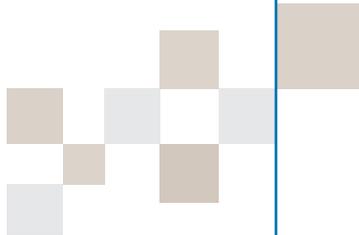


La participación política y los cultivos ilícitos en Antioquia: retos de la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial

Alejandra Ríos Ramírez

Juan Pablo Mesa Mejía / Juan Pablo Trujillo Urrea

- La participación política y los cultivos ilícitos son asuntos que van más allá del Acuerdo de paz firmado por el gobierno nacional y las Farc. Su abordaje integral requiere una perspectiva territorial que valore las condiciones de cada contexto.
- La baja participación política se ha tratado de explicar a partir de la presencia de grupos armados y de altos niveles de victimización. Para el caso de Antioquia, dicha aproximación debe matizarse con hallazgos que, por ejemplo, muestran que algunas personas que han sido desplazadas son más prosociales y tienen más confianza en las instituciones. En el departamento existen casos valiosos de capital social que deben ser tenidos en cuenta por las políticas públicas que busquen mejorar la participación política.
- La participación ciudadana en Antioquia está altamente circunscrita a las juntas de acción comunal y en menor medida a las veedurías ciudadanas y otras organizaciones sociales. Fortalecer las apuestas participativas de la sociedad civil supone la necesidad de valorar las capacidades instaladas de las comunidades, prestando especial atención a las instancias señaladas.
- La distribución de la coca en Antioquia sugiere una relación parcial entre presencia de cultivos y pocas capacidades institucionales. Debido a la importancia de los municipios dentro del acuerdo de drogas, lo anterior plantea el reto de fortalecer las administraciones municipales de cara a la implementación de los acuerdos.
- Dada la importancia de controlar las comunidades aledañas a los cultivos de coca para el manejo del negocio, es de esperar que el movimiento político que surga tras la desmovilización de las Farc oriente sus esfuerzos a continuar el dominio político sobre las comunidades de las zonas de cultivos. Debido a que probablemente otros actores armados tratarán de adueñarse del negocio, lo anterior hace que la presencia estatal sea no solo una garantía para la sustitución, sino también para la reintegración de los excombatientes.



Contenido

Presentación	3
Introducción	3
La participación política en Antioquia	4
Los cultivos ilícitos en Antioquia	12
Bibliografía	20





Presentación¹

El objetivo de este texto es presentar algunas consideraciones sobre el contexto del departamento de Antioquia en relación con la participación política y los cultivos ilícitos, así como algunos retos asociados a la implementación de los acuerdos sobre participación política y drogas ilícitas, incluidos en el Acuerdo de paz firmado entre el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

En desarrollo de lo anterior, el texto se divide en dos amplias secciones. La primera se refiere a la participación política en el departamento, desde la perspectiva de la participación electoral y de la participación ciudadana. Esta sección comienza por una descripción del estado de ambos tipos de participación en Antioquia, continúa con la presentación de algunas conclusiones y finaliza con el planteamiento de algunos retos asociados a la implementación del punto 2 del Acuerdo de paz.

La segunda sección aborda los cultivos ilícitos en tanto tema central del punto 4 del Acuerdo de paz. Comienza con una descripción del contexto de los cultivos ilícitos existentes en Antioquia desde la perspectiva del territorio, los actores armados ilegales y

los gobiernos locales de las zonas donde se ubican las plantaciones de coca. Luego de esto la sección plantea algunas conclusiones en términos de los retos asociados a la implementación del acuerdo de drogas en el departamento.

Introducción

Antioquia es uno de los departamentos que más ha sufrido las dinámicas del conflicto armado colombiano. Una muestra de ello es que con más de un millón trescientas mil víctimas (Unidad para las Víctimas, 2017), es el departamento con más víctimas en todo el país, sobrepasando en algunos casos por mucho a los demás.

Los impactos del conflicto armado en Antioquia se han manifestado de múltiples formas, entre ellas una gran cantidad de violaciones a los derechos humanos, la pérdida del capital social y humano de muchas comunidades, el desarrollo y la proliferación de economías ilegales, el aumento de la violencia urbana y diversos daños a la infraestructura.

Lo anterior, sumado a las grandes dificultades que en algunos municipios ha tenido el estado en relación con el monopolio de la violencia, la provisión de servicios públicos, la corrupción y el control de alianzas entre algunos de sus representantes y otros actores del conflicto, ha erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Esto, es importante agregar, ha hecho más difícil la puesta en marcha de procesos políticos y sociales exitosos.

La importancia que ha tenido el conflicto armado en Antioquia hace del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, firmado entre el gobierno nacional y las Farc en noviembre de 2016, un evento de gran trascendencia para el departamento. Buena parte del éxito o el fracaso del acuerdo de paz dependerá del modo como este se implemente en Antioquia y de los resultados de dicha implementación. De ahí que en múltiples aspectos el departamento sea un

1 Este artículo se redactó en el marco de las actividades del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza, espacio coordinado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), en colaboración con las universidades Eafit de Medellín, Icesi de Cali y del Norte, de Barranquilla.

El Observatorio busca el intercambio de ideas entre instituciones de educación superior, centros de pensamiento, fundaciones defensoras de derechos humanos e instituciones gubernamentales, con el objetivo de identificar problemas, desarrollar investigaciones y formular alternativas que puedan ser utilizadas por las instituciones para hacer frente a los viejos y los nuevos fenómenos de violencia, crimen organizado y delincuencia común, así como a los retos sociales, políticos e institucionales del escenario de posconflicto en Colombia.

Agradecemos las contribuciones al texto de María José Fernández (estudiante del pregrado en ciencias políticas de la Universidad Eafit), Juliana Tabares (polítóloga de la misma universidad) y Camila Uribe (economista de Eafit). Asimismo, los aportes a la corrección de estilo de Ana María Peralta, estudiante del pregrado en ciencias políticas de la Universidad Eafit.



escenario estratégico en esta nueva etapa del largo proceso de construcción de paz en Colombia.

Si bien la implementación en Antioquia de cada uno de los puntos del Acuerdo permite hacer múltiples consideraciones, el objetivo de este texto es ofrecer algunas reflexiones sobre el contexto actual del departamento en relación con los cultivos ilícitos y la participación política, aspectos centrales del punto 2. “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, y del punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas” (Gobierno Nacional y Farc, 2016). El texto también tiene el objetivo de señalar de forma general algunos de los retos que en materia de políticas públicas se asocian a la implementación de los señalados puntos en el marco del mencionado contexto departamental.

Como se verá más adelante, asuntos como la baja capacidad institucional de los municipios que serán clave para la implementación del acuerdo sobre drogas ilícitas o la importancia que para la participación política tienen las juntas de acción comunal en el nivel micro, plantean importantes retos para la construcción de paz en Antioquia.

La participación política en Antioquia

Contexto

La participación política en sentido amplio puede ser entendida como:

un conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental (Cunill, 1991: 9).

Esta definición señala claramente dos elementos de la participación política. El primero refiere a la posibilidad que cada ciudadano tiene en el marco de un régimen democrático de elegir a los gobernantes

que orientarán los destinos de la sociedad (participación electoral). El segundo alude a la incidencia que tiene la ciudadanía en la formulación de políticas y la puesta en marcha de procesos asociativos que busquen impactar la agenda gubernamental (participación ciudadana).

En atención a la anterior definición de participación política, la descripción del contexto que se ofrece a continuación se dividirá en dos partes. La primera se concentrará en la participación electoral y la segunda abordará la participación ciudadana.

Participación electoral²

La media nacional de participación electoral de las elecciones de alcaldías municipales en 2015 fue de 59,44%. En dichas elecciones el departamento con mayor participación electoral fue Casanare con 75,90%, mientras que la participación más baja la reportó el Valle del Cauca con 52,10% (tabla 1).

En el caso antioqueño, la media reportada fue de 54,35%³, casi 22% más baja que la de Casanare, y la segunda más baja en el país después del Valle del Cauca (52,10%). En dichas elecciones, el departamento de Antioquia hizo parte del grupo de nueve departamentos, con Arauca, Caldas, Norte de Santander, Risaralda, La Guajira, Vichada, Cauquetá y Valle del Cauca, cuyo desempeño electoral se encuentra por debajo del 60%. De esos nueve departamentos, solo dos (Antioquia y Valle del Cauca) tuvieron una participación inferior a 55%.

De las nueve subregiones de Antioquia, cinco se ubicaron por debajo de la media nacional: Magda-

2 Los datos sobre participación electoral a alcaldías fueron tomados de Registraduría Nacional del Estado Civil (2017).

3 La votación por partidos políticos se distribuyó de la siguiente manera: Partido Conservador: 20,08%; Coalición: 20%; Partido Liberal: 15,20%; Centro Democrático: 12,80%; Partido de La U: 10,40%; Cambio Radical: 8,80%; ASI: 4%; Opción Ciudadana: 4%; Mais: 1,60%; y Partido Verde: 1,60%.



