frente a los resultados de la implementación de las estrategias que buscan eliminar los cultivos de uso ilícito, presenta una gran diferencia con respecto a la visión que tienen los habitantes del consejo comunitario Alto Mira y Frontera. Pese a las incongruencias numéricas, las instituciones públicas muestran resultados en términos de hectáreas libres de cultivos de uso ilícito, sin embargo, no tienen en cuenta los fenómenos de desplazamiento, asesinatos selectivos, las afectaciones a la salud y, el incremento de los homicidios en las zonas donde se implementan.

Por tanto, de la experiencia del consejo comunitario Alto Mira y Frontera podemos concluir dos cosas, primero que mientras se aplicó la política antidrogas con las estrategias de aspersión aérea y erradicación forzada, hubo disminución de los cultivos de uso ilícito, pero aumentaron el desplazamiento forzado al interior del territorio, hacia el municipio de Tumaco y en la zona de frontera con Ecuador, por la irrupción de la policía antinarcoóticos en las veredas y los enfrentamientos entre estos y los grupos armados ilegales .

Segundo, que cuando aumentaron los cultivos de uso ilícito se incrementaron también los homicidios y los asesinatos selectivos, demostrando que no es suficiente con cambiar las alternativas de eliminación de cultivos de uso ilícito, sino que es necesaria la asistencia de las instituciones del Estado que garanticen bienestar para los habitantes.

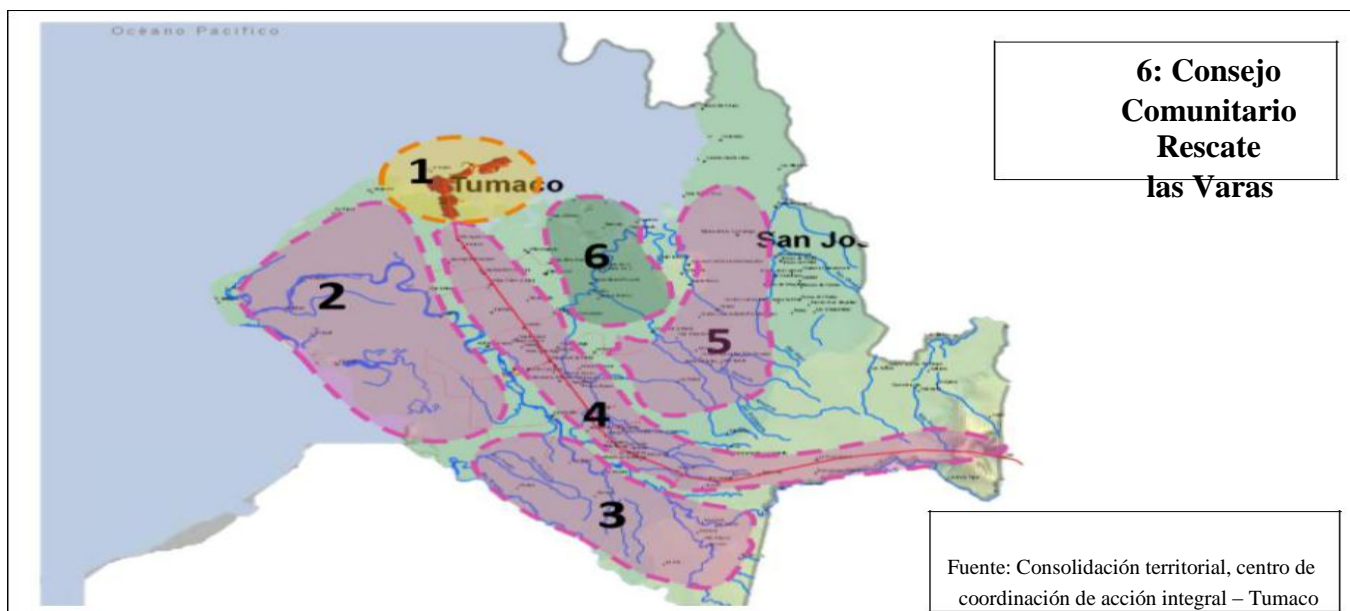
2.3 Modelo de política de sustitución “reconstrucción social”: estudio de caso consejo comunitario Rescate las Varas.

Para el desarrollo de este segundo estudio de caso, primero describiremos los componentes principales de la política la Política Nacional de Consolidación Territorial - PNCT, y las estrategias que implementó el Consejo Comunitario Rescate las Varas para dar cumplimiento

a estos componentes. Segundo analizaremos los efectos de la política dentro del territorio, mediante los resultados del programa “sí se puede”, experiencia diseñada por los habitantes del consejo comunitario Rescate las Varas, y así determinar las características de reconstrucción social que tiene la política.

Teniendo en cuenta que las categorías son determinadas de acuerdo a la forma en que se implementan las políticas en el territorio, el modelo de sustitución “reconstrucción social”, como su nombre lo indica, hace referencia a la eliminación de los cultivos de uso ilícito a través de estrategias que buscan la reconstrucción del tejido social en los territorios afectados por este fenómeno. Con base en ello, se desarrollan acciones que generan alternativas para el sustento económico y alimentario de los habitantes del Consejo Comunitario, de acuerdo al contexto y las necesidades de los mismos.

Mapa N° 4
Consejo Comunitario Rescate las Varas



El Consejo Comunitario Rescate las Varas está ubicado al nororiente del municipio de

Tumaco. Es uno de los sectores estratégico del municipio por su cercanía al mar y la presencia de ríos. Además, se constituye como uno de los puntos denominados clúster mencionados en el capítulo anterior. De acuerdo con la información del Consejo Comunitario (Angulo, Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 2017) “se lo conoce como el último territorio afro constituido en Tumaco para el año 2006. Actualmente, cuenta con un área de 15.000

hectáreas, aproximadamente, que alberga una población de 14.674 personas. Al norte limita con el Océano Pacífico, al sur con las veredas Cajapí y Telembí, al oriente con la zona urbana de Tumaco, al occidente con el río Rosario” (Ver Mapa N° 4).

La experiencia de sustitución de cultivos de uso ilícito que tuvo del Consejo Comunitario Rescate las Varas está compuesta por dos características fundamentales, la primera es que si bien la propuesta se desarrolló con ayuda de Consolidación Territorial y la Gobernación de Nariño, la iniciativa y las estrategias de implementación fueron una creación colectiva de los habitantes del Consejo Comunitario. En otras palabras, el programa “Si se puede” integra una metodología de diseño de tipo Bottom – up o de abajo hacia arriba, que permitió la articulación efectiva del Estado y la sociedad y, por consiguiente la participación activa de las comunidades en todas las fases de la misma.

En 2008, cansados de la violencia que trajo consigo los cultivos de coca, tras la desaparición y muerte de por lo menos ocho personas en varias veredas del consejo, la ruptura de la confianza entre vecinos, la pérdida de espacios de integración, fiestas y diálogos, y la constante presión de los grupos armados paramilitares, guerrillas y ejército, llevó a la asamblea del Consejo Comunitario a decidir el abandono de los cultivos de coca y, solicitar a sus dirigentes presentar al gobierno departamental (2008 - 2011) una propuesta de erradicación voluntaria a cambio de inversión para sustituir los cultivos y elevar las condiciones de la calidad de vida de sus habitantes (Angulo, Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 2017).

La segunda tiene que ver con la inversión del capital humano y monetario que se utilizó en la propuesta, pues con una cantidad menor a los recursos designados para estrategias como la política antidrogas, se logró la erradicación total de los cultivos de uso ilícito presentes en el territorio que ocupa el Consejo Comunitario. Teniendo en cuenta estas dos características, estudiaremos la iniciativa mostrando su relación con las políticas nacionales.

Generalmente, para poder implementar las propuestas que surgieron en la política antidrogas se necesitaba que las personas cultivadoras partieran de un principio de buena fe, pues hasta que no eliminaran los cultivos de uso ilícito, no se invertía en obras sociales para esa región. Pero lo novedoso de “Si se puede” es que por “primera vez, o por lo menos de manera pública, la cooperación de Estados Unidos acepta un programa gradual y concertado de sustitución

de cultivos de coca, en lugar de imponer el tradicional criterio de “0 coca” como condición previa de inversión social” (Angulo, Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 2017).

No obstante, para que tanto el Estado colombiano como los habitantes del Consejo Comunitario tuvieran garantías de cumplimiento, se crearon los siguientes principios. Primero se trabajarían áreas extensas de 40 a 50 hectáreas. Segundo, no se fumigaría el área intervenida. Tercero, se garantizaría la seguridad y cohesión social. Cuarto, debían vincularse los cultivadores y no cultivadores de coca, para evitar que los no cultivadores sembraran para acceder a los programas. Y por último, se debía aumentar la presencia de las instituciones del Estado en la zona.

Ahora bien, la Política Nacional de Consolidación Territorial fue creada con la intención de “Promover la presencia institucional del Estado en zonas focalizadas, para la consolidación y reconstrucción de territorios, y fomentar la confianza ciudadana en donde hubo erradicación manual” (Consolidación Territorial , 2013). Para lograrlo se establecieron cuatro objetivos, el primero de ellos consistía en integrar a la vida económica y social del país a las regiones de la periferia que han sido la principal fuente de violencia. Buscando fortalecer la presencia del Estado en las regiones afectadas por organizaciones armadas y con una presencia histórica de cultivos de uso ilícitos.

El segundo, buscaba garantizar la protección y el respeto de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas focalizadas. El tercero, examinaba la eliminación del negocio de las drogas en Colombia y resolver el problema de los cultivos ilícitos, y el cuarto estaba encaminado a instaurar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, como herramientas para generar confianza institucional.

En Tumaco, como una de las zonas focalizadas para la política de Consolidación Territorial, se dio cumplimiento a todos los objetivos dentro de la propuesta “Sí se puede”, presentada por la junta de gobierno del Consejo Comunitario Rescate las Varas, que fue adscrita al programa departamental Colombia Responde. Cabe resaltar que con respecto a la estrategia, tanto las instituciones del Estado, como la dirección del Consejo Comunitario logran coincidir en las cifras de eliminación total de cultivos de uso ilícito, las acciones y actividades implementadas, y las fallas que se tuvieron, lo que muy pocas veces ocurre cuando de instituciones públicas se habla.

En lo que corresponde al primer y segundo objetivo los habitantes del Consejo Comunitario llevaron a cabo cuatro componentes, primero el desarrollo regional y social, segundo el económico – productivo, tercero la infraestructura para el desarrollo humano y cuarto la cultura para la vida. Para lograr la implementación de estos componentes fue necesaria la participación de instituciones como la Gobernación de Nariño, Indepaz, Recompas, Usaid y el centro de coordinación de acción integral de la Presidencia de la República.

Para cumplir lo anterior, se concertó con la comunidad una metodología de eliminación de los cultivos de uso ilícito basada en la sustitución de los mismos, es decir, se quitaron los cultivos de coca y se sembraron los cultivos lícitos de forma simultánea. No se dio espacio para que los terrenos quedaran desocupados, esta estrategia permitió que la sustitución fuera efectiva.

Después de ello, el primer componente implementado fue el desarrollo regional y social, este tenía como objetivo garantizar la protección y el respeto de los derechos a todos los habitantes del territorio. Para ello, Consolidación Territorial planteo que era necesario la creación de una junta de gobierno del Consejo Comunitario que permitiera re-estructurar la gobernabilidad territorial, además de fortalecer de abajo hacia arriba los espacios de toma de decisiones, siendo la máxima instancia de gobierno los Comités Veredales.

Con base en ello, y teniendo en cuenta que una de las principales afectaciones que evidenciaba la comunidad con la llegada de la coca, era la falta de confianza entre sus habitantes, se diseñó una estrategia que buscaba recuperar una tradición ancestral de diálogo, concertación y decisión. Crearon los llamados “mentideros”, estos son como el ágora de la antigua Grecia, son bancas largas de guadua en donde las familias de sus ancestros se sentaban largas horas y debatían sobre los principales problemas de la comunidad.

