

DOCUMENTO BASE

ECONOMÍAS ILEGALES Y PAZ TERRITORIAL

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

Autores: Este documento base fue coordinado por los profesores Javier Caicedo Zambrano, Alba Jakeline Ruano Jiménez, Julio César Riascos Hermoza y William Ballesteros Possu.



1. Introducción, justificación e importancia del tema

Las economías ilegales entre ellas el narcotráfico, la minería ilegal no tradicional y el contrabando, son los factores de mayor influencia en la intensificación de escenarios de violencia social y política, principalmente en aquellas regiones con precaria presencia del Estado y donde después de la firma del Acuerdo Final de Paz en el año 2016, las extintas FARC dejan el control de territorios, el cual es reemplazado por otros Grupos Armados Organizados¹. En este contexto, las economías ilegales se convierten en fuentes de financiamiento para estos GAO y, a la vez, y lo más grave, la proliferación de hechos de violencia contra la sociedad civil, situación que hace más complejo el contexto para avanzar en el tejido de la paz.

Las economías ilegales y la ausencia de paz en los territorios, constituyen el producto de una crisis estructural e histórica en Colombia, suscitada por la ineficiencia del Estado para materializar los derechos constitucionales; entre otras causas, debido al estado permanente de guerra irregular contrainsurgente, originada, sobre todo, por la inequitativa tenencia de la tierra y la intolerancia política.

Si bien, para el 2016 existía un panorama esperanzador en torno al Acuerdo de Paz con la FARC, confiando que se materialice en transformaciones sociales, hoy en día, luego de un permanente incumplimiento de lo acordado en temas fundamentales como la reforma rural integral, las garantías para la participación política y la ampliación de oportunidades de las comunidades, por ejemplo, en los Planes de Ordenamiento con Enfoque Territorial PDETs o los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, se ha desencadenado un nuevo ciclo de violencia, que se fortalece con las economías ilegales y, por supuesto, deviene en saldos fatales y escalamiento de la violencia, donde las principales víctimas son los líderes sociales, los jóvenes y, en general, los habitantes en condición de vulnerabilidad.

Este documento presenta algunas reflexiones, que desde la academia pretenden contribuir al entendimiento objetivo de esta problemática, los retos y oportunidades para la transformación de este fenómeno que durante décadas ha menoscabado la vida digna de muchas comunidades y que, en la actualidad, constituye la causa principal de masacres y

violencia armada.



2. Antecedentes y situación actual en Colombia y su conexión a escala global.

La historia de Colombia, en los últimos sesenta años, ha estado marcada por el conflicto armado. En sus inicios, la desigual repartición de la tierra y la falta de espacios para participación política dieron cabida al uso de la violencia y la lucha armada que, en los años siguientes, se fue avivando con la irrupción del narcotráfico, el narcoterrorismo, la presencia de nuevos actores políticos y armados, convirtiéndolo en un fenómeno complejo que se alimenta de diversas variables sociales, económicas y políticas a nivel interno del País; además, se ve influenciado por intereses geopolíticos y económicos a nivel internacional.

En relación con los cultivos de uso ilícito y el narcotráfico, es importante recordar que, en la década de los años 90 del siglo XX, Colombia se convirtió en el primer productor de Coca del planeta; el narcotráfico jugó un papel importante en la expansión de las estructuras armadas al margen de la ley; situación que no ha cambiado en lo transcurrido del siglo XXI, y por el contrario, ha vinculado más sectores sociales y económicos del país, contribuyendo a la intensificación de la violencia en las regiones en las cuales se concentra la cadena de producción y comercialización de cocaína.

Juan Manuel Santos (2006-2014) se alineó con algunas de las declaraciones de la Comisión sobre Drogas y Democracia en América Latina (2009), en las que se afirma que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso y se advierte la necesidad de cambiar la estrategia para reducir los índices de violencia e inseguridad generados por el narcotráfico (Valencia, 2017).