Tabla 1. Participación electoral en los departamentos de Colombia en elecciones de alcaldías, 2015

Departamento	Participación electoral (%)
Casanare	75,90
Sucre	74,47
Córdoba	71,07
Boyacá	70,02
Nariño	68,10
Meta	67,77
San Andrés y Providencia	67,76
Guainía	66,50
Santander	65,61
Cundinamarca	65,27
Cesar	65,21
Huila	65,19
Magdalena	63,15
Chocó	62,74
Guaviare	62,32
Cauca	62,12
Vaupés	62,08
Quindío	61,21
Tolima	60,94
Putumayo	60,88
Amazonas	60,75
Atlántico	60,70
Bolívar	60,65
Arauca	59,29
Caldas	58,61
Norte de Santander	58,39
Risaralda	58,23
La Guajira	57,79
Vichada	57,62
Caquetá	56,79
Antioquia	54,35
Valle del Cauca	52,10

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017.

lena medio, Suroeste, Bajo Cauca, Nordeste y Valle de Aburrá. En términos subregionales, el occidente antioqueño fue la región más activa con 64,78% de participación, mientras que el Valle de Aburrá, con 54,64%, fue la zona con el mayor grado de abstención (tabla 2).

A propósito de la alta participación electoral reportada en la subregión del Occidente, el municipio de

Giraldo es la localidad de mejor desempeño, con un porcentaje de 77,55. Por otro lado, Ituango, ubicado al norte del departamento, fue el municipio de peor comportamiento con una participación de 40,04% (mapa 1).

Varios estudiosos han tratado de explicar la baja participación en los comicios a partir de la presencia de grupos armados y los niveles de victimización. Mau-

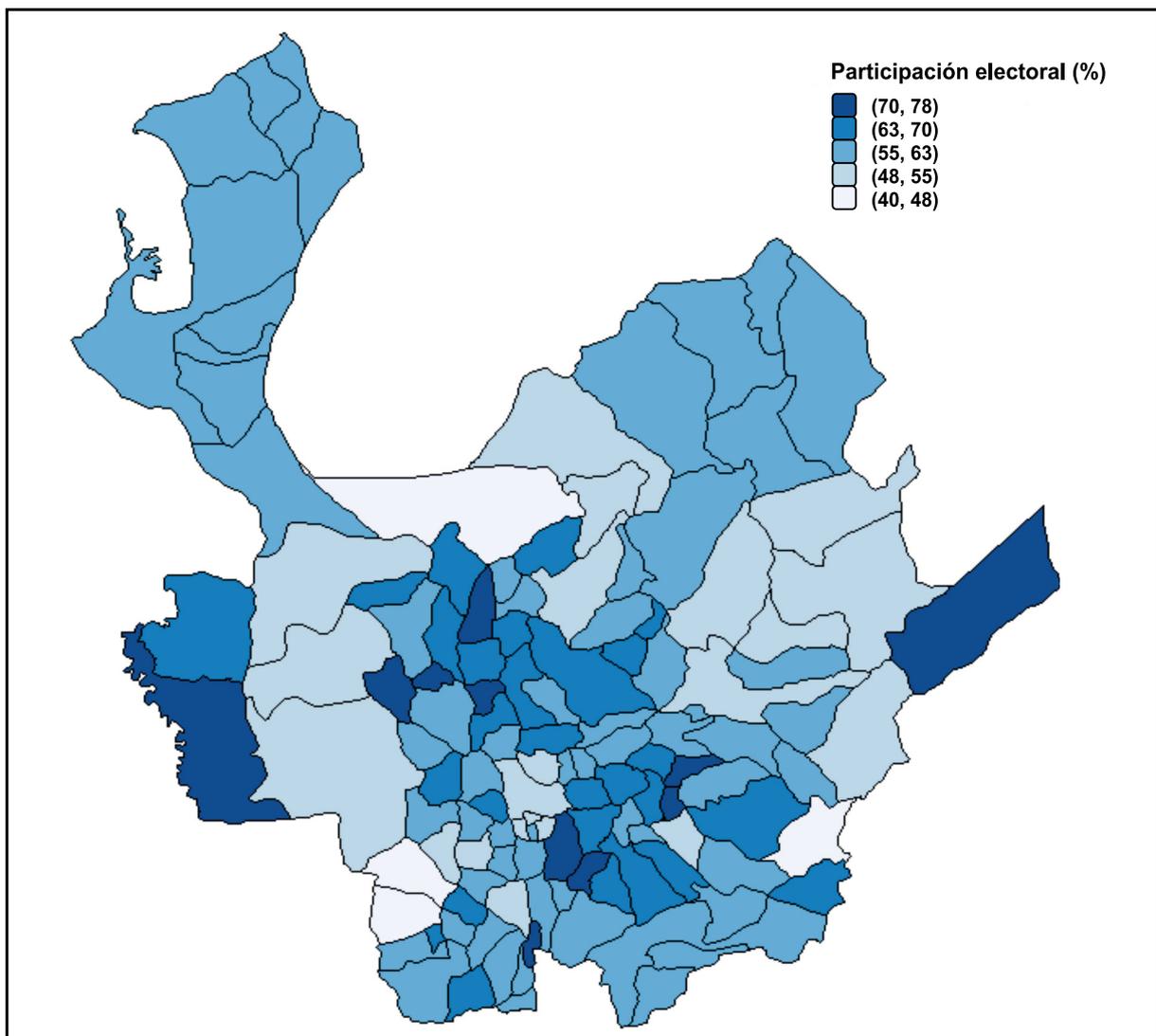


Tabla 2. Participación electoral promedio en las subregiones de Antioquia, en elecciones de alcaldías, 2015

Subregión	Participación electoral (%)
Occidente	64,78
Oriente	63,96
Urabá	61,20
Norte	59,92
Magdalena medio	59,29
Suroeste	58,34
Bajo Cauca	58,02
Nordeste	55,69
Valle de Aburrá	54,64

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017.

Mapa 1. Participación electoral en los municipios de Antioquia en elecciones de alcaldías, 2015



Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017.



ricio Ortegón⁴ señala que la literatura sobre la materia plantea que la violencia se puede:

(...) convertir en un factor de inhibición al voto por generar sentimientos de miedo, desesperanza en el futuro, desencanto con los mecanismos democráticos y desconfianza con la política en general y sus instituciones (...) (Ortegón, 2010: 66).

Según la Misión de Observación Electoral (MOE) (2015), en treinta y cinco de los ciento veinticinco municipios que conforman el departamento de Antioquia tienen presencia actores armados ilegales⁵. Además, veinte localidades antioqueñas reportan presencia de las Farc, lo que obedece a 16% de los municipios del departamento.

Al cruzar los datos de participación política y presencia de las Farc se puede observar que el 60% de los municipios en donde este grupo guerrillero hace presencia está por encima de la media departamental de participación electoral. Además, se debe tener en cuenta que ninguno de los municipios de la subregión con más bajo desempeño en materia de participación (Valle de Aburrá) reporta presencia de las Farc.

La literatura también ha tratado de explicar la baja participación electoral a partir de los niveles de victimización de las poblaciones. Para el caso de Antioquia, la Unidad para las Víctimas (2015) advierte que de los ciento veinticinco municipios del departamento, cuarenta y seis tienen riesgo de victimización medio-bajo, veintisiete medio-alto, veintiuno bajo, veintiuno medio y diez alto. Al analizar la participación política en los municipios con riesgo alto de victimización (diez), solo tres de ellos se ubican por debajo de la media departamental.

Lo anterior permite sugerir preliminarmente la necesidad de buscar otras variables que expliquen la baja participación electoral en Antioquia. Como se señaló de forma general, la presencia de actores armados y los altos niveles de victimización no parecen estar muy relacionados con los niveles de participación⁶.

Participación ciudadana

En lo que respecta al segundo elemento de la participación política considerado: la participación ciudadana, es importante señalar varias cosas.

En 2015 el Barómetro de las Américas (2015a) presentó un informe a partir de una muestra de municipios con presencia de grupos armados ilegales y afectados por el conflicto, que hacían parte de las localidades seleccionadas por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial. Dentro de estos municipios se encuentran varias localidades antioqueñas cercanas al nudo del Paramillo: Ituango, Peque, Cáceres y Tarazá. En el estudio que dio lugar al informe se hicieron encuestas en las que se indagó por diversos atributos asociados al capital social.