De esta manera se constituyeron los subcomités veredales por temas que estaban encargados de ejercer veeduría, hacer seguimiento a todos los acuerdos evaluar los planes y proyectos y, definir responsabilidades dentro del Consejo Comunitario. Aquí participaron unas 1.145 personas, pertenecientes a 283 familias.

A diferencia de la política antidrogas, la propuesta “Sí se puede” implementa en el territorio un componente de desarrollo alternativo que buscaba la recuperación de la seguridad

alimentaria con un enfoque productivo para el autoconsumo, que permitiera además generar excedentes para el mercado local, paralelo a la eliminación voluntaria de los cultivos de uso ilícito. Garantizando así derechos fundamentales como el trabajo y la oportunidad de tener una vida digna y con calidad para los habitantes del Consejo Comunitario.

En cuanto a la seguridad alimentaria, Consolidación Territorial motivó la creación de granjas para la siembra de productos básicos en la alimentación como arroz, maíz, frijol, tomate y pepino. Una vez consolidada la granja, se pretendía tecnificar el procesamiento de arroz, de modo que se convirtiera en una industria que permitiera generar excedentes para el mercado laboral. Sin embargo, estos no eran productos nativos de la región, por lo tanto las personas no estaban acostumbradas a los tiempos de cosecha, ni se presentaban las condiciones ambientales necesarias para tener productos de calidad.

Frente a esta situación, los habitantes del Consejo Comunitario plantearon la rehabilitación del cultivo de cacao, coco y palma africana, con el ánimo de fortalecer las capacidades económicas lícitas en las familias, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas en las que realizó la eliminación de los cultivos de uso ilícito. Para ello se invirtieron \$46.400.000 (Cuarenta y seis millones cuatrocientos mil pesos) de dineros de cooperación internacional (Consolidación Territorial , 2013) .

De manera transversal el Consejo Comunitario implementó el componente de cultura para la vida, con el fin de afianzar la identidad cultural de los habitantes y fomentar la recuperación de los valores ético que permitieran reconstruir el tejido social, como factor fundamental para la sustitución. Esto, debido a que la coca no ha sido un cultivo tradicional en la región, por lo tanto no ha hecho parte de la construcción histórica de la misma. Contrario a ello, la confianza, el diálogo y la integración entre los vecinos si lo ha permitido, y este es uno de los factores que primeramente se debía fortalecer.

Con la propuesta “Si se puede” se lograron avances significativos con los cultivos de uso ilícito, pero también en materia económica, de infraestructura, educación, salud y deporte para el desarrollo del Consejo Comunitario Rescate las Varas. 1.252 fueron beneficiadas de las granjas para la seguridad alimentaria y la empleabilidad de una parte de sus habitantes. Se logró la construcción de un puente y el mejoramiento de la vía Robles – Chilví, lo que no

solo permite mejorar la movilidad en el territorio, sino que facilita el transporte de los productos que se cosechan hasta los lugares de comercialización.

En lo que corresponde a la salud, se invirtieron \$1.600.000.000 (Mil seiscientos millones de pesos) para la construcción del centro de salud de Robles, de esta manera se le brindó atención de urgencia a los habitantes que antes debía viajar hasta 2 horas en carro para poder llegar a la zona urbana de Tumaco y poder ser atendidos. En cuanto a educación, se proyectaron las aulas de sistemas y el mejoramiento de la infraestructura escolar, acompañada de un polideportivo que garantizaría el deporte y la recreación de los niños y jóvenes (Consolidación Territorial , 2013).

Pese a que la propuesta “Si se puede” fue considerada como exitosa, tuvo también dificultades y consecuencias para su implementación. Por ser uno de los territorios clúster del municipio de Tumaco, la disputa de los actores armados por el control territorial era constante. “La decisión de erradicar la coca no fue fácil y nos implicó también el enfrentamiento con actores armados que no lo aceptaban y que están acostumbrados a resolver todo bajo la violencia” (Angulo, Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 2017). Sin embargo, la unión de todo el Consejo Comunitario logró que los actores armados abandonaran el territorio, dejando así la oportunidad de poder sustituir.

No obstante, los líderes de la propuesta se convirtieron en objetivo militar para los actores armados. En total siete líderes sociales dieron su vida para defender la propuesta, “líderes que por entrar y salir del Consejo Comunitario al municipio de Tumaco, en su función de gestionar de proyectos y movilizar a las comunidades, fueron acusados de informantes, amenazados y asesinados. Este fue el caso de “Julio Caicedo Guerrero, representante legal del Consejo Comunitario hasta agosto del 2010, cuando guerrilleros de las antiguas FARC le quitaron la vida, a causa del planteamiento de la propuesta Si se puede” (Diócesis de Tumaco , 2011).

Contrario a la política antidrogas, ninguno de los informes de resultados que crea el Consejo Comunitario y Consolidación Territorial, muestran hechos de homicidios o desplazamiento forzado que hayan ocurrido mientras estuvo en vigencia la propuesta. Pues por ser una iniciativa construida por la comunidad, se logró contar con la permanencia de todos los habitantes en el territorio para defenderla. Además, por tener la propuesta un carácter

sustitutivo, ninguna de las fuerzas militares realizó labores de erradicación forzada, por lo que no se presentaron ningún tipo de enfrentamiento con actores armados.

Sin embargo en 2011, después de que Consolidación Territorial declarara exitosa la propuesta “Si se puede”, con un total de 880 hectáreas de hoja de coca eliminadas, y cuando el gobierno Estadounidense ratificó a Rescate las Varas como el primer Consejo Comunitario libre de coca, el cambio de gobierno y la reactivación de la fumigaciones aéreas terminaron con la voluntad política del Estado.

Después del año 2011 se iniciaron nuevamente las fumigaciones aéreas en Tumaco (en el territorio del Consejo Comunitario Rescate de las Varas, el río Gualajo y parte del río Rosario). Muchos de los casos de fumigaciones aéreas han sido puestos en conocimiento de las autoridades competentes, a nivel local, regional, nacional e internacional desde el mismo inicio de las fumigaciones. Por parte de la Diócesis de Tumaco en dos ocasiones se enviaron cartas formales a la Presidencia de la República, solicitando el cese de éstas, pero las respuestas siguen siendo las mismas: “Las fumigaciones no son nocivas para la salud. La fumigación no causa daño a los cultivos legales. Los resultados de erradicación por aspersión aérea son los mejores; estamos reduciendo hectáreas cultivadas con coca. Estamos ganando la guerra contra el narcotráfico” (Diócesis de Tumaco, 2012).

Así se destruyó la sostenibilidad del programa que hasta el momento se considera como el éxito de Consolidación Territorial (Centro de Coordinación de Acción Integral, 2014), se violaron los principios establecidos, se perdió la confianza en el Estado colombiano, y a falta de cumplimiento la coca volvió a ser sembrada en el territorio del Consejo Comunitario Rescate las Varas.

Ante esta situación, Carlos Angulo, actual representante legal del Consejo Comunitario, en una entrevista sobre el desarrollo de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito (Angulo, Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 2017), plantea una solución al problema basada en la recuperación de la confianza, y el cambio de la estructura económica del país utilizando la metáfora de una colonia.

Carlos afirma que las políticas del Estado colombiano no están diseñadas para mejorar la condición de vida de las personas. Para ello es fundamental analizar la estructura económica de la costa pacífica, que le permita plantearse un modelo de desarrollo para lograr la transformación de la materia prima que genera el territorio. Por ejemplo, si Tumaco cultivaba

madera, el territorio debe tener una fábrica de madera que impulse la mejor industria, que diseñe los mejores elementos en madera.

Del mismo modo, si tenemos el océano Pacífico, Tumaco debería tener facultades universitarias en donde se desarrollen las mejores investigaciones sobre estudios del mar. Lo mismo se puede hacer con el chocolate, el plátano, la industria pesquera y el turismo. Todo con el objetivo de equilibrar las cargas, pues así se generaría el dinero para llegar a todos los sectores de la sociedad.

En resumen, el estudio de caso de del Consejo Comunitario Rescate las Varas nos permite concluir tres cosas. Primero la importancia de las condiciones contextuales y culturales de los territorios, para la implementación de una política de sustitución de cultivos de uso ilícito con enfoque territorial. Que más que basar la eliminación de los mismos en incentivos económicos, debe procurar la recuperación del tejido social y de las condiciones ancestrales de los habitantes.

Segundo, la necesidad de recuperar la confianza entre las comunidades y el Estado colombiano, acompañada de la voluntad política de ambas partes, los cultivadores de coca para sustituir y, el Estado Colombiano para invertir. Pues quedó demostrado que es necesaria la articulación de los dos sectores para poder eliminar los cultivos de uso ilícito de forma efectiva.

Tercero, la reformulación de las políticas que se implementan en el territorio, no solo en el ámbito de la eliminación de los cultivos de uso ilícito, sino también en materia económica y social para el desarrollo de las comunidades.

2.4 Modelo de política de sustitución “regulación del mercado”: estudio de caso del corregimiento de Llorente.

Este tercer y último estudio de caso no seguirá el lineamiento de una Política Nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito que se haya aplicado en el territorio, como se trabajó en los casos anteriores. Por el contrario, se trabajará a partir de un momento coyuntural que surge en el corregimiento de Llorente.

Para desarrollar el estudio, primero describiremos la categoría de regulación del mercado, la cual permitirá identificar la correspondencia de los cultivos de uso ilícitos con actores armados y cultivadores, a través de la correlación entre oferta y demanda. Segundo, analizaremos su oferta en relación a los volúmenes de producción y la demanda de los mismos, asociada a la interacción de los actores armados como compradores, los cultivadores y el precio en el mercado.

Para efectos del trabajo, la relación entre oferta y demanda se constituye como una hipótesis más para explicar los aumentos y disminuciones en la producción de cultivos de uso ilícito. Por tanto, el modelo de política de sustitución de “regulación del mercado” hace referencia a la eliminación de los cultivos de uso ilícito, a través de un desequilibrio entre el volumen de producción y la demanda de los mismos. Con base en ello, se determina la rentabilidad del producto y las condiciones sobre las que se debe producir.

El corregimiento de Llorente está ubicado sobre los lados de la extensa carretera principal que conduce hacia la zona urbana del Municipio de Tumaco, (Ver mapa N°5). A un costado tiene los ríos más importantes de la región, el Río Mira y el Río Gualajo. Los cuales le permiten la circulación y conexión con el resto de las veredas del Territorio. Por esta razón es considerado un punto clave para la articulación de los corredores de droga.

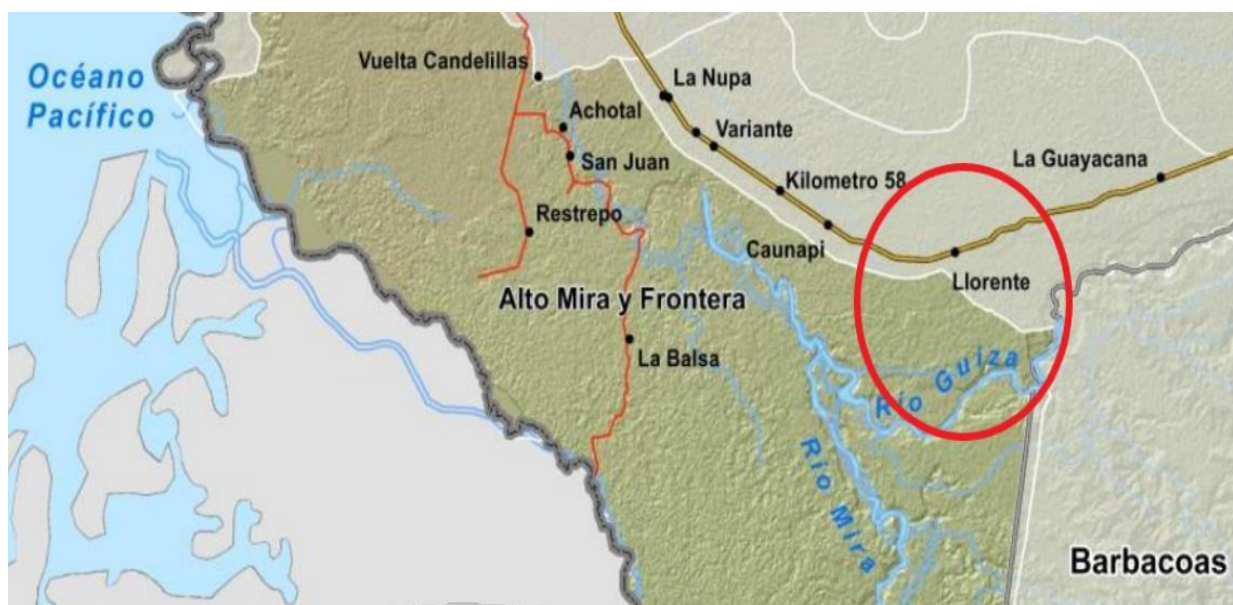
Llorente está habitado por campesinos, afrodescendientes e indígenas. Al igual que los consejos comunitarios mencionados anteriormente, su actividad económica se sustenta en la economía tradicional, como la pesca, la cosecha de camarones, el cultivo de la palma africana, con producción para el sustento diario. Al llegar la Coca la situación cambió drásticamente, como se mencionó en el capítulo anterior, después de la implementación del Plan Colombia, el corregimiento de Llorente se convirtió en el lugar propicio para la recepción de colonos provenientes del Putumayo y Caquetá.