Para el año 2019, Colombia reporta 154 has sembradas de coca, participando con más del 60% del área global. Por su parte, Nariño y Norte de Santander agrupan más del 50% de toda la coca del país. Si se suman Putumayo y Cauca, en esos cuatro departamentos se concentra el 78% de toda la coca que se produce en Colombia (UNODC, 2020).

En el año 2016, la firma del Acuerdo Final de Paz, abrió la posibilidad de avanzar en la erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)², implementado en 56 municipios, 14 departamentos, con 99.097 familias inscritas, entre quienes se encuentran familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectores. Sin embargo, los avances en la implementación del programa no han sido los esperados (UNODC, 2019). Si bien, en el contexto nacional, en el año 2019 se redujo la cantidad de hectáreas cultivadas de coca en un 9%, producto de la erradicación forzada y la sustitución voluntaria, la producción de cocaína se mantiene, resaltando entre los enclaves productivos más relevantes, el área de frontera en municipios de Tumaco, El Charco y Olaya Herrera en el Departamento de Nariño, la subregión El Naya en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca; y los municipio de Argelia y El Tambo en el Departamento del Cauca (UNODC-SIMCI, 2020).

En particular, para el caso de Nariño, 17.235 familias se acogieron al PNIS, que no integran la totalidad de familias vinculadas con esta actividad en el Departamento, pero sí representan un porcentaje significativo³. Con fecha 30 de septiembre de 2019, el 90,7% de las familias inscritas habían recibido al menos un pago de lo contemplado en los acuerdos firmados en el PNIS; sin embargo, solo el 10,5% de las familias inscritas recibieron la totalidad de los pagos contemplados (ONUDC, 2019); entre otras razones, debido a que, en el proceso de implementación del programa, algunas familias fueron víctimas de amenazas, persecuciones, asesinatos, desapariciones, a causa de ser beneficiarios del programa (COCCAM, 2018); situación que unida al incumplimiento por parte del Gobierno Nacional, frente a puntos contemplados en el programa, tales como: adecuación de vías, programas de seguridad y soberanía alimentaria, mejoramiento de las condiciones para el goce del derecho a la educación, la salud y la vivienda digna, no han permitido avanzar en la solución a tan complejo escenario de erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito.

Adicionalmente, la insistencia del Gobierno Nacional en la erradicación forzada y la militarización de los territorios con cultivo de coca, generan desconfianza en la población sobre los acuerdos firmados, indignación por la violación al territorio causado por las acciones militares; provocan riesgos e inseguridad frente a otros actores armados presentes en el territorio: estigmatización, señalamiento, amenazas, asesinatos, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, hechos que impiden avanzar en la construcción de escenarios de paz desde los territorios.

En cuanto a la minería, a partir de la expedición de la Ley 685 de 2001, en Colombia no hay estratificación minera; en consecuencia, los requisitos que se exigen a un minero artesanal, son iguales a los que debe cumplir la industria minera a gran escala (SPDA, 2014). En este contexto, se puede interpretar que, la no estratificación de la industria minera es una de las causas para que se presente una tasa alta de ilegalidad minera en Colombia; pues, las grandes dificultades de los mineros para acceder a los títulos, desmotivan su legalización e incrementan la ilegalidad. Es así como el 87% de la minería aurífera es ilegal y, también lo es, el 66% de la actividad minera general (Ibidem). Según la Organización de las Naciones Unidas, la minería ilegal dificulta el control y la administración de los recursos del Estado, y genera un enorme costo social, toda vez que, afecta las fuentes de empleo, de ingresos tributarios y, lo que es más grave, menoscaba la estabilidad ambiental, corazón de la subsistencia de las comunidades (Cárdenas & Chaparro;2004).

Para 2017, el país registraba 8564 títulos mineros, de los cuales casi el 50% corresponde a materiales de construcción, seguidos por los metales preciosos – principalmente oro – y carbón; sin embargo, el desempeño de este sector desde el punto de vista económico se sustenta en el desarrollo de la minería de carbón y en menor proporción en metales preciosos, níquel, esmeraldas y materiales de construcción (Ayala-Mosquera et al. 2019). La minería ilegal crece, en primer lugar, por el valor del oro y, en segundo lugar, por los desempleos masivos en las empresas, y por la falta de gestión y atención del Estado para favorecer la población dedicada a este tipo de actividad.