A los encuestados se les preguntó, por ejemplo, si participaban en procesos de resolución de problemas en su comunidad. A esta pregunta el 32% respondió afirmativamente. Adicionalmente, 24,5% de los encuestados aseguró participar en reuniones de partidos o movimientos políticos y 21% dijo asistir a encuentros de organizaciones de mujeres. En cuanto a la participación en juntas de acción comunal (JAC), 46,1% de los encuestados dijo hacer parte de algu-

4 En este punto es menester hacer una precisión: si bien el estudio de Ortegón (2010) hace un análisis de las elecciones presidenciales de 2006 en las que, según él, el influjo de los actores armados fue determinante en la alta participación reportada, el autor resalta también que la violencia y el terror son agentes de inhibición del voto. Miguel García (2009) coincide con esta tesis.

5 Los grupos armados que contempla la MOE son: Farc, ELN (Ejército de Liberación Nacional), y grupos posdesmovilización paramilitar (GPDP).

6 A pesar de lo anterior, es importante señalar que en el municipio de Ituango (un municipio clave para el posacuerdo) convergen la baja participación electoral, la presencia de actores armados y los altos niveles de victimización. Este municipio tuvo la más baja participación electoral de Antioquia en las elecciones señaladas y, además, es un municipio en el que históricamente ha existido presencia del frente 18 de las Farc y los niveles de victimización han sido altos. Sobre este último punto, el Registro único de víctimas (Unidad para las Víctimas, 2017) señala que desde 1985 se han reportado allí 14.496 víctimas.



na, de tal suerte que después de las organizaciones religiosas –a las cuales 57,6% de los encuestados dijo pertenecer– las JAC fueron la segunda organización con mayor nivel de pertenencia.

Estos resultados resultan interesantes, entre otras cosas, porque al contrastarlos con los obtenidos en otros trabajos como la Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia realizada en Medellín (Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político-Universidad Eafit, 2015), dejan en evidencia la existencia de niveles de capital social importantes en dichos municipios. En el caso de Medellín, por ejemplo, el número de encuestados que dijo participar de la resolución de problemas en su comunidad fue solo de 12%, poco menos de la mitad de lo reportado en los municipios estudiados por el Barómetro de las Américas.

Y es que algunos estudios han sugerido que en zonas con altos niveles de victimización, donde presuntamente las circunstancias dificultan la prosocialidad de las comunidades y la aparición de la confianza (zonas como las señaladas en el anterior estudio), pueden encontrarse atributos de capital social valiosos. De acuerdo con Eslava y Giraldo:

Las personas que sufren desplazamiento padecen graves consecuencias de carácter económico, y pierden también todo su arraigo, sus relaciones de amistad y vecindad, todo lo cual afecta el tejido social de un territorio. Sin embargo (...) las personas que declaran haber sido víctimas de desplazamiento registran también un nivel de confianza superior al promedio (Eslava y Giraldo, 2014: 37).

A propósito de lo anterior, un dato destaca dentro de otro informe del Barómetro de las Américas (2015b): que quienes viven en áreas rurales y las mujeres son las más propensas a presentar peticiones a las administraciones locales. También lo son las víctimas de la corrupción y los que participan de reuniones municipales.

Continuando con la consideración sobre la participación ciudadana en Antioquia, es importante destacar

las múltiples organizaciones que existen en el departamento y como estas se constituyen en instancias de participación política.

Según cifras de la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de Antioquia (2016), en el departamento hay 5.772 organismos comunales con personería jurídica vigente al año 2016 y ciento dieciocho asociaciones de juntas de acción comunal. Si bien la personería jurídica no implica necesariamente actividad social ni vigencia en términos de acciones concretas, el inventario señalado ofrece un acercamiento al estado de la acción comunal en el departamento, que sugiere la importancia de otras formas de participación política.

Además, habría que mencionar a las noventa y cuatro organizaciones sociales que en 2015 hacían parte de la Federación Antioqueña de ONG, o las más de cuarenta organizaciones comunitarias destacadas por la Fundación Ideas para la Paz (2015) que trabajan a lo largo del departamento en asuntos relacionados con las mujeres, las víctimas, las agremiaciones, los jóvenes y los afrodescendientes.

Ahora bien, el inventario de participación ciudadana de aquellos municipios que reportan presencia de cultivos ilícitos muestra que en dieciocho de ellos opera al menos una veeduría ciudadana. San Pedro de Urabá y Cáceres destacan con veintiún y once organismos de control ciudadano respectivamente, mientras que en Mutatá, Nechí, Remedios, San Francisco, Sonsón y Zaragoza no hay veedurías ciudadanas activas⁷. En relación con las juntas de acción comunal, las poblaciones con presencia de cultivos ilícitos tienen un total de 1.512 organismos comunales⁸ con personería jurídica.

7 Esta selección se basa en el interés por la hipótesis de Eslava y Giraldo (2014), según la cual en las localidades con condiciones adversas en materia de victimización, presencia de actores armados y presencia de cultivos ilícitos se presentan niveles de prosocialidad mayores al promedio. De este análisis se excluye la localidad de Turbo, a cuya información no fue posible acceder.

8 Cada una de ellas obedece a una configuración territorial específica, bien sea el corregimiento, la vereda o el barrio.



Aunque el inventario anterior no ofrece un diagnóstico del estado del movimiento comunal en el departamento, presenta la discusión en términos de potencia. El número de organizaciones y juntas de acción comunal evidencia capacidades instaladas a propósito de procesos asociativos, las cuales sobreviven a pesar de condiciones que, en principio, parecerían adversas para la disposición a la acción colectiva.

Conclusiones

Participación electoral

La baja participación electoral es un fenómeno que se consolida en el ámbito colombiano con el paso de cada comicio⁹. La abstención nacional para las elecciones de autoridades locales en 2015 fue de 40,66%. Antioquia, como ya se señaló, fue el segundo departamento con la participación electoral más baja en dichas elecciones.

El análisis de los datos sobre participación electoral y presencia de grupos armados en el departamento sugiere que no existe una clara relación entre ambas variables. Municipios como Peque, Briceño y San Andrés de Cuerquia, en donde hace presencia al menos un actor armado –ELN, Farc o GPD–, tienen niveles de participación por encima de la media departamental e incluso de la nacional, mientras que otros como Ciudad Bolívar, Salgar o Envigado, donde no se reporta la presencia de dichos actores, tienen niveles de participación electoral muy por debajo del promedio antioqueño.

Además de la presencia de grupos armados, la victimización es otra de las variables que se ha utilizado en la literatura académica para explicar la baja participación electoral. Al respecto, algunos auto-

res han señalado que eventos violentos como los asesinatos y los atentados terroristas son un factor que determina los incentivos a participar, menoscabando la confianza en las instituciones y en el sistema político mismo, logrando con ello minar “el espíritu de la ciudadanía en las elecciones” (Horbath, 2004: 211).

Teniendo en cuenta que con 1’394.313 víctimas en el Registro único de víctimas (Unidad para las Víctimas, 2017), Antioquia es el departamento más victimizado por el conflicto armado, es importante relacionar los niveles de victimización con el comportamiento de los electores.

Como se señaló antes, la Unidad para las Víctimas establece cinco categorías para medir el riesgo de victimización: alto, medio-alto, medio, medio-bajo y bajo. Al analizar los veintitrés municipios que se ubican por debajo de la media departamental en cuanto a participación electoral, se observa que ocho de ellos presentan riesgo de victimización medio-alto y alto, y diez, riesgo medio-bajo y bajo.

Por otro lado, al seleccionar los veintitrés municipios más destacados en términos electorales –todos superan el promedio nacional y departamental– diecisiete de ellos reportan riesgo de victimización medio-bajo y bajo, y ninguno riesgo alto.

Al mirar los anteriores datos en detalle se puede observar que en los municipios con mayor participación electoral no se reportó riesgo de victimización alto. Sin embargo, dentro del grupo de los municipios con menor desempeño electoral, si bien se encuentran algunos con riesgo alto de victimización, la mayoría reporta riesgo medio-bajo y bajo. Lo anterior sugiere de forma preliminar que, para el caso de Antioquia, al contrario de lo que plantea la literatura, no es clara la existencia de una relación entre participación electoral y victimización. No obstante, es importante anotar que este análisis requiere un examen más a fondo de los datos.

Así, sin desconocer que la presencia de grupos armados y los niveles de victimización son variables

⁹ La participación electoral promedio del país en elecciones presidenciales durante el periodo 1978-2004 fue de 44,1%. En las elecciones de 2006 y 2010 se mantuvo la tendencia a la abstención, con niveles de participación de 54,96% y 56,44%, respectivamente. En 2014 los abstencionistas llegaron a representar 60% de los potenciales sufragantes.



que pueden tener incidencia en el comportamiento electoral, los datos sugieren que en el caso de Antioquia dichas variables no tienen mucha capacidad para explicar satisfactoriamente la baja participación electoral en los comicios.