Para mediados de la década del noventa el caserío de Llorente contaba únicamente con mil quinientos habitantes, entre afros, indígenas y mestizos, asentados en ranchos de madera y unas pocas casas de ladrillo, a lado y lado de la carretera Pasto -Tumaco; Los mil quinientos habitantes se convirtieron en veinticinco mil, de la noche a la mañana, entre 1997 y el 2001; multiplicándose los comercios, las cantinas, los burdeles, los restaurantes, las bodegas abarrotadas de mercancías (Colombia Responde , 2011).

Al recibir numerosas personas del putumayo, sus pobladores suelen llamar el corregimiento de Llorente “Putumayito”. Esto no fue lo único que cambio en este lugar, luego se dio paso

para la creación del clúster más importantes del territorio de Tumaco, gracias al auge cocalero que se desencadenó. “Llorente empezó a consolidarse como el principal centro de compra y venta de base de coca en Colombia. Muchos de los que llegaron conformaron un “círculo social solidario”, que propició la llegada y consolidación de actores armados para ejercer control territorial y financiarse a partir de las economías ilegales”. (Colombia Responde, 2011).

Mapa N°5 Corregimiento de Llorente



Fuente: Colombia Humanitaria – Informe de gestión 2017.

Con base en lo anterior, el informe del SIMCI para el año 2016, asegura que el corregimiento de Llorente concentra el 65% del total de cultivos de uso ilícito que presenta el municipio de Tumaco. Por tal razón, lo que ocurre en este corregimiento impacta de forma significativa en el aumento o disminuciones de la producción total.

Ahora bien, para hablar de la relación entre oferta y demanda debemos entender que estos son dos conceptos económicos utilizados generalmente en la macroeconomía. Con ellos se da vida a lo que nosotros conocemos como el mercado, que es “toda institución social en la que los bienes y servicios, así como los factores productivos, se intercambian” (Mochon & Beker, 2006). Basándose en esto se puede decir que el territorio para cultivar, los campesinos sembradores, las personas que cosechan la hoja, quienes la transforman, los que transportan

la pasta de un lado a otro, y aún quienes la consumen, son parte activa del mercado de la coca.

Cada uno de estos bienes y servicios conserva un precio que le permite ser intercambiado o vendido a quien lo necesite, permitiendo la estabilidad del mercado. Sin embargo, cuando se habla de cultivos de uso ilícito, ese precio no siempre está representado en dinero. Por ejemplo, bienes como el territorio en el que se cultiva la hoja de coca, han llegado a costar la vida de muchas personas.

En el mercado de la coca, la oferta y la demanda también tienen roles fundamentales. La demanda por ejemplo, “tiene que ver con lo que los consumidores desean adquirir, demandar significa estar dispuesto a comprar. Es decir, mientras que comprar es efectuar realmente la adquisición, la demanda constituye una intención” (Mochon & Beker, 2006). Por tanto, en el caso del corregimiento de Llorente, la demanda estará representada en la presencia de grupos armados que compran la hoja de coca.

En lo que corresponde a la oferta, “tiene que ver con los términos en los que las empresas desean producir y vender sus productos, es decir, es tener la intención de o estar dispuesto a vender” (Mochon & Beker, 2006). Para el mercado de la coca en el municipio de Tumaco, la oferta no solo la constituyen los campesinos que cultivan la hoja, sino también las personas que se ofrecen para “rasparla” o cosecharla, y las mujeres y niñas que se prestan como damas de compañía de los narcotraficantes y guerrilleros, sumando a este mercado la industria de la prostitución.

La relación entre oferta y demanda genera un vínculo entre productores y consumidores, que de no mantenerse estable, puede generar la desaparición o escases de un bien o servicio, esta relación está mediada principalmente por el precio. Esto sucede debido a que en el mercado “los precios bajos estimulan el consumo y desaniman la producción, mientras que los precios altos tienden a reducir el consumo y estimular la producción”. Es decir, cuando hay más oferta que demanda, los precios caen para hacer que la gente compre. Pero, cuando hay más demanda que oferta los precios suben para disminuir la demanda y equilibrar el mercado.

Esto guarda una estrecha relación con los homicidios y los atentados a la fuerza pública. Estos constituyen las principales formas de violencia. “En 2012 se produjo un atentado al

comando de policía que dejó cinco uniformados muertos. Además, 42 personas fueron asesinadas a causa de una ley que prohibía a las personas el uso de botas pantaneras después de la 6:00pm” (Diócesis de Tumaco, 2012). Por esa razón se recortó el tiempo en el que se “raspaba” o cosechaba la hoja de coca, lo que repercutió en la disminución de los volúmenes de producción que registra el municipio, y el aumento del precio por kilo de la materia prima.

Como se mencionó anteriormente, después de 2012 se inician en Llorente la aspersión aérea con glifosato, producto del aumento en el número de hectáreas de cultivos de uso ilícito que presentaba el municipio de Tumaco. Paralelo a ello, según lo que expresa Antonio Mina, representante legal del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, inicia en Tumaco la expansión de la coca que corre el rumor de la rentabilidad de los cultivos de uso ilícito, y la posibilidad de tener casas construidas en cemento, zapatillas finas, carros, entre otros lujos, sin tener que invertir grandes cantidades de esfuerzo o dinero (Mina, 2018).

Pero “a partir del año 2013, con el plan renacer de las FARC se genera una bonanza cocalera” (USAID, 2014) que empezó a cubrir la demanda que no tenía los cultivos de uso ilícito. Por lo anterior, pese a que se llevaron a cabo las fumigaciones sobre estos cultivos, el volumen de producción de hoja de coca aumentó significativamente año tras año, para poder satisfacer la demanda de los actores armados. Constituyendo a “la antigua guerrilla de las FARC como el principal demandante de la materia prima que cultivaban los campesinos y, haciendo un monopolio de la coca en el corregimiento de Llorente” (Consolidación Territorial , 2013).

Para asegurar la producción de materia prima la antigua guerrilla de las FARC creó a ASOMINUMA, “que es una organización política, conformada por campesinos de Putumayo y Caquetá, encargados de replicar las acciones que demandaban las FARC en los territorios para obligar a las personas a sembrar coca” (Mina, 2018). Estas acciones tuvieron eco en los precios de la hoja de coca, primero, porque las fumigaciones aumentaron los costos en productos químicos para tratar los cultivos y, segundo, porque los demandantes aseguraron la compra de todo lo que se produjera.

En conclusión, podemos decir que la relación de oferta y demanda también puede explicar el aumento de los cultivo de uso ilícito en el municipio de Tumaco. Pues aunque estrategias de sustitución como la aspersión aérea lograron aumentar los costos de producción de este bien,

también aumentó también la demanda del mismo, que hizo que el mercado de la coca siguiera siendo rentable.

Cuadro N° 2
Resumen de la implementación de los modelos de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco, 2011 – 2017

Caso	Categoría	Componentes	Metodología de eliminación de cultivos de uso ilícito	Resultados
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.	Modelo de Política Represiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de la fuerza pública. 2. Modernización del sector seguridad y defensa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Erradicación forzada. 2. La aspersión aérea. 	Se pudo evidenciar la eliminación de los cultivos de uso ilícitos, pero aumentaron algunos hechos victimizantes como, el desplazamiento, los asesinatos selectivos y los homicidios.
Consejo Comunitario Rescate las Varas	Modelo de Política de Reconstrucción Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo regional y social 2. Cultura para la vida. 3. Infraestructura. 4. Factor económico-productivo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicación manual voluntaria. 2. Sustitución de los cultivos de uso ilícitos 	La propuesta de sustitución fue exitosa, ya que se logró erradicar 880 de 900 hectáreas sembradas de hoja de coca. Además, se construyó el centro de salud, un polideportivo, se mejoró la carretera principal y se garantizó la seguridad alimentaria.
Corregimiento de Llorente "Regulación"	Modelo de política de regulación del mercado"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oferta. 2. Demanda. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La autorregulación del mercado, por medio de la relación entre la oferta y demanda de los cultivos de uso ilícitos 	Aun cuando la aspersión aérea incrementó los costos de producción de hoja de coca, consolidar la demanda de la misma permitió el aumento de los volúmenes de producción.

En síntesis, de los tres casos sobre sustitución de cultivos de uso ilícito que estudiamos en el capítulo podemos concluir tres cosas. Primero, la poca efectividad de las estrategias represivas que priorizan el uso de la fuerza para la eliminación de los cultivos de coca, como la erradicación forzada y la aspersión aérea. Estas permiten eliminar una parte de los cultivos de uso ilícito, pero aumentan las afectaciones a la salud y hechos victimizantes como el desplazamiento, los homicidios y los asesinatos selectivos. Por tanto, los componentes de fortalecimiento de la fuerza pública y la modernización del sector seguridad y defensa que se implementa con la política antidrogas, resultan poco útiles para eliminar los cultivos de uso ilícito.

Además, este tipo de estrategias no permite la interacción entre las acciones del Estado colombiano, las instituciones públicas y la sociedad civil, lo que genera desconfianza entre

las partes y eleva los costos económico y de capital humano del Estado, al invertir más dinero para resolver el mismo problema.

Segundo, demostramos que la sustitución de cultivos de uso ilícito enfocada a la reconstrucción social de los territorios permite tener mejores resultados. Esta reconstrucción se basa en dignificar a las poblaciones afectadas a través variables como el desarrollo regional y social, que logren garantizar los derechos fundamentales de las personas como el acceso a la salud, educación, deporte y recreación. También es importante la promoción de una cultura enfocada en la construcción del tejido social, pues aun dentro de espacios pequeños como Tumaco, existen variaciones contextuales dentro de los Consejos Comunitarios.

Con este tipo de política se fomenta la participación de las comunidades, no como receptores en un espacio de socialización, sino como parte activa en el diseño, implementación y toma de decisiones que tengan que ver con la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. De esta manera se logró la articulación entre el Estado y las comunidades que permitió reestablecer la confianza entre las partes y llegar a acuerdos para eliminar y sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

Tercero, con la relación de oferta y demanda se evidenció la importancia de generar un mercado para los cultivos que sustituyen la hoja de coca, que permita asegurar la comercialización de lo que se produce. De esta manera se garantiza la competitividad de los cultivos tradicionales frente a los de uso ilícito, permitiendo la rentabilidad de los mismo y, por consiguiente, la sostenibilidad de las políticas de sustitución en los territorios.