En el departamento de Nariño, existen 189 títulos mineros vigentes que representan un área de 96083,871 has, correspondiente al 3,05% de superposición en el departamento

(Agencia Nacional de Minería, 2017). La producción minera de oro se ha realizado en gran medida a través de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE), (Defensoría del Pueblo, 2010).

En el contexto social de la población minera, se evidencia que las condiciones de educación, vivienda, salud y servicios públicos en general, son modestas en la Zona Andina y precarias en la Costa Pacífica (Pantoja y Pantoja, 2016).

A pesar del incremento de las hectáreas sembradas de coca, los altos precios de oro desde el 2004 han generado un retorno paulatino de los mineros a su actividad tradicional, pero manteniendo relaciones con actores ligados al narcotráfico (Pantoja y Pantoja, 2016). Se ha registrado que, en diversas regiones, algunos grupos al margen de la ley se han apropiado de las explotaciones de oro y otros grupos combinan la minería del oro con el narcotráfico (Pantoja, 2015).



3. Problemas y retos emergentes

El fenómeno de los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal se asocia a la falta de oportunidades en sectores rurales, en particular del campesinado y de poblaciones afrodescendientes e indígenas, pero también, a una decisión política sobre la manera en que el Estado integra a los territorios donde se desarrollan este tipo de actividades, muchos de ellos fronterizos o zonas de ampliación de colonización; como por ejemplo, Nariño, Choco, Catatumbo, marcados por el desarrollo del conflicto armado donde hay una estrecha articulación de las economías legales e ilegales, y donde se generan espacios crecientes de lucha entre los actores armados, evidenciando la debilidad institucional del Estado, con grave impacto social y económico en la población (BANREP, 2004).

Los cultivos ilícitos, articulan buena parte de los actores vinculados al problema estructural y la violencia armada, en principio por que existe una relación inversa entre la producción de cocaína y el precio del oro. Cuando el precio del oro disminuye, aumentan los cultivos de coca y cuando el precio del oro aumenta, disminuyen los cultivos. El tratamiento dado históricamente por el Gobierno colombiano a este problema ha sido desacertado, pues se han concentrado los esfuerzos en atacar los eslabones más débiles que son los campesinos y los consumidores (Fuente), sin atención a las causas estructurales asociadas a la garantía de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales, como reza en la Constitución Política Colombiana.

Después de la firma del Acuerdo Final de Paz (2016) hasta agosto 21 de 2020, según datos de Indepaz (2021), fueron asesinados 1000 Líderes Sociales y Personas Defensoras de los DDHH en el contexto nacional; el 29,1% en los sectores urbanos y el 70,9 en sectores rurales; el 86,8% hombres y el 13,2% mujeres. De la misma manera, a estas actividades ilegales, se asocian casos de explotación infantil, aumento de la prostitución, preocupantes índices de desescolarización y desplazamiento de campesinos a las grandes ciudades (González et al., 2014).

Así mismo, los impactos ambientales de las actividades de cultivos de uso ilícito y la minería ilegal, están afectando las economías regionales y los recursos naturales, especialmente las coberturas forestales y las fuentes hídricas. Adicionalmente, están los problemas que se generan por la desviación de los cauces de los ríos, el uso del mercurio que afecta la salud de las personas vecinas a las riveras de los ríos y la fauna silvestre; el deterioro de los nacimientos de agua y la capa vegetal que se remueve para la instalación de campamentos; lo cual constituyen consecuencias no menos importantes (Ibidem, p.40).

Ante este escenario de persistencia de las economías ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal, los retos se centran en la transformación radical del modelo político y económico del país; la implementación real y efectiva del Acuerdo Final de Paz (2016), el cual contiene importantes líneas de acción normativa y jurídica en clave de construcción de paz desde los territorios; necesarias reformas estructurales, en materia de política tributaria, ampliación de la política de seguridad social, disminución de beneficios para los grandes capitales y patrimonios, reformas a la doctrina de seguridad contrainsurgente y del enemigo interno; retos que ameritan trabajar de manera enfática en un proceso de elevación de la conciencia política del pueblo colombiano y, con esto, la participación efectiva, libre y autónoma de la sociedad civil en los diferentes escenarios participativos y de toma de decisiones.