Participación ciudadana

Las organizaciones comunitarias de primer grado son el núcleo básico de la participación ciudadana en el nivel municipal¹⁰, pues son la instancia mediante la cual los habitantes de las zonas rurales de Colombia pueden tramitar sus exigencias y dificultades en aras de encontrar soluciones¹¹.

Es en el anterior sentido que las juntas de acción comunal, definidas por Sánchez como “organizaciones de base de carácter no lucrativo, cuya finalidad es la de aunar esfuerzos y recursos para el desarrollo sostenible y sustentable” (Sánchez, 2014: 127), cobran valor. Las juntas de acción comunal son instancias llamadas a promover el desarrollo de las comunidades que representan, pues en el nivel micro¹², tramitan las principales exigencias rurales, o al menos,

se constituyen como canales fundamentales de relación con la esfera municipal.

En Antioquia la participación ciudadana se encuentra circunscrita a las juntas de acción comunal y en

menor medida a las veedurías ciudadanas y otras organizaciones sociales. Por esto, pensar en el fortalecimiento de las apuestas participativas de la sociedad civil supone la necesidad de valorar las capacidades instaladas y centrar la atención en espacios como las juntas de acción comunal, de cara a la implementación territorial de los acuerdos de La Habana. Los organismos comunales se presentan como un actor clave en términos de relacionamiento entre el nivel nacional y el municipal, y como un aliado fundamental a la hora de la puesta en marcha de los acuerdos.

Retos

La deuda de la descentralización

Con la entrada en vigencia de la Constitución política de 1991, Colombia inició un proceso de descentralización y devolución a los niveles departamentales y municipales de la prestación de la mayoría de los servicios públicos. Sin embargo, veinticinco años después de la promulgación de la carta constitucional dicho proceso aún presenta grandes retos. Si bien la descentralización permitió el aumento en la cobertura de servicios públicos en gran parte del país, la mayoría de los procesos siguen siendo potestad del gobierno central y las administraciones municipales todavía no cuentan con las capacidades suficientes para tener autonomía en los procesos fiscales y administrativos.

Siguiendo la idea de autores como Moreno (2014), López (2016), García-Villegas, García-Sánchez, Rodríguez, Revelo y Espinosa (2011), Sánchez y Pachón (2013), y Fundación Ideas Para la Paz (2016), quienes coinciden en afirmar que la descentralización es un factor clave en términos de “incorporación de territorios”, puede plantearse que las dinámicas asociadas a la descentralización serán fundamentales en la implementación de los acuerdos de La Habana, pues de ellas dependerá en gran medida que las administraciones municipales cuenten con los recursos suficientes para que los acuerdos se pongan en marcha en el nivel territorial.

10 En Antioquia, por ejemplo, el conocimiento sobre los mecanismos constitucionales de participación es poco y fragmentario (Centro de Análisis Político-Eafit y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (Cedae), 2014), de ahí que instancias tradicionales como las juntas de acción comunal sean las más utilizadas.

11 De acuerdo con la información de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, en 2009 en Colombia había cerca de cincuenta mil personerías jurídicas otorgadas a juntas de acción comunal, con aproximadamente cinco millones de afiliados. De ellas, 60% se ubicaba en territorios rurales.

12 El nivel micro obedece a las demandas y los trámites de las comunidades en el ámbito barrial o veredal, en contraposición a los que tienen génesis en los ámbitos municipal o departamental.



Así, una posibilidad es descentralizar la ejecución de programas de intervención desde el nivel nacional. La tarea de los funcionarios del gobierno nacional debe circunscribirse al acompañamiento técnico en aras de fortalecer las capacidades municipales y el margen de maniobra de los municipios en la prestación de servicios.

Fortalecimiento de las capacidades municipales

Un proceso de descentralización efectivo que no se limite a la desconcentración de funciones desde la centralidad tendrá influjo necesariamente en el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones locales que, finalmente, serán el canal principal de la implementación de los acuerdos. La descentralización fiscal y administrativa tiene una relación positiva con la eficacia en la prestación de servicios. Como señalan Sánchez y Pachón (2013), un aumento de 1% en los impuestos locales genera un incremento de la tasa de matriculados en instituciones educativas.

Si se mantiene el centralismo en los procesos de ejecución en un contexto de posacuerdo, será muy complejo que los gobiernos municipales aumenten su margen de acción. En esa medida, su autonomía para intervenir situaciones específicas en términos de prestación de servicios será la misma que han tenido durante veinticinco años, es decir, limitada al sistema general de participaciones¹³.

Como advierte la Fundación Ideas para la Paz:

en los municipios del posconflicto los planes de desarrollo son meros formalismos y la inversión del estado se representa en subsidios y en los beneficios de los programas e instituciones del orden nacional. En esos escenarios, los alcaldes son rehenes de

la falta de recursos y su capacidad de incidencia es menor que la de funcionarios de tercera línea que trabajan en Bogotá (Fundación Ideas para la Paz, 2016: 30).

En Antioquia esto se ha hecho evidente en el caso de los proyectos piloto de desminado humanitario y la oferta de programas de capacitación al sector agrícola que desplegaron la Cancillería y el Departamento para la Prosperidad Social en diez veredas del municipio de Briceño. Allí las autoridades locales estuvieron al margen de los señalados proyectos y la ejecución de programas se realizó mediante entidades del orden nacional.

Pareciera que las “repúblicas independientes” que originaron la operación Marquetalia perviven cincuenta y dos años después con características muy similares: municipios apartados con baja capacidad institucional¹⁴, necesidades básicas insatisfechas y bajos niveles de calidad de vida.

Como conclusión de lo anterior, puede plantearse que un importante reto para la construcción de una paz estable y duradera tiene que ver con el modo en que el estado logre vincular efectivamente a estos territorios¹⁵.

Menos es más

Históricamente, en Colombia los partidos se han presentado como el único modo de participación política y se ha subvalorado el potencial de las organizaciones comunitarias y los movimientos políticos.

13 Sánchez y Pachón (2013) aseguran que los gobiernos municipales invierten de manera más eficiente los recursos asociados al propio recaudo que los que captan vía sistema general de participaciones.

14 La capacidad institucional entendida como “poder infraestructural” (Mann, 1993) hace referencia a que el estado tenga el poder y la infraestructura suficiente para movilizar recursos en todo el territorio en pro de sus decisiones.

15 Según López, todos los presidentes colombianos han tratado de llevar el estado a las regiones. De acuerdo con la autora, al comparar las regiones priorizadas por Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y las priorizadas por Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-) en 2010, no se encuentran muchas diferencias: “cuatro de las cinco regiones seleccionadas por Lleras en 1958 (Tolima, Huila, Cauca y Valle) siguen en la lista del presidente Santos (...)” (López, 2016: 157).



Al contrario de lo anterior y en consonancia con la perspectiva territorial que aquí se propone, los análisis y las intervenciones sobre la participación política deben tener en cuenta las capacidades comunitarias de los territorios. En ese sentido, es necesario rescatar el rol de las juntas de acción comunal en el nivel rural, organizaciones que, a pesar de tener baja capacidad organizativa e importantes deficiencias en cuanto a capacitación técnica, durante años han adelantado iniciativas participativas con incidencia en procesos políticos.

El reto parece presentarse a partir de la necesidad de establecer distintas apuestas de capacitación y acompañamiento a las organizaciones sociales constituidas y la ciudadanía en general, a propósito de las distintas posibilidades de participación política que existen. En esa medida, es preciso llevar a cabo procesos formativos en las administraciones locales, que aborden las funciones y las responsabilidades que estas tienen en cuanto a la estimulación de la participación ciudadana.

Además, institucionalizar las juntas de acción comunal como canal de ejecución de proyectos del nivel nacional es una alternativa por considerar dado el alto grado de legitimidad con el que estas cuentan en el ámbito rural. Esto ofrece potencialidades para facilitar la puesta en marcha de iniciativas de intervención como las que se desprenden de los acuerdos de La Habana.

Un modo de apostar por la institucionalización y el fortalecimiento de los organismos comunales es mediante procesos de formación en los municipios, por medio de organizaciones sociales de élite¹⁶ que desarrollen trabajo en el departamento, por ejemplo alrededor de asuntos asociados a la democracia participativa y la cultura cívica.

16 En la clasificación de Peruzzotti (2010) sobre agentes de *accountability* social, las organizaciones sociales de élite se distinguen de otros grupos como los movimientos sociales o el periodismo de denuncia por su alto nivel de formación y su depurada capacidad organizativa.

Es preciso considerar también la puesta en marcha de estrategias de socialización de los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal, por medio de, por ejemplo, las personerías municipales. Esto en aras de aumentar el conocimiento de la sociedad civil a propósito de las distintas instancias constitucionales de participación, tratando de ampliar el espectro participativo restringido tradicionalmente al partido o a la juntas de acción comunal. Si bien ambos modos de participación son clave –sobre todo las juntas de acción comunal por su tradición y capacidad en el ámbito rural–, es preciso estimular la participación en otras instancias de carácter informal, reconociéndolas y acompañado su labor, a fin de que puedan establecerse redes de trabajo entre actores institucionales, juntas de acción comunal, organizaciones sociales de élite y comunidad organizada informalmente.

Como señalan Velásquez y González (2003), los esfuerzos por ampliar los mecanismos de participación no parecen traducirse en un mayor empoderamiento ciudadano ni en el aumento de la vinculación ciudadana a las políticas públicas. En ese sentido, la cuestión de la participación política no debe abordarse solo en términos de la cantidad de espacios participativos. Es preciso evaluar también cuáles han sido las dinámicas que han generado las distintas alternativas de participación existentes y reorientar sus alcances. La apertura democrática no significa elevar el número de instancias de participación, sino más bien, propiciar que dichos escenarios funcionen de buena manera.

Los cultivos ilícitos en Antioquia

El contexto de los cultivos ilícitos en el departamento

El territorio

Según datos del Observatorio Colombiano de Drogas (2016), en 2015 los cultivos de coca en el territorio del departamento de Antioquia cubrían



2.402,57 hectáreas, equivalentes al 0,04% de la superficie departamental (6'361.200 ha). Dicha cobertura, que es similar a la de aproximadamente 3.754 canchas de fútbol o la superficie del departamento de Arauca, representa 2,5% del área cultivada con coca en el país (96.084,57 ha), y si bien sitúa a Antioquia como el octavo departamento con mayor área cultivada entre los veintiuno con cultivos de la mencionada planta, lo ubica muy por debajo de aquellos donde más se cultiva: Nariño (30,97%), Putumayo (20,89%), Norte de Santander (12%), Cauca (9%) y Caquetá (8%) (tabla 3)¹⁷.

De acuerdo con estos datos, la participación de Antioquia en el total del área cultivada con coca

en Colombia no es importante. El 91,7% de los cultivos se concentra en Nariño (30,97%), Putumayo (20,89%), Norte de Santander (12%), Cauca (9,01%), Caquetá (8,03%) y Guaviare (5,64%). Al comparar esto con el área cultivada en Antioquia (2,5%), es evidente que el gran reto de la sustitución de cultivos ilícitos de coca está en el sur y el oriente del país. Los departamentos ubicados en estas regiones superan por mucho el área cultivada de Antioquia y el resto del país. En las demás regiones, solo Santander sobresale como el tercer departamento con mayor área cultivada.

Al adentrarse en la distribución de los cultivos de coca dentro del departamento, se observa que de

Tabla 3. Área de cultivos de coca en los departamentos de Colombia, 2015

Departamento	Área (hectáreas)	Participación en el total nacional (%)
Nariño	29.755,49	30,97
Putumayo	20.067,63	20,89
Norte de Santander	11.527,11	12,00
Cauca	8.660,1	9,01
Caquetá	7.712,47	8,03
Guaviare	5.423,12	5,64
Meta	5.002,02	5,21
Antioquia	2.402,57	2,50
Chocó	1.488,8	1,55
Córdoba	1363	1,42
Bolívar	1.043,02	1,09
Valle del Cauca	689,98	0,72
Vichada	683,14	0,71
Amazonas	111,17	0,12
Guainía	36,73	0,04
Cesar	33,27	0,03
Vaupés	32,64	0,03
Santander	20,66	0,02
Arauca	17,13	0,02
Boyacá	7,71	0,01
Magdalena	6,81	0,01
Total	96.084,57	100,00

Fuente: elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Drogas, 2016.

17 Es importante agregar que Antioquia no ha sido ajena al incremento reciente del área cultivada con coca en el país. De 991 hectáreas en 2013, el departamento pasó a 2.293 en 2014 y, como se mencionó, a 2.402,57 en 2015.



las nueve subregiones en las que se divide Antioquia, seis registran cultivos: Bajo Cauca (65,9%), Norte (25,3%), Nordeste (4,3%), Urabá (2,5%), Oriente (1,7%) y Magdalena medio (0,1%). Las subregiones del Suroeste, Occidente y Valle de Aburrá no registran plantaciones.

De otro lado, en veinticinco de los cientoveinticinco municipios del departamento se registran cultivos de coca. De los anteriores, nueve concentran el 90,8% del área sembrada. Estos son, en el Bajo Cauca, Tarazá (36,82%), Cáceres (17,49), Nechí (5,34%), El Bagre (3,55%) y Zaragoza (2,78%); en el Norte, Anorí (10,66%), Valdivia (7,89%) y Briceño (3,81%); y en

el Nordeste, Segovia (2,4%). Como se ve, Tarazá y Cáceres en el Bajo Cauca concentran más del 50% del área cultivada con coca en Antioquia (tabla 4).

Este panorama muestra que los cultivos de coca en Antioquia están muy concentrados en las subregiones del Bajo Cauca, el Norte y, en menor medida, el Nordeste. Además, la distribución espacial de las plantaciones presenta una gran adyacencia (Sarmiento y Arias, 2015), de tal suerte que no se identifican grandes municipios productores aislados de otros con características similares. Al considerar la distribución de los cultivos en el nivel municipal, se observa que alrededor de 90% del área cultivada se

Tabla 4. Área de cultivos de coca en los municipios de Antioquia, 2015

Municipio	Área (hectáreas)	Participación en el total departamental (%)
Tarazá	884,61	36,82
Cáceres	420,12	17,49
Anorí	256,05	10,66
Valdivia	189,59	7,89
Nechí	128,35	5,34
Briceño	91,45	3,81
El Bagre	85,34	3,55
Zaragoza	66,82	2,78
Segovia	58,14	2,42
Turbo	45,44	1,89
Ituango	41,37	1,72
San Francisco	29,46	1,23
Amalfi	28,36	1,18
Campamento	25,60	1,07
Yalí	12,37	0,51
Apartadó	8,90	0,37
San Luis	8,33	0,35
San Pedro de Urabá	5,28	0,22
Remedios	3,99	0,17
Yarumal	3,16	0,13
Yondó	3,08	0,13
Sonsón	2,70	0,11
San Carlos	1,44	0,06
Yolombó	1,44	0,06
Mutatá	1,18	0,05
Total	2.402,57	100,00

Fuente: elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Drogas, 2016.



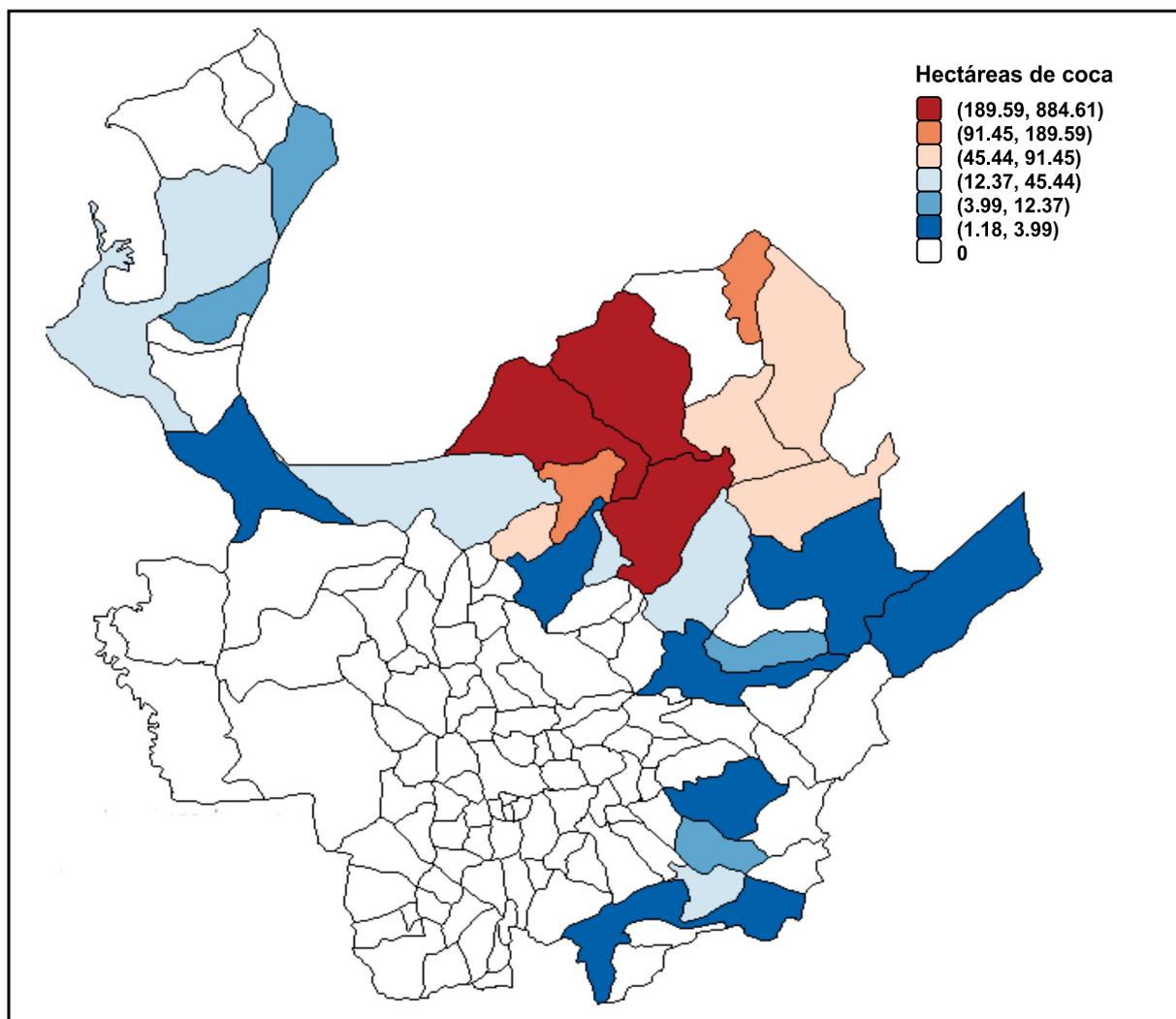
ubica en solo nueve de los cientoveinticinco municipios, siendo Tarazá, con 36,8% del área cultivada, y Cáceres con 17,5% (ambos en el Bajo Cauca), los municipios más afectados (mapa 2).

Al considerar la distribución espacial de los cultivos de coca en Antioquia dentro del mapa general de la distribución de los mismos en el país, se observa que aquellos hacen parte de un conjunto más amplio de cultivos, cuya distribución espacial forma un semicírculo continuo que recorre el eje occidente-oriental, el norte de la cordillera Central (pasando por el sur de Córdoba y por el norte y el bajo Cauca de Antioquia) y termina en la serranía de San Lucas. De no ser interrumpido por el Magdalena medio, este semicírculo

de cultivos de coca se extendería hasta el norte de Norte de Santander y recorrería casi todo el territorio continental de este segmento del país, sobre el eje oriente-occidente.

La línea formada por el mencionado conjunto de cultivos delimita los contornos de un territorio que se extiende por encima de las fronteras departamentales de Córdoba, Antioquia y Bolívar, cubriendo grandes extensiones tanto en el eje sur-norte como en el eje oriente-occidente. En este territorio la continuidad que expresa dicha línea es también la continuidad de una serie de variables que hacen del mismo una zona altamente favorable para el cultivo. Más allá de sus características biofísicas, se trata de

Mapa 2. Área de cultivos de coca en los municipios de Antioquia, 2015



Fuente: elaboración propia con base en Observatorio Colombiano de Drogas, 2016.



un territorio periférico, alejado de los grandes centros urbanos, con poco desarrollo y con problemas de debilidad institucional de los municipios que en él se ubican. A esto se suma la presencia histórica de grupos armados ilegales en zonas como el nudo del Paramillo o la serranía de San Lucas.

Los actores armados ilegales¹⁸

Una característica común a la mayoría de los veinticinco municipios que tienen cultivos de coca en Antioquia es la presencia de actores armados ilegales. Como es de esperarse de acuerdo con la bibliografía sobre la materia, la presencia de actores armados y la existencia de cultivos de coca están correlacionadas en el departamento. Esta relación es apenas normal dada la renta ilegal que constituye para los grupos armados la serie de actividades asociadas a los primeros eslabones de la cadena de valor del narcotráfico.

De acuerdo con los datos de la Misión de Observación Electoral (2016), de los veinticinco municipios con cultivos de coca en 2015, dieciocho (72%) registran presencia de actores armados ilegales. En catorce de ellos hacen presencia las Farc, en once el ELN y en once grupos posteriores a la desmovilización de los paramilitares. Si se contrasta esto con el hecho de que en diecisiete (48,6%) de los treinta y cinco municipios antioqueños que registran presencia de actores armados ilegales no se cultiva coca, los datos parecen sugerir que la existencia de cultivos de coca posiblemente explica en alguna medida la presencia de actores armados. Esta intuición, por supuesto, debe ser analizada en detalle con mejores datos y procesos estadísticos exhaustivos.

Por otro lado, si se analiza la relación entre presencia de actores armados y existencia de cultivos de coca discriminando por tipo de actor, se encuentra que la asociación es más fuerte en el caso del ELN, pues en 84,6% de los trece municipios en los que se registra presencia de este grupo se identifican cultivos de

coca. Al ELN le siguen las Farc: de los veinte municipios en los que hace presencia, catorce (70%) tienen plantaciones de coca. Por otro lado, en 47,8% de los veintitrés municipios que registran presencia de grupos armados posdesmovilización paramilitar se identifican cultivos de coca. Todo lo anterior sugiere que las guerrillas, y más el ELN que las Farc, se asocian en mayor medida a esos cultivos.

Al estudiar el caso de los cuatro municipios con mayor área cultivada con coca se encuentra que en Tarazá hacen presencia las Farc y el ELN, en Cáceres los tres grupos mencionados antes, en Anorí las Farc y el ELN, y en Valdivia tanto las dos guerrillas como grupos armados posdesmovilización paramilitar.

Los gobiernos locales

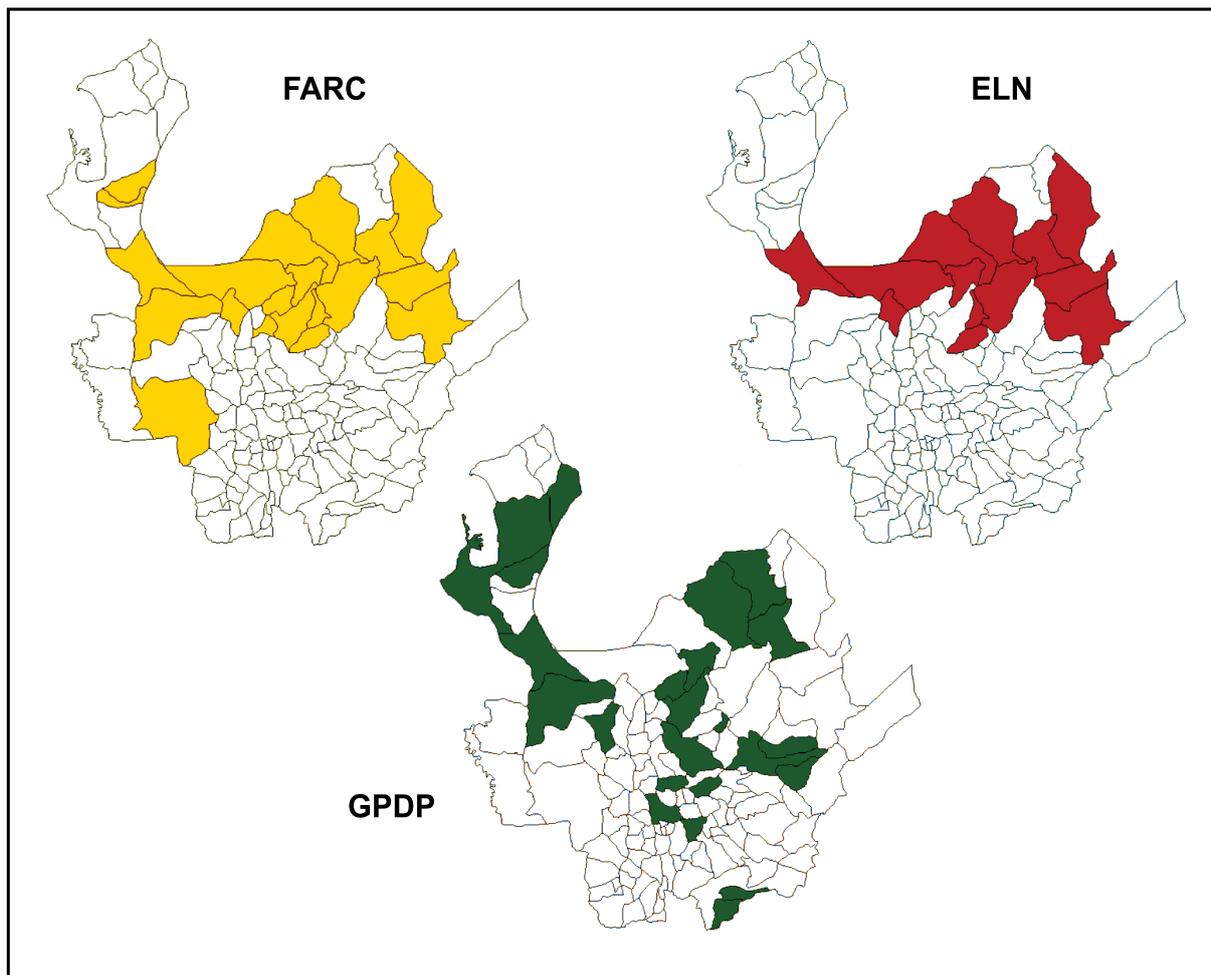
Las zonas en las que se concentran los cultivos de coca en el departamento de Antioquia coinciden parcialmente con municipios débiles en materia institucional. Siguiendo la tipología de García y Espinosa (2012), una de las formas en las que se expresa la debilidad institucional tiene que ver con la gestión administrativa de los municipios, es decir, con el funcionamiento del aparato administrativo y sus capacidades burocráticas.

Tomando como indicador de la debilidad institucional (entendida en términos de gestión administrativa) el índice de desempeño integral del Departamento Nacional de Planeación, los resultados de la medición de 2014 (Gobernación de Antioquia, 2015a) muestran que el Bajo Cauca, la subregión con la mayor área cultivada con coca (65,9%), tiene el desempeño promedio más bajo de todas las subregiones, con un puntaje de 64,5 en el indicador agregado. Los resultados muestran también que las subregiones del Norte y del Nordeste, que concentran el 25,3% y el 4,3% del área cultivada con coca en Antioquia (y que ocupan el segundo y tercer puesto del ranking correspondiente), tienen el cuarto y segundo promedio subregional más bajo, con puntajes de 70,92 (Norte) y 69,43 (Nordeste) (tabla 5).

18 Véase el mapa 3.



Mapa 3. Municipios de Antioquia con presencia de actores armados ilegales, 2016



Fuente: elaboración propia con base en Misión de Observación Electoral, 2016.

Pasando al análisis municipal, ocho de los nueve municipios en los que se concentra el 90,8% del área cultivada con coca en Antioquia tienen puntajes inferiores al promedio municipal del departamento (72,47). El único que está por encima del promedio es Briceño con un puntaje de 80,29. De otro lado, el promedio de estos nueve municipios en el indicador de desempeño integral es de 63,51, lo que corresponde a un desempeño medio, muy por debajo del señalado promedio municipal en el departamento.

Si bien los anteriores resultados sugieren que, como se mencionó al inicio, existe una relación entre la presencia de cultivos ilícitos y la debilidad institucional, un análisis de correlación realizado con datos de los ciento veinticinco municipios de Antioquia entre las variables índice de desempeño integral y hectá-

reas cultivadas con coca, hace necesario matizar la intuición. Aunque el análisis mostró que la presencia de cultivos ilícitos de coca está asociada con la baja institucionalidad, la relación no resultó ser estadísticamente significativa.

Además de lo anterior, el análisis de los datos del índice de gobierno abierto de la Procuraduría General de la Nación, otro indicador propuesto por García y Espinosa (2012) para medir las capacidades institucionales (esta vez expresadas como rendición de cuentas)¹⁹, muestra que, de las subregiones con

¹⁹ La rendición de cuentas como dimensión de las capacidades institucionales tiene que ver con que los funcionarios públicos informen, expliquen y justifiquen sus decisiones, así como con la posibilidad de que sean sancionados ante el incumplimiento de sus deberes (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).



Tabla 5. Promedio del índice de desempeño integral en las subregiones de Antioquia, 2014

Subregión	Promedio
Bajo Cauca	64,50
Nordeste	69,43
Urabá	70,27
Norte	70,92
Magdalena medio	71,63
Occidente	72,33
Suroeste	72,89
Oriente	73,40
Valle de Aburrá	83,04

Fuente: elaboración propia con base en Gobernación de Antioquia, 2015a.

menores puntajes en el índice, únicamente el Bajo Cauca con 67,8 puntos (Gobernación de Antioquia, 2015b) se encuentra entre las subregiones que tienen una importante proporción de cultivos de coca.

Conclusiones y retos

Es indispensable aclarar que el panorama ofrecido da cuenta de apenas una parte del problema del narcotráfico: la relacionada con la primera etapa, la del cultivo y la cosecha de la hoja de coca. Las etapas de transformación de la hoja en pasta y base; producción de clorhidrato de cocaína; tráfico y consumo de la misma, son también fundamentales a la hora de abordar el problema y pensar en los retos que supone la implementación del Acuerdo de paz firmado por el gobierno nacional y las Farc.

Volviendo sobre el contexto de los cultivos de coca en el departamento, es posible plantear una serie de retos a modo de conclusiones.

Los datos muestran que si bien el problema de la coca está presente en el departamento y por ello las estrategias de sustitución deben continuar y fortalecerse, el gran reto de la sustitución de cultivos está en el sur y el oriente del país. Esto significa que el alcance de la participación de los esfuerzos de Antioquia en la solución del problema general de los cultivos de coca en el país, es limitado. En este sentido,

es importante matizar el alcance de iniciativas como el plan piloto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos de la zona del nudo del Paramillo y el Bajo Cauca. En el marco de este programa, por ejemplo, la sustitución que se adelanta de forma conjunta entre el gobierno nacional y las Farc desde julio de 2016 en Briceño, se desarrolla en un municipio que tiene solo el 3,8% de los cultivos que existen en el departamento y el 0,1% de los existentes en el país. Matizar el alcance de estas iniciativas en función del panorama general es algo indispensable.

Por otro lado, el panorama sugiere la importancia de continuar la focalización de los programas de sustitución de matas de coca en la subregión del Bajo Cauca, concretamente en los municipios de Tarazá y Cáceres, donde se concentra poco más de la mitad del área cultivada en el departamento. Llamar la atención sobre la necesidad de esta focalización, si bien es algo obvio en términos de la sustitución de cultivos propiamente dicha, es importante en términos de priorizar las iniciativas de atención integral que acompañan la sustitución. Enfocar en estos municipios dichas iniciativas, además de reducir los costos de transacción asociados a la puesta en marcha de las mismas en diversos municipios, podría generar mayores niveles de eficacia.

Si bien la focalización es importante, el análisis del mapa de la distribución de la coca en la región central del país sugiere la necesidad de una perspectiva



que vaya más allá de intervenciones municipales o departamentales puntuales y propenda a la coordinación de actores y la articulación de políticas (Centro de Análisis Político-Universidad Eafit y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2017). La curvatura de los cultivos de coca que atraviesa Córdoba, Antioquia y Bolívar es un continuo de territorios con serios problemas estructurales que se constituyen en condiciones favorables al cultivo. Más allá de la interrupción de dicha línea con intervenciones puntuales del nivel municipal, son necesarias intervenciones integrales que conciban el territorio en su conjunto y lo aborden en función de la distribución espacial del cultivo. Eso hace necesario procesos de coordinación y articulación no solo en el eje vertical de las relaciones entre las entidades territoriales y las agencias del gobierno nacional, sino también en un plano horizontal de relaciones intermunicipales. Lo anterior es aún más claro si se tiene en cuenta que, en términos geográficos, sociales, económicos y culturales, el Bajo Cauca, la subregión más afectada por los cultivos de coca, se extiende hasta municipios ubicados en el oriente de Córdoba y el sur de Bolívar (Giraldo, 2012).

En lo que respecta a las dinámicas del conflicto armado, en el departamento existe una relación entre presencia de cultivos ilícitos de coca y presencia de actores armados ilegales. Esta relación, cuyo rompimiento supone un reto en sí mismo, resalta la importancia que como renta ilegal sigue teniendo el cultivo de la coca para los grupos armados ilegales. Sobre esto es importante agregar que, en subregiones como el Bajo Cauca, a dicha renta se suma la que se deriva de la explotación de oro de aluvión y alrededor de la cual se constituye toda una economía ilegal (Giraldo y Muñoz, 2012). Según datos de percepción remota, Antioquia es, después de Chocó, el departamento con mayor participación en el total de hectáreas con evidencias físicas de explotación de oro de aluvión (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia, 2016), y Nechí, Zaragoza, Cáceres y El Bagre, todos en el Bajo Cauca, ocupan respectivamente los lugares primero, cuarto, octavo y noveno entre los diez muni-

cipios con mayores hectáreas con evidencias. Dada la alta probabilidad de que muchas de las evidencias señaladas correspondan a explotaciones ilegales, si a las anteriores cifras se les suman las 1.585 hectáreas cultivadas con coca en la subregión, es evidente que el estimado de los ingresos de los grupos armados ilegales por concepto de rentas ilegales posiblemente es bastante considerable.

La confluencia entre cultivos y actores armados demarca una serie de territorios de dominio político de las Farc y el ELN, en los que se jugará gran parte del éxito de los procesos políticos en el posacuerdo. Como señalan Gutiérrez, Tobón, Suárez, Vanegas y Duncan (2016), el control social de las poblaciones de las zonas de cultivos ilícitos hace parte de las condiciones necesarias para lograr el control efectivo de los cultivos. De ahí que muchas de las zonas del departamento en donde coinciden las Farc y los cultivos ilícitos de coca sean probablemente fortines políticos de la guerrilla, hacia los cuales probablemente se dirigirán los esfuerzos político-electorales que desde la legalidad hagan los excombatientes. Esto con el objetivo de continuar el control de las comunidades que allí habitan. Como tras la desmovilización de las Farc otros actores armados intentarán quedarse con los cultivos ilícitos de dichos territorios y el control de las comunidades será un factor importante para lograrlo, es probable que surjan conflictos entre dichos actores y el nuevo proyecto político de las Farc. De ahí la importancia de que el estado asegure el control efectivo de dichos territorios, no solo como garantía para la sustitución efectiva de los cultivos ilícitos de coca, sino también como garantía para el éxito de la reintegración política de los excombatientes.

Acabar el vínculo entre cultivos y actores armados va por tanto más allá de la desmovilización de las guerrillas. Implica también la necesidad de que el estado monopolice la regulación social de los territorios con cultivos ilícitos y los actores políticos legales se conviertan en opciones para las comunidades que allí habitan.



Finalmente, la dimensión institucional del problema de los cultivos ilícitos de coca sugiere el reto de fortalecer los gobiernos locales de los municipios más afectados, siguiendo un enfoque de coordinación y articulación tanto vertical como horizontal. Este fortalecimiento implica cambiar las condiciones de favorabilidad que representan para la proliferación de los cultivos, las bajas capacidades de los municipios para gestionar sus territorios.

Bibliografía

- Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político-Universidad Eafit. 2015. "Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/7FB1bF>
- Barómetro de las Américas y Observatorio de la Democracia. 2015a. "Cultura política de la democracia en Colombia, 2015. Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/9irw7M>
- Barómetro de las Américas. 2015b. "Cultura política de la democracia en Colombia, 2014. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz". Recuperado el 12 de febrero de 2017 de <https://goo.gl/WqymVk>
- Centro de Análisis Político-Universidad Eafit y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 2017. "Informe sobre conceptos claves relacionados con la integración metropolitana para la gestión de la seguridad ciudadana, la convivencia y la construcción de paz". Sin publicar.
- Centro de Análisis Político-Universidad Eafit y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (Cedae). 2014. *Revisión de la gestión institucional para la participación en Antioquia*. Eafit-Registraduría Nacional del Estado Civil. Medellín.
- Cunill, N. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Clad. Caracas.
- Eslava, A. y J. Giraldo. 2014. "Realidades adversas y atributos de comunidad en Antioquia, Bolívar y Córdoba. Ideas para una política pública en la minería aurífera no legal". En Adolfo Eslava (ed.). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*.
- Fundación Ideas para la Paz. 2015. *Antioquia y Chocó: capacidades locales para la paz*. Recuperado de <https://goo.gl/fXZndv>
- . 2016. *La oportunidad de la paz: una propuesta de transformación*. Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/olw2Zx>
- García Villegas, M. 2009. "Political violence and electoral democracy in Colombia. Participation and voting behavior in violent contexts". Tesis doctoral. Universidad de Pittsburgh. Pittsburgh.
- García Villegas, M., et al. 2011. *Los Estados del país: instituciones municipales y realidades locales*. Dejusticia. Bogotá.
- García Villegas, M. y J. R. Espinosa. 2012. "La debilidad institucional de los municipios en Colombia". *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Fescol e Idea. Bogotá.
- Giraldo, J. 2013. "El gobierno del oro en el bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal". En J. Giraldo (ed. acad.). *Economía criminal y poder político*. Universidad Eafit. Medellín.
- Giraldo, J., et al. 2013. *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013*. Medellín.
- Gobernación de Antioquia. 2015a. "Medición y análisis del desempeño municipal. Vigencia 2014". Recuperado el 10 de febrero de 2017 de <http://antioquia.gov.co/images/pdf/Indice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202014.pdf>
- . 2015b. "Índice de gobierno abierto (IGA) por componentes, en los municipios de Antioquia. Año 2014". Recuperado el 28 de enero de 2017 de <http://www.antioquia.gov.co/images/pdf/anuario2014/ES-CO/capitulos/indicadores/fiscales/cp-14-8-6.html>
- Gobierno Nacional y Farc. 2016. "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Gutiérrez, I., S. Tobón, C. Suárez, M. Vanegas y G. Duncan. 2016. "La situación del narcotráfico ad portas del posacuerdo". *Cuadernos de Trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*. 3. Universidad Eafit. Medellín.



- Horbath, J. 2004. "Pobreza y elecciones en Colombia. Algunos hallazgos para reflexionar". *Espiral*. 10 (29).
- López, C. 2016. *Adiós a las Farc. ¿Y ahora qué?* Debate. Bogotá.
- Mann, Michael. 1993. *The Source of Social Power*. Vol. II. Cambridge University Press. Cambridge.
- Misión de Observación Electoral. 2016. "Base de datos de riesgo electoral 2015".
- . 2015. "Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales 2015". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/GdN6Hm>
- Moreno, C. 2014. "El nivel intermedio para el postconflicto". En H. Gehring, V. Barberena y D. Restrepo (eds.). *Descentralización en clave de paz*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Bogotá.
- Observatorio Colombiano de Drogas. 2016. "Cultivos ilícitos". Recuperado el 18 de octubre de 2016 de <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia. 2016. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Unodc y Gobierno de Colombia. Recuperado el 12 de febrero de 2017 de http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
- . 2016. *Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota*. Unodc y Gobierno de Colombia. Recuperado el 28 de enero de 2017 de https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/junio/Explotacion_de_Oro_de_Alucion.pdf
- Ortegón, M. 2010. "Conflicto armado y participación electoral en Colombia: el caso de la elección presidencial en el 2006". *Pléyade*. 5.
- Peruzzoti, E. 2010. "La política de *accountability* social en América Latina". En A. Olvera (ed.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Porrúa. México.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2017. "Histórico de resultados". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/LmG1GP>
- Ríos, A., A. Cortés, M. C. Suárez y L. Fuentes. 2014. "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política". *Colombia Internacional*. 82.
- Sánchez, F. y M. Pachón. 2013. "Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿por qué importa la política nacional?". *Documentos Cede*. 38. Universidad de los Andes-Cede. Bogotá.
- Sánchez, M. 2014. "Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal". *Equidad y Desarrollo*. 21.
- Sarmiento, C. A. y J. C. Arias. 2015. "Comportamiento de la empresa criminal productora de cocaína en Antioquia, desde el análisis econométrico espacial". Trabajo de grado para optar por el título de magíster en economía de la Universidad Eafit.
- Secretaría de Participación Ciudadana. 2016. "Se instala Comité de Garantías Electorales para las elecciones de organismos comunales". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <https://goo.gl/ScWxW6>
- Unidad para las Víctimas. 2017. "Registro único de víctimas". Recuperado el 27 de enero de 2017 de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- . 2015. "Índice de riesgo de victimización". Recuperado el 22 de noviembre de 2016 de <https://goo.gl/RQDgA9>.
- Velásquez, F. y E. González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Bogotá.



Acerca de los autores

Alejandra Ríos Ramírez. Magíster en filosofía de la Universidad de Antioquia. Actualmente se desempeña como jefa del pregrado en ciencias políticas de la Universidad Eafit. Es integrante del grupo de investigación Sociedad, política e historias conectadas (clasificación A) del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la misma institución y directora del observatorio parlamentario Antioquia Visible adscrito al Centro de Análisis Político de esa universidad

Juan Pablo Mesa Mejía. Politólogo de la Universidad Eafit y estudiante de la maestría en políticas públicas de la Universidad de los Andes. Ha trabajado como investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad Eafit y profesor del pregrado en ciencias políticas y la especialización en gestión pública municipal de la misma universidad. Su trabajo y sus publicaciones han girado alrededor de la seguridad ciudadana, el crimen, los conflictos armados internos, las economías ilegales y la ciencia política

Juan Pablo Trujillo Urrea. Estudiante de último semestre del pregrado en ciencias políticas de la Universidad Eafit. Se ha desempeñado como coordinador del área de investigación del Observatorio Parlamentario Antioquia Visible, adscrito al Centro de Análisis Político de la Universidad Eafit, y como coordinador del semillero de investigación en legislación y política de la misma universidad. Sus publicaciones y temas de interés se encuentran alrededor de la teoría política, la participación ciudadana y el control social.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, febrero de 2017

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.