Finalmente, creemos que la sustitución con un enfoque de reconstrucción social se constituye como la mejor alternativa para lograr sustituir de manera efectiva los cultivos de uso ilícito, ya que integra todos los componentes para satisfacer las necesidades del Estado y sociedad. Además, permite la formulación de las políticas desde el territorio, no solo en el ámbito de la eliminación de los cultivos de uso ilícito, sino también en materia económica y social para el desarrollo de las comunidades.

CAPÍTULO III

3. PROPUESTA DE SUSTITUCIÓN INTEGRAL DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO PARA TUMACO

En los capítulos anteriores estudiamos el contexto sociopolítico de Tumaco basado en las condiciones de vulnerabilidad y, los modelos de sustitución que se aplicaron dentro del mismo. Allí encontramos que el 48,7% de las personas presentan necesidades básicas insatisfechas, cuyas variables más críticas son la pobreza, la ineficiencia en educación y la inasistencia en servicios básicos. A ello se le suma la presencia de 11 organizaciones armadas y una elevada tasa de victimización, en materia de desplazamiento forzado y homicidios, principalmente. Sobre este contexto se ubican más de 24.000 hectáreas de hoja de coca que presenta el municipio de Tumaco.

En respuesta a esta situación, se diseñará una propuesta de sustitución integral de cultivos de uso ilícito, que responda a las necesidades contextuales del municipio, que integre la participación activa de las comunidades y fomente la interacción entre el Estado y la sociedad. De esta manera no solo se buscará sustituir los cultivos, sino reestablecer los derechos fundamentales de la población. Para lograr esto la propuesta constará de cuatro elementos básicos, diseño y construcción, componentes, estrategia de eliminación de cultivos de uso ilícito y sistema de incentivos.

Para llevar a cabo la propuesta se tendrá como referencia los modelos de sustitución ya estudiados, donde se identificaron tres formas de eliminar cultivos de uso ilícito: forzada, voluntaria y por efectos de oferta y demanda; a partir de las experiencias de tres unidades territoriales del municipio de Tumaco. Con ellos se logró determinar la efectividad y las debilidades de las políticas, bajo variables como el número de hectáreas eliminadas, las proyecciones de aumentos de las mismas y, las afectaciones a la población civil.

Ahora bien, la pertinencia de este capítulo radica en que garantiza el carácter orgánico del estudio, al recoger lo visto en los dos apartados anteriores. Además, es relevante porque en este se expone la propuesta de sustitución integral para el municipio de Tumaco.

3.1 Diseño y construcción de la política.

Uno de los elementos fundamentales para que una política de sustitución de cultivos de uso ilícito responda a las necesidades de la población, es construirla con sus habitantes. En la mayoría de casos, las acciones del Estado colombiano frente a esta problemática han sido diseñadas desde un contexto nacional, para ser implementadas en territorios locales, ejemplo de ello son la política antidrogas y consolidación territorial. Por esta razón es necesario promover la participación como un principio esencial para el diseño y construcción de una política integral de sustitución de cultivos de uso ilícito.

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (Congreso de la República, 1994).

El Estado colombiano establece en el artículo 103 de la Constitución Colombiana que, “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”. Basado en esto el Departamento Nacional de Planeación utiliza dos mecanismos de participación ciudadana para el diseño de las políticas, la consulta previa y la consulta popular.

La consulta previa “es un derecho fundamental de los grupos étnicos en Colombia que busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP, 2011).

El Departamento de Planeación Nacional también indica que, cuando son programas o proyectos de afectación específica a una comunidad, la consulta previa debe hacerse directamente con sus habitantes. Pero si es una política pública de orden nacional, debe hacerse con las organizaciones representativas que reconoce la ley. En el caso de las comunidades negras son “las Comisión Consultiva de Alto Nivel creada mediante el Decreto 2248 de 1995 o la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP, 2011). Este es el único mecanismo de participación

ciudadana que ha sido hasta ahora utilizado por el Departamento de Planeación Nacional para construir las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el caso de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, sus componentes principales han sido diseñados por las organizaciones reconocidas a nivel nacional, que no necesariamente representan los sectores que focalizan las políticas. Pese a ello, las consecuencias más graves tienen impacto directo en estos territorios específicos como Tumaco. Por esta razón, es necesaria la participación de las organizaciones territoriales principalmente afectadas en la elaboración de una política integral para sustituir cultivos de uso ilícito.

Frente a esta situación los Consejos Comunitarios del municipio de Tumaco proponen la consulta popular, “que es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas” (Congreso de la República, 1994), como una alternativa de solución, que permitirá la participación directa de las comunidades en la construcción de las políticas de sustitución.

De manera general, la construcción de una estrategia de sustitución participativa pretende cerrar la brecha social entre el gobierno nacional y las comunidades. De esta manera se logrará fortalecer la confianza entre las partes y generar garantías de cumplimiento para lo acordado. Asimismo, se evitará la imposición de procesos para las unidades territoriales que no se ajusten a sus necesidades contextuales.

También es necesario garantizar la participación de las comunidades, no solo como receptores en un espacio de socialización de las políticas, sino como promotores de estrategias metodológicas para la implementación de las mismas. Esto permitirá integrar variables que han sido poco relevantes como la cultura y los valores ancestrales que se desarrollan en los diferentes territorios.

3.1.1 Plan de acción

Para llevar a cabo el plan de acción se recogieron las posiciones de cuatro consejos comunitarios del municipio de Tumaco, que fueron expuestos a diferentes tipos de políticas de sustitución, pero en cada uno se evidenciaron resultados diferentes. De esta manera se

construyó una propuesta más objetiva, sin desconocer los intereses de las unidades territoriales ni el gobierno nacional.

Para construir una política de sustitución integral de cultivos de uso ilícito es necesario:

- Vincular a la propuesta de sustitución de cultivos de uso ilícito a quienes son cultivadores y no cultivadores. De esta manera se evitará que los no cultivadores empiecen a cultivar para acceder a los beneficios del programa. Esto también permitirá generar un desarrollo equilibrado en las zonas focalizadas.
- Conocer el plan de vida de los consejos comunitarios que serán focalizados. En este plan se muestran las condiciones sociales, económicas y culturales de los territorios. Además es el medio por el que los habitantes expresan las alternativas de solución frente a sus necesidades. Así el gobierno nacional podrá hacer propuestas con datos actualizados sobre lo que sucede en cada uno de los lugares vinculados.
- Establecer mesas temáticas de participación, en donde se exponga las posiciones de ambas partes y se concreten estrategias de acción frente a los cultivos de uso ilícito.
- En términos de implementación, el Estado colombiano deberá partir de un principio de buena fe frente a las propuestas de las comunidades. En esta medida recuperará la confianza que perdió en consecuencia de las políticas de sustitución anteriores. Además, Estado deberá generar garantías de cumplimiento para todo lo acordado.

Cuadro N° 3
Diseño y construcción participativo de la política

Mecanismo de participación ciudadana	¿Cómo se han implementado para políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito ?	¿Cuál es la posición de las comunidades?	¿Cuál es la alternativa de solución?
Consulta previa	Se construyen los elementos de las políticas con las organizaciones que reconoce la ley. Las cuales son la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras	Este mecanismo no permite la participación de las comunidades directamente afectadas, por eso se desarrollan políticas de sustitución que no satisfacen sus necesidades contextuales.	Se propone la implementación de la Consulta Popular como un mecanismo óptimo para garantizar la participación activa de los habitantes no solo como receptores en un espacio de socialización de las políticas, sino como promotores de estrategias metodológicas para la implementación de las mismas.

3.2 Componentes

Los componentes de esta propuesta contienen los servicios o acciones principales que de acuerdo a lo que hemos estudiado, deberían llevarse a cabo en una política de sustitución integral de cultivos de uso ilícito. Para desarrollarlos tomaremos como referente los componentes de la Política Antidrogas, Consolidación Territorial y la Política de Estado para el Pacífico Colombiano, que fueron implementados en el municipio de Tumaco. Con relación a ello describiremos la forma en que el gobierno los aplicó, la posición que tienen las comunidades frente a cada componente y, la alternativa de solución que se plantea desde esta propuesta.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Política Antidrogas desarrolló sus acciones en Tumaco sobre tres componentes. Primero la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas, que se intensificó en el municipio a través del componente de seguridad democrática y acompañamiento social, que se integró en la Política de Estado para el pacífico colombiano. Segundo el fortalecimiento institucional y, tercero el desarrollo estratégico. Con el primero se promovió el incremento de la fuerza pública, con el fin de implementar las acciones de erradicación forzada y la fumigación con glifosato, como mecanismos para terminar con los cultivos de uso ilícito.

Siguiendo esta línea, el componente de seguridad democrática y acompañamiento social fortaleció en Tumaco divisiones específicas del ejército, la armada nacional, la DIMAR y la policía nacional, para realizar labores de erradicación manual y acompañamiento social a las comunidades en los territorios.

Contrario a esto, los Concejos Comunitarios del municipio de Tumaco manifiestan que para luchar contra la drogas, es necesario deshacerse de erradicación forzada y las fumigaciones con glifosato como herramientas parara eliminar los cultivos de uso ilícito. Para ello proponen la implementación de la sustitución voluntaria como único mecanismo de eliminación de los mismos.

Asimismo, las comunidades enfatizan en la necesidad de llevar el Estado con las instituciones de carácter social hacia los sectores vulnerables. Pues hasta ahora, lo más cercano a esto que

conocen son los grupos armados con presencia histórica, que cuidan a los habitantes a cambio de obedecer sus leyes, como se mostró en el primer capítulo.

Ahora bien, para brindar una salida objetiva a este panorama se debe tener en cuenta que las fumigaciones con glifosato y la erradicación forzada no solo han sido inefectivas para terminar con los cultivos de uso ilícito, sino que han generado graves efectos colaterales como la victimización a personas civiles, afectaciones a la salud y, la destrucción de los cultivos lícitos junto con la fertilidad del suelo. Resulta necesario transitar hacia la sustitución voluntaria de los cultivos.

Implementar la sustitución voluntaria resulta pertinente, puesto que al permitir que las personas que siembran la hoja de coca sean las mismas que la eliminan, muestra por un lado, la voluntad política de las comunidades para terminar con el problema de los cultivos de uso ilícito. También incide la reducción de la victimización a civiles por parte de la fuerza pública, la obtención de mejores resultados en términos de hectáreas limpias y, además, se reduciría el riesgo de que los campesinos vuelvan a sembrar los cultivos de coca.

Por otro lado, se fortalece la confianza de las comunidades hacia el Estado, que ha sido rota por la implementación de modelos de sustitución que dan más valor a los cultivos de uso ilícito que a las personas.

Cuando hablamos de sustitución voluntaria son casi nulos los aspectos negativos que podrían surgir. Aunque existe el riesgo de que las personas no sustituyan verdaderamente, es algo que puede controlarse con acompañamiento institucional, de todas maneras, se estaría hablando de menos consecuencias de las que hasta ahora ha traído la erradicación forzada y las fumigaciones con glifosato. Por lo anterior se constituye la sustitución voluntaria como mecanismo ideal para lograr sustituir de manera efectiva los cultivos de uso ilícito.

Finalmente, la sustitución voluntaria debe complementarse con acompañamiento social a las comunidades, que evidencie la presencia del Estado no solo en la parte militar. Pues la función de la fuerza pública debe estar ligada a la prestación de la seguridad para que las instituciones de carácter social puedan acceder hasta los territorios más vulnerables, y llevar los servicios que brindan una mejor calidad de vida.

En lo que corresponde al fortalecimiento institucional, el gobierno colombiano se encargó de robustecer las instituciones del Estado para garantizar y proteger los derechos humanos. Pero sus acciones estaban bajo la línea de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente la erradicación del hambre y la pobreza, que busca el desarrollo del campo y el crecimiento económico en las periferias, que no necesariamente responde a un contexto de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Por esta razón los habitantes de los territorios con presencia de cultivos de coca en Tumaco, perciben el fortalecimiento institucional como una de las artimañas del Estado para favorecer sus relaciones burocráticas. Esto debido a que según ellos, solo se hace este fortalecimiento en el sector productivo, a través de la asistencia técnica que busca potencializar las labores agrícolas y acuícolas del municipio. Manifiestan que “la asistencia técnica llega a decirles lo que ya saben, y esto le quita prioridad a lo verdaderamente importante” (Hurtado, 2018). Por ello plantean que el fortalecimiento se haga en el escenario político.

Frente a este escenario, esta propuesta considera que el fortalecimiento institucional también debe ser un instrumento para garantizar los derechos fundamentales de la población. Por consiguiente, es sustancial aportarle a un fortalecimiento del sector productivo de los territorios que mejore las condiciones vida de la región, y busque alternativas económicas para la superación de la pobreza.

Pero, también es importante fortalecer políticamente a las organizaciones de base en los territorios afectados por los cultivos de coca, ya que solo si los individuos conocen sus derechos y los mecanismos para reclamarlos, podrán tener la oportunidad de incidir políticamente en las decisiones que tome el Estado sobre sus comunidades, sin incurrir en propuesta utópicas o declaraciones de buenas intenciones. Además, garantizaría el buen desarrollo de las diferentes políticas, en este caso las de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Para el componente de desarrollo estratégico, el gobierno colombiano a través de la Política antidrogas, centró su inversión en diez sectores que traerían progreso a las regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito. Estas acciones giraban en torno a lo económico, lo fiscal y a lo financiero, acompañadas de la consecución de paz, la defensa nacional, estrategia judicial y de derechos humanos, antinarcóticos, desarrollo alternativo, participación social, desarrollo humano y de orientación internacional.

Sin embargo, todas estas estrategias estaban diseñadas para la escala nacional, lo que resta importancia a los territorios verdaderamente afectados, que son los identificados como minorías. Además, solo las acciones de la estrategia antinarcoóticos estaba ligada directamente con los temas de sustitución de cultivos de uso ilícito, por lo que la visión del desarrollo no alcanzaría a estas regiones.

Contrario a ello, los Consejos Comunitarios del municipio posicionan su estrategia desde un solo escenario, el social. Ellos dirigen su planteamiento hacia componentes que respondan a las necesidades de la población, pues de acuerdo con su visión, un verdadero desarrollo debe garantizarles salud, educación, vivienda, agua potable y la producción de su materia prima. Además, debe promover el respeto de los valores culturales de cada territorio y, la inclusión de todos sus habitantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que es fundamental que una propuesta de sustitución integral de cultivos de uso ilícito, busque impulsar un desarrollo estratégico encaminado proteger los derechos fundamentales de las personas. Esto debido a que como se mostró en el primer capítulo, el 48,7% de las personas en Tumaco cuentan con necesidades básicas insatisfechas, con una tasa de analfabetismo del 87%, y un muy precario servicio en asistencia sanitaria.

En este sentido es necesario tener una visión de desarrollo social, que brinde a las personas la posibilidad de tener una vida digna en el lugar que vive. Para ello debe garantizarse como mínimo la permanencia en la educación básica y el acceso a la educación superior, el agua potable, la seguridad alimentaria y, la salud; que son los elementos básicos para tener una vida digna.

Un enfoque similar al de este desarrollo estratégico se llevó a cabo en Tumaco con la Política de Estado para el Pacífico Colombiano y consolidación territorial. La primera se inclinó hacia la parte económica, implementando el componente de proyectos productivos como un mecanismo de respuesta para los habitantes. No obstante, aquí se integraron variables que podrían estar ligadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito, pero no contribuían al desarrollo económico de la región, como el desplazamiento y reconciliación, Atención integral a la población desplazada (red juntos) y Acompañamiento en retornos y ubicaciones.

“A nosotros nos gusta cultivar lo que podamos comer” (Angulo, Política de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco , 2018). Ante esto, las comunidades no proponen eliminar el componente de proyectos productivos, al contrario, los consideran un elemento fundamental dentro de una propuesta de sustitución de cultivos de uso ilícito. Pero ellos necesitan tener la posibilidad de decidir los productos sobre los que se realicen este tipo de proyectos. De esta manera no solo buscarán generar desarrollo económico, sino también garantizar su seguridad alimentaria.

En cuanto a la segunda política, estuvo direccionada bajo el componente de desarrollo regional y social, con el cual se apoyaron iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito que surgieron desde los territorios, a través de los programas de respuesta rápida y Colombia responde. Con esta estrategia las comunidades por primera vez sintieron el respaldo de Estado, puesto que se les brindó las herramientas para generar desarrollo, pero lastimosamente esta estrategia fue la más efímera.

Ahora, de acuerdo a estas dos posiciones ¿qué es lo más conveniente para una política de sustitución integral de cultivos de uso ilícito? Si bien es importante contar con la opinión de las comunidades para definir los productos sobre los que debe generarse un desarrollo económico, el Estado debe determinar la viabilidad internacional de esos productos para generar industria. Pues crear proyectos para garantizar solo la seguridad alimentaria de los habitantes no es suficiente para generar un desarrollo sustentable en el tiempo.

Por lo anterior se considera pertinente que el Estado colombiano junto con los Consejos Comunitarios, acuerden lineamientos industriales para el municipio sobre los cuales se inscriban los proyectos productivos. Estos lineamientos obligatoriamente deben estar basados en las materias primas que produce el municipio, y que garantice la productividad lícita de los terrenos que han sido destinados para la producción de los cultivos de uso ilícito.

Por ejemplo, las condiciones de fertilidad del suelo del municipio que se vieron en el capítulo uno, favorecen la producción agrícola en casi todas las épocas del año. En este sentido se crearía una línea agrícola que integre los cultivos tradicionales de la región y, permita garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes. Además, por la presencia de ríos y la cercanía al Océano Pacífico la pesca y los cultivos de camarón y concha se constituyen en

las principales fuentes de empleo, lo que brinda los elementos básicos para crear una línea acuícola.

Como complemento a estos lineamientos principales se integraría el sector agroindustrial. Con él se garantizaría la transformación de la materia prima, y se abre la oportunidad para otras formas de industrias como las hojas de plátano, la balsa del pescado, las conchas del camarón, entre otras. De esta manera se logra direccionar la acción del Estado hacia un desarrollo económico y social que sea pertinente para el municipio. Cabe resaltar que si bien estos lineamientos deben ser propuestos por la comunidad, es necesario que sean controlados por el Estado.

Cuadro N° 4
Componentes de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito

Política Nacional	Componente	Implementación	¿Cuál es la posición de las comunidades?	Alternativa de solución
Política antidrogas	Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado	Se promovió el fortalecimiento de la fuerza pública para labores de erradicación forzada y fumigaciones con glifosato	Cambiar la metodología de eliminación de cultivos de uso ilícito, de erradicación forzada y fumigaciones con glifosato por sustitución voluntaria.	Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, que las personas que los siembran sean los que los eliminen.
	Fortalecimiento institucional	Se fortalecieron las instituciones del Estado para garantizar y proteger los derechos humanos ligados a los ODM	El Estado colombiano invierte los recursos en asistencia técnica que le quita prioridad a otros componentes y favorece a la burocracia.	Se debe generar un fortalecimiento institucional que genere, primero empoderamiento político en las organizaciones de base y, segundo herramientas para potencializar las actividades del campo.
	Desarrollo estratégico	Se establecieron diez estrategias que giran en torno a lo económico, lo fiscal y a lo financiero, la consecución de paz, la defensa nacional, estrategia judicial y de derechos humanos, antinarcóticos, desarrollo alternativo, participación social, desarrollo humano y de orientación internacional	Se necesita una política que responda a la necesidades de la población, el desarrollo debe garantizar la salud educación, vivienda, agua potable y seguridad alimentaria.	El desarrollo estratégico debe estar encaminado a garantizar los derechos fundamentales y, principalmente las necesidades básicas de las personas. Por ello debe garantizarse como mínimo la educación, agua potable, seguridad alimentaria, la salud y el empleo; que son los elementos básicos para tener una vida digna.
Política de Estado para el pacífico colombiano	Seguridad democrática y acompañamiento social	Se fortalecieron divisiones militares del ejército, la armada nacional, la DIMAR y la policía nacional para realizar labores de erradicación manual y acompañamiento social a las comunidades	El Estado colombiano debe poner toda las instituciones pública en beneficio de la comunidad, no solo las militares.	Usar las unidades militares para garantizar la seguridad de las instituciones sociales, y no que sean ellas quienes realicen este acompañamiento.
	Proyectos productivos	Este componente integró otras variables que no correspondían al desarrollo económico de la región, como el desplazamiento y reconciliación, Atención integral a la población desplazada (red juntos) y Acompañamiento en retornos y ubicaciones .	Es necesario integrar los proyectos productivos a la estrategia de sustitución, pero es la comunidad quien debe decidir sobre que productos se deben hacer.	Crear lineamientos industriales para el municipio sobre los cuales se inscriban los proyectos productivos. Por ejemplo: línea agrícola, línea acuícola y agroindustrial. Estos lineamientos deben ser propuestos por la comunidad pero controlados por el Estado. Estas líneas permitirán direccionar la acción del Estado hacia un desarrollo económico y social que sea pertinente para el municipio.
Consolidación territorial	Desarrollo regional y social	Se apoyaron iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito que surgieron desde los territorios, a través del programa de respuesta rápida y Colombia responde.	El Estado colombiano promovió acciones que generaron desarrollo social en las regiones, pero esto no duró mucho.	

En resumen, creemos que es necesario que existan tres componentes esenciales para que una política de sustitución de uso ilícito pueda ser integral. El primero es el componente de sustitución voluntaria, el segundo es el fortalecimiento institucional y, el último, pero no menos importante, el desarrollo estratégico regional. Estos componentes no son exclusivos para una fase de implementación de la política, es decir, no pueden implementarse de formas o en escenarios separados.

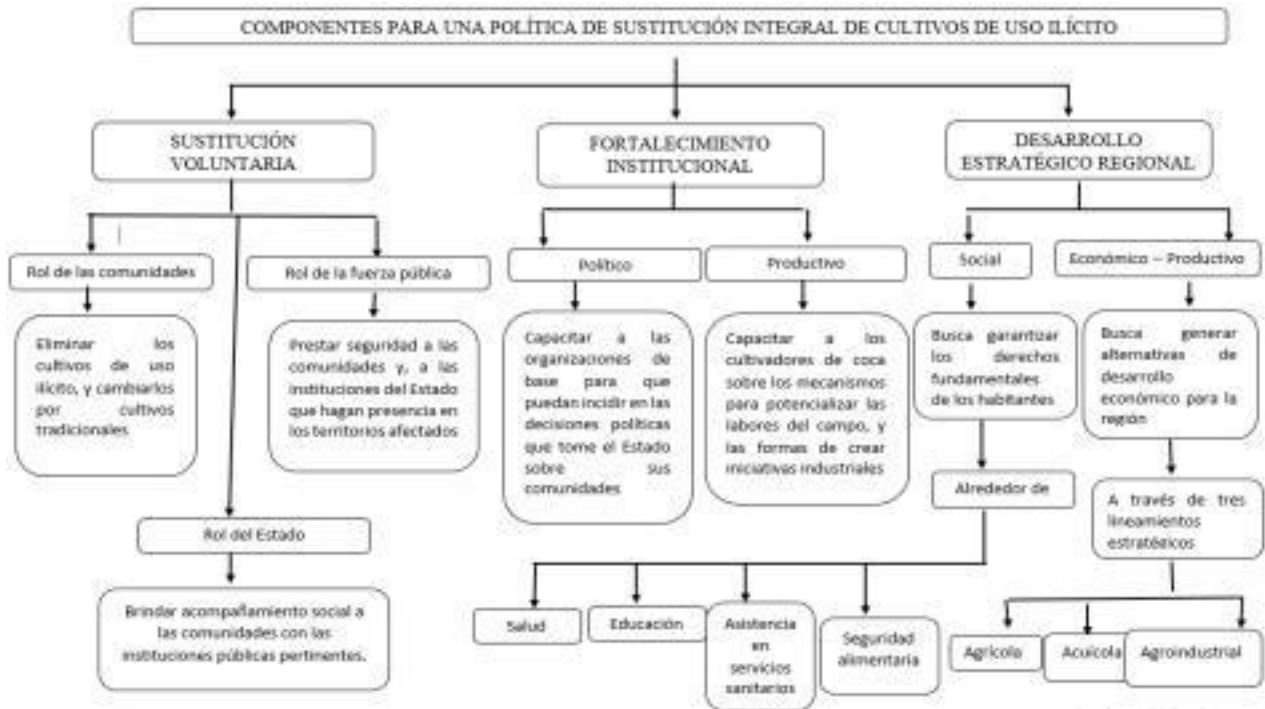
El componente de sustitución voluntaria establece el rol de las comunidades, del Estado colombiano y de la fuerza pública. La tarea de eliminar y sustituir los cultivos de uso ilícito es exclusiva de las comunidades, en los espacios y tiempos determinados en conjunto con el gobierno de turno. En este sentido, la fuerza pública estará ligada a la prestación seguridad a las personas que hagan parte del proceso. Por su parte, el Estado colombiano deberá brindar acompañamiento social en los territorios afectados, con las instituciones pertinentes.

En lo que respecta al componente de fortalecimiento institucional se tendrán dos enfoques, el político y el productivo. Por un lado, el político estaría encaminado a capacitar a las organizaciones líderes en los territorios, para que puedan incidir de manera correcta en las decisiones que tome el Estado sobre sus comunidades. Por otro lado, el productivo se centraría en capacitar a los cultivadores de coca sobre los mecanismos para potencializar las labores del campo y, las formas de crear iniciativas industriales.

Las acciones con respecto al desarrollo estratégico regional se dividen en dos líneas, social y económico – productivo. La línea social busca garantizar los derechos fundamentales de los habitantes, por tal razón, para el municipio de Tumaco se deben priorizar estrategias entorno a la salud, educación, asistencia en servicios sanitarios y la seguridad alimentaria.

En cuanto a la línea de lo económico – productivo, se busca generar alternativas de desarrollo económico para la región a través de tres lineamientos estratégicos, agrícola, acuícola y agroindustrial. Sobre estas alternativas se establecerán los lineamientos para crear la estrategia de sustitución integral de cultivos de uso ilícitos para Tumaco.

Flujograma N°3



3.3 Estrategia

En los apartados anteriores hemos dado respuesta al “qué se debe hacer” para lograr sustituir de manera integral los cultivos de uso ilícito. Ahora expondremos el “cómo” de las políticas que hemos estudiado y, una de las formas sobre cómo se puede implementar de manera estratégica lo que planteamos en los componentes anteriores.

Con base en ello, encontramos que las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito que han sido aplicadas en Tumaco, han tenido una estrategia de acción de acuerdo a lo que consideran importante. Es decir, la Política Antidrogas, por su carácter “represivo”, tomó como estrategia el aumento de la fuerza pública en diferentes frentes para realizar labores de sustitución, de acompañamiento social, y prestar seguridad. Por consiguiente, la metodología que se usó estuvo ligada a la incorporación de nuevos miembros a estas instituciones. Razón por la cual no hubo beneficios directos para las comunidades afectadas.

Para complementar estas acciones se llevó a cabo una estrategia de desarrollo alternativo que, aunque busca generar ingresos a las comunidades, no desarrolla una estructura sólida en su implementación. Por ello, se desarrollaron una serie de proyectos que no contribuyeron a

sustituir los cultivos de uso ilícito, ni a generar verdadero desarrollo económico en las poblaciones afectadas.

Lo mismo sucedió con la Política de Estado para el Pacífico Colombiano, y la implementación de Consolidación Territorial. La primera continuó con el carácter “represivo”, aumentando la inversión en la fuerza pública y, con una visión más centrada en eliminar los cultivos de uso ilícito y capturar a quienes participaban de ellos, que en generar una verdadera alternativa de desarrollo para las comunidades que los cultivan. Es decir, una vez más el progreso de las regiones se constituye como un elemento aislado a la sustitución de cultivos de uso ilícito.

La segunda intentó recuperar la idea del desarrollo alternativo como el eje central para eliminar los cultivos de uso ilícito, a través de los programas de respuesta rápida y Colombia responde, sin embargo no hubo una estrategia de focalización para invertir los recursos, ni constancia en la implementación de los proyectos, lo que contribuyó a que no se obtuvieran los resultados esperados. No obstante, con ayuda de Consolidación territorial una de las comunidades logró establecer una estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito exitosa, cuyo proceso fue interrumpido por el inicio de la aspersión aérea.

Ahora bien, en estas estrategias existe un común denominador que se basa en la división del problema de tres formas distintas. La primera, y donde se encuentra el error más grande, es en tratar la eliminación de los cultivos de uso ilícito y el desarrollo económico y social de las comunidades como dos hechos aislados. Pues los cultivos de uso ilícito tienen a su alrededor toda una cadena de producción agrícola que genera miles de empleos, deja un gran porcentaje de utilidad y transforma la realidad económica de quienes participan en el negocio.

Entendiendo esto, no resulta razonable que para intentar eliminar estos cultivos de uso ilícito partamos el sistema en el que se desarrolla en dos, o busquemos soluciones aisladas para cada eslabón de la cadena de producción. Pues el resultado será el que hasta ahora hemos obtenido, más hectáreas de hoja de coca sembradas en casi todo el territorio nacional.

La segunda forma, separar a las personas de los cultivos de uso ilícito, gracias a esto encontramos metodologías de eliminación como la aspersión aérea y la erradicación forzada, que por un lado generan afectaciones directas en la salud de quienes habitan los territorios

asperjados y, por otro lado, elevan la victimización a personas civiles que, de acuerdo al Estado de derecho, deben ser protegidas. Por tanto, al llevar a cabo este tipo de políticas prima la idea de acabar con los cultivos de uso ilícito, sobre la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

La tercera forma, separa la idea de sustituir los cultivos de uso ilícito del escenario en el que se quiere sustituir. Gracias a esto se implementan políticas que no responden al contexto en el que se desarrollan las personas. Por ejemplo, se imponen tipos de cultivos para reemplazar la coca, que no son aptos para sembrar en la región, por consiguiente se obstaculiza el proceso de sustitución y la gente se ve obligada a volver a los cultivos de coca para sobrevivir.

Luego de haber identificado las fallas dentro de la implementación metodológica de las políticas, hemos diseñado una estrategia de sustitución integral de cultivos de uso ilícito. Para ello, tomaremos como eje central las ventajas comparativas y competitivas que tiene el municipio de Tumaco.

Es importante recordar que en el capítulo dos, se mencionó que las ventajas comparativas tienen que ver con los elementos de carácter natural que posee el municipio, y pueden ser encontradas en las diferentes zonas del país. Entre ellas encontramos las características de selva húmeda tropical, que genera condiciones para cultivar y, la presencia de numerosos ríos y quebradas que se usan como rutas para transportar personas y cosas.

También se dijo que las ventajas competitivas hacen referencia a las lógicas de mercado de los cultivos tradicionales que pueden producir los campesinos del municipio, y los volúmenes de producción que se logran generar por hectáreas, frente a los cultivos de hoja de coca. Esto en cuanto a los costos para producir, los mecanismos para distribuir y, los escenarios para comercializar.

De acuerdo con lo anterior, hemos ideado una forma de articular estos dos tipos de ventajas que contempla el municipio, de manera que puedan servir para uso lícito, y que los principales beneficiados sean los pertenecientes a los territorios. Para ello es importante tener en cuenta el rol del Estado y las comunidades frente a la sustitución, el Estado como proveedor de las herramientas necesarias para garantizarla y, las comunidades como la mano de obra para llevarla a cabo.

La estrategia se basa en utilizar el clúster que existe en el municipio para los cultivos de uso ilícito, a favor de los productos tradicionales. Es decir, utilizar la fertilidad del suelo para cultivar productos lícitos, crear rutas de exportación a través de los ríos y el océano pacífico y, generar industria para la transformación de la materia prima que se produzca.

Siguiendo esta línea, en lo que corresponde al desarrollo económico, encontramos que en materia de agricultura los cultivos que más tradición conservan y que menos utilidades generan dentro del municipio son el cacao, el plátano y el coco. Con estos productos se iniciaría la línea agrícola de la región, ya que por la fertilidad del suelo, las condiciones de selva y la conservación de un clima estable, se presentan cosechas constantes en todo el año, con intervalos de dos o tres meses entre cada una.

Cabe resaltar que se escogen estos tres productos para realizar una prueba piloto de la propuesta. De manera que al tener resultados positivos con ellos, puedan ser integrados a la línea otros productos como la palma africana, la madera, las frutas y verdura que se producen también en la región.

Ahora bien, para empezar con el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito es indispensable que, en la medida en que se elimine la hoja de coca, se adelanten labores para sembrar cultivos tradicionales en los terrenos desocupados. Es decir, si en un día se elimina una hectárea de hoja de coca, al siguiente día se dispondrían a sembrar cultivos lícitos sobre esa hectárea que ha sido desocupada. Esto evitará que estos terrenos se conviertan en baldíos, que sean nuevamente sembrados con hoja de coca, o que lleguen a manos de actores armados que los utilicen para fines ilícitos.

Mientras las comunidades realizan el proceso de quitar y sembrar, el Estado colombiano debe proporcionar los mecanismos necesarios para que esta sea efectiva. Es decir, debe garantizar primero, la seguridad de quienes participen en la estrategia, debido a que no están exentos de los ataques de grupos armados ilegales. En esta medida se requiere del acompañamiento de las fuerzas públicas y militares, no para llevar a cabo las labores de sustitución, sino para guardar la vida de los campesinos que lo hagan.

Segundo, debe proveer las semillas y demás elementos que dentro de la construcción participativa de la política se acuerden, para la implementación de la propuesta de sustitución.

Tercero, incluir personal que evalúe y garantice que tanto las comunidades como el Estado están cumpliendo con lo que se le ha designado.

Teniendo claro esto, la línea agrícola buscaría los siguientes elementos:

- El fortalecimiento de las comunidades en materia de producción agrícola que fomente la siembra de los cultivos tradicionales como herramienta para generar desarrollo económico.
- Promover el uso de los cultivos tradicionales como materia prima. Por ejemplo, incentivar el consumo de coco en comidas, dulces típicos de la región y productos agroindustriales.
- Establecer convenios desde el programa de sustitución con supermercados y centrales de abastos, para asegurar el mercado de las cosechas campesinas, y que de esta manera se incentive la producción masiva de los cultivos tradicionales.

La función principal de la línea agrícola de Tumaco estaría encaminada a abastecer de materia prima a la zona urbana del municipio y, al sector agroindustrial que se articula para generar desarrollo económico y social en la región. Debido a que la intensión de la agroindustria implica la incorporación de valor agregado a productos agrícolas, acuícola y pecuarios, está se trabajará de forma transversal a las dos líneas principales.

De acuerdo con esto, en lo que corresponde a la producción agrícola, la línea agroindustrial tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- Integrar a las familias campesinas entorno a una cadena de producción de cultivos tradicionales, con mirar a la tecnificación e industrialización del campo.
- Buscar la transformación de la materia prima en productos sostenibles que generen desarrollo económico en las regiones, a través del valor agregado a los cultivos tradicionales.
- Crear industria a partir de la reutilización de los desechos de la materia prima, cómo la hoja de plátano, la concha del cacao y la estopa de coco. Esto además de generar rentabilidad económica, contribuirá a la sustentabilidad de la estrategia.

- Impulsar la economía desde otros sectores de la región, como artesanías y gastronomía.

Con estos lineamientos se pretende crear una estructura para la producción sostenible de cultivos tradicionales, que integre el desarrollo económico como parte de la sustitución de cultivos de uso ilícito, que no separe a las personas de los cultivos y, que entienda el contexto en el que se lleva a cabo la sustitución.