4. Incidencia en el debate público actual

El narcotráfico y la minería legal e ilegal constituyen parte importante del debate público, tanto por las causas que los soportan, asociados a problemas de orden estructural, como por las consecuencias que han traído para la sociedad civil involucrada de manera directa o indirecta; consecuencias que han dejado poblaciones despojadas y desplazadas de sus territorios, asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas, persecuciones, entre otros hechos victimizantes, que se debieron atender en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Este contexto, sumado a las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la crisis social y económica, que se agudiza en época de pandemia, el descontento social por el histórico incumplimiento de los acuerdos por parte del Estado a sectores campesinos, indígenas, estudiantes, docentes y sociedad civil en general, el incremento de violaciones a los derechos humanos, entre otras demandas sociales, desatan el mayor estallido social de los últimos 50 años, protagonizado por una amplia participación de jóvenes, indígenas, campesinos, organizaciones sociales y sindicales. No es casual que en las principales ciudades donde el estallido social ha aumentado el grado de confrontación, son las ciudades en donde suman miles de hectáreas urbanas de barriada marginal, donde sobreviven millones de personas en evidente condición de vulnerabilidad con necesidades básicas insatisfechas y en condición de pobreza o pobreza extrema.

La desaparición de la insurgencia armada como símbolo de la mayor amenaza a la seguridad nacional, ha permitido evidenciar problemáticas diversas, como los profundos niveles de corrupción, la ausencia de políticas públicas que impulsen la agricultura, la industria y el fortalecimiento del mercado nacional que garantice la soberanía alimentaria.

Las causas del estallido social no subyacen únicamente en el inconformismo de los jóvenes, se debe reconocer que en ellos ha recaído la parte más cruel de la barbarie; no obstante, a excepción de unas pocas elites, el resto del pueblo colombiano ha sido el gran damnificado del estado de violencia permanente, la criminalización de la protesta social, el precario sistema de salud y protección social, las condiciones laborales, la informalidad y muchas razones más.



5. Soluciones para permitir diseño de futuros posibles

Implementación de un sistema de monitoreo de programas gubernamentales de sustitución de cultivos de uso ilícito y la actividad minera, como es el caso del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS y los Planes integrales y municipales de sustitución y desarrollo alternativo de proyectos productivos -PISDAS, entre otros.

Construcción conjunta, participativa y concertada de programas con enfoque diferencial, de acuerdo con las condiciones de cada territorio, el respeto y la aplicación de los principios y normas que rigen el estado social de derecho y la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

Revisión de las posturas y propuestas planteadas desde las organizaciones étnicas y sociales (por ejemplo, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -ANZORC o la naciente Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -COCCAM), para concertar modelos de sustitución de cultivos de uso ilícito, realmente participativos que se enfoquen en resolver problemáticas territoriales y no se limiten a disminuir el número de hectáreas cultivadas.

Actualización del inventario de pasivos mineros en el territorio, valorarlos, priorizarlos en función de los impactos ambientales y riesgos socio-naturales para estimar sus medidas preventivas, correctivas y compensatorias. Estimar costos de intervención, asignar responsables para ejecutar las medidas y designar parte o la totalidad del financiamiento para la ejecución de la medida, según sea el caso, atendiendo previamente al marco jurídico que se consolide para estos fines.

Fortalecimiento efectivo de las cadenas de valor del departamento de Nariño (cacao, forestales, café, hortofrutícola, panela, cuyícola, láctea y cárnica, papa, acuicultura y pesca) impulsando la agroindustria para generar valor agregado y aprovechar los mercados de productos diferenciados.