Ahora bien, en el capítulo uno mostramos que la pesca y el cultivo del camarón constituyen la principal fuente de empleo en el municipio, por esta razón, en lo que corresponde a la línea acuícola, estos serían los productos con los que se iniciaría. Así se integran al proceso de sustitución otros sectores que no están directamente relacionados con la producción de cultivos de uso ilícito, pero que genera alternativas de empleo para quienes si participan. Además, reduce el riesgo de que quienes hacen parte de este tipo de producción lo abandonen para sembrar coca.

Al igual que en la línea agrícola se escogen estos productos para realizar una prueba piloto de la propuesta. De manera que al tener resultados positivos con ellos, puedan ser integrados a esta otros productos como la concha, el cangrejo, la jaiba y demás mariscos que se producen también en la región.

Al ser la línea acuícola un complemento para generar desarrollo económico dentro del proceso de sustitución, buscaría los siguientes elementos:

- El reconocimiento de las actividades acuícolas como un motor de desarrollo para las regiones, que permite mejorar la calidad de vida de quienes se ocupan en él, y genere herramientas para superar la pobreza.
- Mejorar las condiciones en que se realizan las labores de pesca en los ríos del municipio y, en el océano pacífico, para contribuir con el desarrollo de la región.
- Capacitar a los pescadores sobre estrategias para mejorar la calidad en el oficio.
- Establecer convenios desde el programa de sustitución con supermercados y centrales de abastos, para asegurar el mercado y que de esta manera se incentive el consumo de estos productos.

- Establecer redes que faciliten la exportación del marisco Tumaqueño en el mercado nacional e internacional.

A esta cadena de producción acuícola se integra también la línea industrial, con el objetivo de generar valor agregado y desarrollo económico a través de los frutos del mar. En este sentido, la línea industrial en el sector acuícola además de reunir a la población tumaqueña entorno a una cadena de producción para mejorar la producción de todo tipo de mariscos, buscaría la transformación de los mismos en productos sostenibles que generen otra alternativa de desarrollo económico en las regiones.

A partir de los mariscos también se puede crear una industria que reutilice los desechos de la materia prima, cómo las conchas de camarón, la balsa de pescado, las escamas, entre otras. Esto además de generar rentabilidad económica, contribuirá a la sustentabilidad de la estrategia y a fortalecer el sector de artesanías y gastronomía.

Cuadro N° 5
Estrategia para la sustitución integral de cultivos de uso ilícito en Tumaco

Ventajas	Línea Agrícola	Línea Acuícola	Linea Agroindustrial
Comparativas: suelo fértil, selva húmeda tropical, posición geográfica y presencia de numerosos ríos	Reemplazar la hoja de coca por cultivos de uso tradicional como cacao, coco y plátano.	actividad económica del municipio como complemento de desarrollo económico para la región, basados	Potencializar las labores del campo y la pesca, a través de la tecnificación en las formas de cultivar.
Competitivas: lógicas de mercado y precio frete a cultivos tradicionales.	Promover el uso de los cultivos tradicionales como materia prima para generar nuevos productos y, establecer convenios con supermercados y centrales de abasto para asegurar la producción.	Establecer convenios nacionales e internacionales para promover la exportación del marisco tumaqueño.	Generar valor agregado a los productos. Crear industria a partir de los desechos de la materia prima, que genere una nueva forma de desarrollo económico.

3.4 Sistema de incentivos.

Desde la definición que ofrece la Real Academia Española, un incentivo es una medida de estímulo que mueve a desear o hacer algo. Estos pueden ser de tipo real, como el dinero y

los bienes materiales, o simbólicos, que radican en la intención de dar u obtener una satisfacción. Los incentivos son una herramienta para movilizar casi todas las áreas en que la sociedad se desarrolla, y las políticas de sustitución no han sido la excepción.

En el caso de políticas de sustitución que hemos estudiado, los incentivos han sido una constante. En la Política Antidrogas se promovió la implementación de incentivos reales, basado en subsidios monetarios para crear economías alternativas a la hoja de coca. Sin embargo, mientras las personas sembraban cultivos tradicionales, las fumigaciones aéreas de la misma política mataban los cultivos, dejando la tierra improductiva y sin oportunidades para generar desarrollo alternativo. Como consecuencia de ello las personas aunque recibían el dinero, volvieron a sembrar coca.

Cabe resaltar que esta política no generaba incentivos para los cultivadores que no tenían un mínimo de hectáreas, ni incluía a quienes participaban en las otras partes de la cadena, como quienes solo la “raspan”. Por eso, “muchas personas que no tenían cultivos de uso ilícito sembrados, pero que conocían el negocio, empezaron a sembrar para poder acogerse a los programas” (Mina, 2018).

La Política de Estado para el Pacífico colombiano por ser una continuación de la política Antidrogas para la región pacífica, adoptó un sistema de incentivos similar al que esta manejaba. No obstante, implementó subsidios de vivienda para quienes habrían sido desplazados a causa de los cultivos de uso ilícito. Pero este sistema no fue suficiente para alcanzar a todas las personas del municipio, por tanto sus resultados no fueron efectivos.

Por último, Consolidación Territorial intentó seguir la línea de incentivos de las políticas anteriores. Pero gracias a la iniciativa promovida por la comunidad, que se materializó en la estrategia de sustitución “Sí, se puede”, tuvieron lugar los incentivos simbólicos que motivaron a eliminar la totalidad de los cultivos de uso ilícito en el territorio. Entre ellos estaban la recuperación de la confianza en sus vecinos y en las instituciones, la reconstrucción del tejido social y la conservación de sus valores culturales.

Con estas políticas quedó demostrado que por un lado, solo los incentivos económicos no son suficientes para promover una verdadera sustitución integral de cultivos de uso ilícito, pues esto ha aumentado el número de personas que cultivan. Además puso en evidencia la

del Estado para sostener este tipo de incentivos con el paso del tiempo, razón por la cual las cosas vuelven a lo mismo. Por otro lado, miramos que los incentivos simbólicos pueden constituirse como una buena motivación para impulsar a las personas a que sustituyan los cultivos de uso ilícito.

En cuanto a las comunidades del municipio de Tumaco, consideran que el sistema de incentivos que ha implementado el gobierno no es suficiente para sostener una política de sustitución. Primero porque no incluye a todas las personas de los territorios, sino a quienes tienen una cantidad de hectáreas determinadas, y segundo porque no pretende recuperar la confianza de los habitantes, sino dar dinero y que “nosotros hagamos el trabajo solos” (Hurtado, 2018).

Por lo anterior proponen la implementación de sistemas de incentivos que sean en doble vía, es decir, que generen desarrollo económico, pero que también se preocupen por la calidad de vida de las personas, y el desarrollo de ellas en todos los escenarios de la sociedad.

Teniendo en cuenta las posiciones anteriores, hemos diseñado una estrategia que integra los dos sistemas de incentivos. Este pretende generar satisfacción a quienes hacen parte del negocio de los cultivos de uso ilícito, a través del restablecimiento de sus derechos fundamentales y, brindar una herramienta sustentable para el gobierno nacional que permita terminar con los cultivos de uso ilícito.

En este sentido, nuestra propuesta quiere articular políticas de incentivos ya existentes en el país, entorno a la sustitución de cultivos de uso ilícito. Para ello tomaremos dos ejes fundamentales, la educación, porque creemos que es la base de desarrollo para todas las sociedades y, el desarrollo económico porque se constituye como ayuda idónea para un desarrollo equilibrado.

En lo que respecta a la educación, la política que será utilizada es el Fondo Especial de Comunidades Negras e Indígenas, que es un instrumento de política pública nacional diferencial, por medio del cual se facilita el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de las Comunidades Negras e Indígenas al Sistema de Educación Superior en Colombia, con el propósito de garantizar el derecho a una educación, que contribuya a superar el déficit de oportunidad en materia de formación técnica, tecnológica y profesional

de la población negra, afrocolombiana, raizales, palenquera e indígena en relación con el resto de la sociedad colombiana (Dirección de Asuntos Comunitarios Negros, 2017).

Con ello pretendemos crear un sistema de incentivos que fomente las oportunidades de acceder a educación superior de calidad, pero que también brinde las herramientas para garantizar la permanencia de las personas, y las oportunidades laborales a futuro. Esto debido a que, como se mostró en el capítulo uno, solo el 4,7% de la población tumaqueña logra acceder a educación superior. En este sentido, el sistema se desarrollaría de la siguiente manera:

- Facilitar las herramientas necesarias para permitir a las personas que hagan parte del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito terminar el bachillerato.
- Incentivar la creación de talleres que contribuyan a la formación de habilidades artísticas en las personas.
- Crear convenios con el SENA para brindar educación técnica y tecnológica a quienes se acojan al proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- Crear un sistema de ingreso especial en universidades públicas como a de Nariño y la nacional, para quienes hagan parte del proceso de sustitución y sus hijos, que involucre la reducción en el valor de los pines, y cupos especiales para carreras que contribuyan a la estrategia de sustitución en su comunidad.
- Para garantizar la permanencia de las personas en las universidades se crea una división especial de acceso a las becas de comunidades negras e indígenas, con proyectos que ayuden a la implementación de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito y, el desarrollo económico de las comunidades.
- Permitir que los estudiantes de las universidades y el SENA puedan realizar su práctica profesional en apoyo a la estrategia de sustitución, con miras a continuar en ellas cuando obtengan el título profesional.

Las acciones descritas servirán como marco referencial para implementar una política integral de sustitución de cultivos de uso ilícito. De esta manera se logran ofrecer garantías

para uno de los derechos fundamentales de las personas, entendiendo la sustitución como parte del progreso de las sociedades y no como un hecho aislado.

En síntesis, dentro de la propuesta se logró mostrar que para que exista una política integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario cerrar la brecha que existe entre el gobierno y las comunidades de base. Teniendo en cuenta esto, se debe partir de una construcción participativa de la política que una las fuerzas del gobierno nacional y los habitantes del territorio en un solo objetivo.

Para garantizar la integralidad de esta estrategia es necesario tener en cuenta los componentes de sustitución voluntaria como mecanismo de eliminación de los cultivos de uso ilícito, fortalecimiento institucional para garantizar la participación efectiva de las comunidades y, el desarrollo estratégico regional que permita mejorar las condiciones de la economía lícita en el territorio. De tal manera que estos componentes no sean exclusivos para una fase de implementación de la política, es decir, no pueden implementarse de formas o en escenarios separados. Por el contrario deben garantizar la integración de todas las acciones para lograr el objetivo de sustituir los cultivos de uso ilícito.

Ahora, estos componentes están integrados a una estrategia de sustitución, que se basa en utilizar el clúster que tienen los cultivos de uso ilícito para los cultivos tradicionales. En este sentido, se diseñaron tres líneas de acción. En lo que corresponde a la producción y siembra de cultivos legales se crearían la línea agrícola y acuícola en el municipio, basadas en el plátano, el coco, el cacao, la pesca y el cultivo de camarón.

En cuanto a la transformación y exportación de los alimentos, se crea la línea agro industrial, cuyo objetivo es crear valor agregado a las materias primas que produce el municipio a través de la generación de industrias. Asimismo, esta línea tiene la responsabilidad de generar nuevos mercados entorno a los desechos de las materias primas y, crear la posibilidad de una estrategia sustentable. Finalmente, se utilizarán incentivos reales y simbólicos basados en la educación como motivación para llevar acabo la sustitución integral de cultivos de uso ilícito.

CONCLUSIÓN

A lo largo del trabajo se logró evidenciar tres situaciones importantes, primero se mostró un panorama general del contexto sociopolítico del municipio de Tumaco, basado en tres variables fundamentales, las condiciones de vulnerabilidad, la presencia de actores armados y, las ventaja comparativas y competitivas que tiene el municipio para la producción de cultivos de uso ilícito.

Aquí encontramos que Tumaco cuenta con un índice de NBI extremadamente alto, que se traduce en altas condiciones de vulnerabilidad para sus habitantes frente a los cultivos de uso ilícito, quienes utilizan las condiciones geográficas y de biodiversidad del municipio como una herramienta para auto garantizar su supervivencia. Esto es una de las causas que explican la elevada concentración de estos cultivos en el municipio. Además, permite explicar la presencia de los cultivos de uso ilícito, no como una decisión arbitraria de las personas que ocupan el territorio tumaqueño, sino como una respuesta a la ineficiencia institucional colombiana para garantizar las necesidades básicas de las habitantes de Tumaco.

También encontramos que las actividades ilícitas se encuentran respaldadas por una serie de actores ilegales que se configuran entorno a toda la extensión territorial del municipio, haciendo presencia en zonas rurales y urbanas. Estos mismos actores constituyen más de 11 estructuras ilegales que buscan apoderarse del negocio alrededor de los cultivos de uso ilícito, y para ello establecen una relación directa con un tipo de ocupación ilegal que hace referencia al control territorial en zonas urbanas, utilizadas generalmente como escondites, aprovechando su ubicación y condiciones sociales.

Así mismo, comprendimos que por un lado Tumaco cuenta con un tipo de ventajas comparativas que favorecen la producción de cultivos de uso ilícito frente a otras zonas del país. Dado que su ubicación geográfica genera condiciones de clima tropical y selva húmeda que crean un escenario propicio para crecimiento de los cultivos, acompañado de la creación de corredores para la exportación de los mismos que se conforman a través de los ríos y carreteras que posee el municipio de Tumaco. Así constituye los denominados clúster. Por otro lado se mostró que no existen ventajas competitivas de los cultivos tradicionales frente

a los cultivos de uso ilícito, en materia de tiempo de cosecha, volúmenes de producción y precio en el mercado.

Segundo, se describieron las tres políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito más significativas que fueron implementadas en el municipio y, el impacto que lograron generar. Aquí se identificó la poca efectividad de las estrategias “represivas” que priorizan el uso de la fuerza para la eliminación de los cultivos de coca, con metodologías como la erradicación forzada y la aspersión aérea. Si bien, estas permiten eliminar una parte de los cultivos de uso ilícito, aumentan las afectaciones a la salud y hechos victimizantes como el desplazamiento, los homicidios y los asesinatos selectivos.

Por tanto, los componentes de fortalecimiento de la fuerza pública y la modernización del sector seguridad y defensa que se implementa con la política antidrogas, resultan poco útiles para eliminar los cultivos de uso ilícito. Además, este tipo de estrategias no permite la interacción entre las acciones del Estado colombiano, las instituciones públicas y la sociedad civil, lo que genera desconfianza entre las partes y eleva los costos económico y de capital humano del Estado, al invertir más dinero para resolver el mismo problema.

Se demostró también que la sustitución de cultivos de uso ilícito enfocada a la reconstrucción social de los territorios permite tener mejores resultados. Esta reconstrucción se basa en dignificar a las poblaciones afectadas a través variables como el desarrollo regional y social, que logren garantizar los derechos fundamentales de las personas como el acceso a la salud, educación, deporte y recreación. También es importante la promoción de una cultura para la vida, que recupere la identidad de los territorios y los valores éticos para la construcción del tejido social, pues aun dentro de espacios pequeños como Tumaco, existen variaciones contextuales dentro de los Consejos Comunitarios.

Con este tipo de política se fomenta la participación de las comunidades, no como receptores en un espacio de socialización, sino como parte activa en el diseño, implementación y toma de decisiones que tengan que ver con la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. De esta manera se logró la articulación entre el Estado y las comunidades que permitió reestablecer la confianza entre las partes y llegar a acuerdos para eliminar y sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

Tercero, con la relación de oferta y demanda se evidenció la importancia de generar un mercado para los cultivos que sustituyen la hoja de coca, que permita asegurar la comercialización de lo que se produce. De esta manera se garantiza la competitividad de los cultivos tradicionales frente a los de uso ilícito, permitiendo la rentabilidad de los mismo y, por consiguiente, la sostenibilidad de las políticas de sustitución en los territorios.

Finalmente, creemos que la sustitución con un enfoque de reconstrucción social se constituye como la mejor alternativa para lograr sustituir de manera efectiva los cultivos de uso ilícito, ya que integra todos los componentes para satisfacer las necesidades del Estado y la sociedad. Además, permite la formulación de las políticas desde el territorio, no solo en el ámbito de la eliminación de los cultivos de uso ilícito, sino también en materia económica y social para el desarrollo de las comunidades.

Por ello diseñamos una propuesta integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, que presenta una alternativa para cerrar la brecha que existe entre el gobierno y las comunidades de base. A partir de la integración de las comunidades a la toma de decisiones políticas sobre su territorio, y la creación de una estrategia de desarrollo económico que utiliza el clúster que actualmente tienen los cultivos de uso ilícito, para la producción de cultivos tradicionales.

Con esta estrategia se potencializan las ventajas comparativas y competitivas del municipio, para crear desarrollo alternativo a base de Plátano, cacao, coco, pescado y camarón. Además, cambia lo lógica del incentivo económico por simbólicos, que le permitan a la población tener acceso a educación básica, secundaria y superior de calidad, mejorar sus ingresos y contribuir al desarrollo social del municipio.

Bibliografía

- (D.I.H), O. d. (2015). *Mil víctimas del conflicto*. Bogotá : Observatorio del derecho internacional humanitario (D.I.H). Obtenido de Observatorio del derecho internacional humanitario (D.I.H).
- (DNP), D. N. (2007). *Estrategias de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social* . Bogota: Departamento Nacional de Planeación .
- Alcaldía Municipal . (2017). *Lectura territorial de San Andres de Tumaco* . Tumaco : Alcaldía Municipal .
- Angulo, C. (24 de Enero de 2017). Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. (C. Marcela, & Q. Kimberly, Entrevistadores) Consolidación Territorial.
- Angulo, C. (24 de Enero de 2018). Política de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco . (M. Cuero, & K. Quiñones, Entrevistadores)
- Bitácora & Territorio . (2017). *Lectura Territorial de San Andrés de Tumaco*. Tumaco.
- Burgues, C. (2009). *Campos en Movimiento* . Obtenido de Campos en Movimiento .
- Cámara de Comercio Cartagena. (s.f.). *Cámara de comercio de Cartagena*. Obtenido de Cámara de comercio de Cartagena : cccartagena.org.co/es/encadenamiento-productivos/que-es-en-cluster
- Centro de Coordinación de Acción Integral. (2014). *Revisión Plan Tumaco*. Pasto: Colombia Responde.
- Colombia Responde . (2011). *Relaciones entre las economías ilegales, los procesos de violencia y las dinámicas en la tenencia de tierras* .
- Comando General de las Fuerzas, M. (2009). *Instrucciones Generales sobre la Doctrina de la Acción Integral*. Bogotá: Imprenta Militar.
- Congreso de la República. (1994). *Sentencia No. C-180/94*. Obtenido de Sentencia No. C-180/94: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-180_1994.html#1
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011*. Bogotá: Congreso de la República .
- Conpes 3811. (2014). *Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño*. Bogotá.
- Consolidación Territorial . (2013). *Informa final - Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial* . Bogotá : UACT.
- DANE. (2005). *Censo 2005*. Bogotá.
- Departamento de Planeación Nacional. (2006). *Balance Plan Colombia 1999 - 2005* . Bogotá : Presidencia de la República .

- Diócesis de Tumaco . (2011). *¡Que nadie diga que no pasa nada!* Tumaco : Diócesis de Tumaco .
- Diócesis de Tumaco. (2012). *¡Que nadie diga que no pasa nada!* Tumaco: Centro de memoria histórica.
- Diócesis de Tumaco. (2012). *¡Que nadie diga que no pasa nada!* En D. d. Tumaco, *¡Que nadie diga que no pasa nada!* (pág. 34). Tumaco.
- Dirección de Asuntos Comunitarios Negros. (2017). *Ministerio del Interior*. Obtenido de Ministerio del Interior:
https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informacion_convocatoria_fondo_de_creditos_comunidades_negras.pdf
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP. (Marzo de 2011). *Departamento de Planeación Nacional*. Obtenido de Departamento de Planeación Nacional:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Apuntes%20sobre%20consulta%20previa%20DNP.pdf>
- DNP. (2009). *Política de Estado para el pacífico colombiano* . Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .
- DNP. (2010). *Política de erradicación manual de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo para la consolidación territorial*. Bogotá : Conpes 3669.
- Fundación Paz y Reconciliación . (2017). *Lo que ocurre en Tumaco puede ocurrir en 10 municipios*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación .
- Gallo, I. (18 de Octubre de 2017). *Las2Orillas*. Obtenido de Las2Orillas:
<https://www.las2orillas.co/lo-mataron-por-responder-por-querer-una-tumaco-sin-coca/>
- Gaviria, A., & Mejía, D. (2001). *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gonzales, C. (2016). *Acuerdos de la habana y la nueva política sobre cultivos de uso ilícito. Colombia*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Guzman, A. (1990). *Sociología Y Violencia* . Cali: Universidad del Valle .
- Hurtado, L. (24 de Enero de 2018). *Políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito en Tumaco* . (M. Cuero, & Q. Kimberly, Entrevistadores)
- IGAC. (2016). *Tumaco, uno de los municipios nariñenses donde renacerá la paz* . Bogotá .
- Las2orillas. (3 de 7 de 2017). *¿Por qué la guerra siempre se fija en Tumaco?* *Las 2 Orillas*.

- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político; historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Matta, N. (Abril de 19 de 2015). ¿Quién secuestra hoy en Colombia y por qué? *El Colombiano*, pág. 1.
- Matteucci, S., & Norello, J. (s.f.). *Aspectos Ecológicos de la Coca*. Obtenido de MamaCoca:
http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Coca.pdf
- Mina, A. (24 de Enero de 2018). Consejo comunitario Alto Mira y Frontera . (K. Q. Marcela Cuero, Entrevistador)
- Mochon, F., & Beker, V. (2006). Economía, principios y aplicaciones. En M. Francisco, & B. Victor, *Economía, principios y aplicaciones* (págs. 62-84). Buenos Aires: McGraw-Hill.
- Observatorio del derecho internacional humanitario. (2015). *Mil víctimas del conflicto*. Bogotá: Observatorio del derecho internacional humanitario (D.I.H). Obtenido de Observatorio del derecho internacional humanitario (D.I.H).
- Observatorio, C. d. (2008). *Observatorio de Drogas Colombia*. Obtenido de Observatorio de Drogas Colombia.
- Ortiz, C. (2002) *La Evolución de la Política de Desarrollo Alternativo en Colombia*
- Pastoral Social . (2004). *Conferencia Episcopal* . Bogotá : Editorial Kimpres .
- Rivera, M. (1994) *Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo*. Bogotá: Universidad Javeriana Bogotá
- Serje, M. (2005). *El Revés de la Nación. Territorios Salvajes, Fronteras y Tierras de Nadie* . Bogotá : Universidad de los Andes .
- SIMCI. (2012). *Monitoreo de cultivos de coca en Colombia* . Bogotá .
- SIMCI. (2018). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia* . Bogotá : Unidad de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito .
- Thoumi. F. (2009) *Políticas Antidrogas y la necesidades de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia*. Austin: Universidad de Texas
- UNODC. (2016). *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* .
- USAID. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en tumaco y su impacto humanitario*. Bogotá : Organización Internacional para las Migraciones .
- USAID. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario* . Bogotá : Fundación Ideas para la Paz .

Varas, H. d. (2 de Mayo de 2016). El fracaso de la sustitución de cultivos ilícitos en Tumaco. (L. C. Silencio, Entrevistador)

Villanueva, J. (Agosto de 04 de 2016). Tumaco: pobreza, abandono estatal y punto de concentración de las FARC. (Las2Orillas, Entrevistador)

Viloria, J. (2008). *Banano y Revolución en el Magdalena*. Bogotá: Desde abajo.

Zorro, C. (2005). *Estrategia de desarrollo alternativo en Colombia*. Chía: Universidad de La Sabana.