Fortalecimiento de la institucionalidad local, regional y nacional, que permita avanzar en la recuperación de la confianza de la sociedad civil en el Estado y sus instituciones y, de esta manera, contribuir en los procesos de recuperación de territorios, de memoria histórica, de seguridad, fortalecimiento de la cultura, las tradiciones, los procesos de veeduría y control ciudadano, así como de economías locales, todo con miras al mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita estos territorios.

Frente al fortalecimiento de la acción institucional y la formulación y ejecución de programas de sustitución de la producción ilícita y minería ilegal, es fundamental apoyar la capacidad local para la gestión de recursos y para la realización de programas en las zonas rurales, más allá de la repartición de insumos o pies de cría. Al respecto, los recursos del sistema nacional de regalías constituyen una buena fuente de ingresos para el desarrollo de estos proyectos estratégicos para las comunidades rurales en general y principalmente para los jóvenes, quienes son los más vulnerables a la hora del reclutamiento para actividades ilícitas.

Se considera importante y prioritario la ampliación de la oferta educativa en todos los niveles, en estos territorios; como también, integrar a la juventud en los procesos investigativos, culturales y productivos en el medio rural, como una estrategia para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas de desarrollo local.



6. Referencias

Agencia Nacional de Minería. (2017). Caracterización de la actividad minera: Departamento de Nariño. Bogotá, Fichas departamentales, 2p. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_narino_01-06-2017.pdf.

Ayala Mosquera, H. J., Cabrera Leal, M. C., Galvis, A. J. et al. (2019). Sentencia T 445 de agosto de 2016, Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano: Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita de minerales en el País. Bogotá. <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacin-ilicita-expertos.pdf>.

Cárdenas, M; Chaparro, E. (2004). Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en América del Sur en Serie de recursos naturales e infraestructura. Organización de las Naciones Unidas y CEPAL, Santiago de Chile.

Coordinadora Nacional del Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana - COCCAM (2018). Sustitución sin garantías, 10 de diciembre de 2018. Informe nacional sobre violación de derechos humanos, en la implementación del punto 4 “Solución al problema de drogas ilícitas” a la COCCAM. Consultado en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Coccam-Diciembre-2018.pdf>.

Defensoría del Pueblo (2010). Minería de hecho en Colombia. Bogotá: Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. 285 p. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F11B784C597AC0F005257A310058CA31/%24FILE/La-miner%C3%ADa-de-hecho-en-Colombia.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2021) Rueda de Prensa: Pobreza Monetaria Nacional y Departamental 2020. Gobierno de Colombia. Consultado en: <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-21-millones-de-personas-viven-en-la-pobreza-y-74-millones-en-pobreza-extrema-3161813>.

González, Leonardo; Martínez, José A.; Rivera, Johana. (2014). Implicaciones de la minería ilegal. Boom minero energético. Semillero Domus, Grupo de Investigación Entorno Económico de la Universidad EAN.

Instituto de Estudios para la Paz – Indepaz (2020) #Paz para Liderar, 100 líderes y Defensores de Derechos Humanos. Indepaz, Cumbre Agraria, Étnica y Popular y Marcha Patriótica. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/1-000-lideres-y-defensores-de-ddhh/>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). Informe N°19. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – Componente familiar. Presidencia de la República de Colombia, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2020). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Bogotá: UNODC-SIMCI, 182 p. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf.

Pantoja, F. & Pantoja, S. (2016). Problemas y desafíos de la minería de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia. En: Revista de la Facultad de Ciencias Económica: Investigación y Reflexión. rev.fac.cienc.econ, XXIV (2), DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rfce.2217>.

Pantoja, F. (2015). Limitantes y desafíos de la minería del oro artesanal y en pequeña escala - MAPE en Nariño. En: Taller regional sobre la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas – EITI de Nariño. Foro Nacional por Colombia y Universidad de Nariño, 25 de septiembre de 2015.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. (2014). La realidad de la minería ilegal en países amazónicos.

Valencia P, I. H. (2017). Cultivos ilícitos y minería ilegal: algunos de los retos del posconflicto en la región del Pacífico, Análisis. 12 p. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13224.pdf>.

Con el apoyo de:

