



**GOBERNANZA TERRITORIAL PARA AFRONTAR LA SUSTITUCIÓN
DEL CULTIVO DE USO ILÍCITO DE COCA EN EL MUNICIPIO DE
BUENOS AIRES, CAUCA 2012 – 2017**

**AMÚ VENTÉ NEYLA YADIRA
NARVÁEZ GUERRERO MARÍA INÉS
MORENO MINA VÍCTOR HUGO
PALACIOS CARABALÍ VIANEY
RAMÍREZ PEÑA FRANKLIN**

Asesores:

**JOSÉ DARÍO SÁENZ, PhD.
JUAN CARLOS GÓMEZ, PhD.
MARKUS SCHULTZE-KRAFT, PhD.**

**UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRIA EN GOBIERNO
SANTIAGO DE CALI
2018**

Agradecimientos

Queremos que estas líneas sirvan para expresar nuestro más profundo y sincero agradecimiento, principalmente a Dios por habernos permitido llegar hasta este punto y a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial a la Corporación Manos Visibles, quien facilitó la realización de esta etapa de formación y a la Universidad ICESI por abrir las puertas de su seno académico y habernos permitido ser parte de ella para poder cursar nuestra maestría.

Nuestros sinceros agradecimientos también, a los directores de esta investigación PhD. Markus Schultze-Kraft, PhD. José Darío Sáenz y PhD. Juan Carlos Gómez Benavides, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continua de la misma, recibida durante este período académico.

En este mismo sentido, hacemos extensiva nuestra profunda gratitud a todos los compañeros de clase durante el desarrollo de la maestría, por su compañerismo, amistad y apoyo moral que contribuyó en un alto porcentaje a nuestras ganas de seguir adelante en nuestro proceso formativo.

También queremos dar las gracias al Dr. Adelmo Carabalí exalcalde de Buenos Aires (Cauca), al Dr. Clemente Lucumí exalcalde de Buenos Aires (Cauca) y actual asesor de asuntos interétnicos e intercultural de las Naciones Unidas, teniente Héctor Iván Solarte de la Policía Nacional, Dr. Iván Gómez, Coordinador de la oficina Desarrollo Comunitario de la Alcaldía de Buenos Aires (Cauca), Dr. José Manuel Popo, Secretario de Gobierno

Alcaldía de Buenos Aires (Cauca), Dr. Walter Aldana, exdirector del programa PNIS para el Cauca, y a los otros entrevistados por su aporte invaluable en el desarrollo empírico de la presente investigación.

Así mismo, nuestros agradecimientos a las autoridades étnicas: Consejos Comunitarios, Cabildos Indígenas y las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales, entre otros, por la cooperación en el presente trabajo.

Finalmente, pero no menos importante, queremos expresar un sentido agradecimiento a nuestros familiares por su apoyo incondicional en todo momento y por la motivación constante que nos ha permitido no solo ser personas de bien, sino también ejemplo de perseverancia y constancia para la consecución de nuestros fines propuestos.

A todos ellos, muchas gracias.

Contenido

	Pág.
CONTENIDO	IV
LISTA DE TABLAS	VI
LISTA DE FIGURAS	VII
LISTA DE ANEXOS.....	VIII
RESUMEN	IX
ABSTRACT	X
INTRODUCCIÓN.....	1
1. EL PROBLEMA.....	6
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	11
1.3 HIPÓTESIS.....	11
2. OBJETIVOS	12
2.1 OBJETIVO GENERAL	12
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
3. MARCO CONCEPTUAL.....	13
4. METODOLOGÍA	19
4.1 TIPO DE ESTUDIO	19
4.2 TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	19
4.3 DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	22
4.4 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	23

4.5 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	23
5. RESULTADOS.....	25
5.1 BUENOS AIRES CAUCA: CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO EN TORNO AL CULTIVO DE USO ILÍCITO DE COCA PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL	25
5.1.1 ENFOQUE GEOGRÁFICO.....	26
5.1.2 ENFOQUE DEMOGRÁFICO Y SOCIOPOLÍTICO	29
5.1.3 ENFOQUE ECONÓMICO	30
5.1.4 DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO Y PRESENCIA HISTÓRICA DEL CULTIVO DE USO ILÍCITO DE COCA	31
5.2 BUENOS AIRES CAUCA: IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVES EN EL PROCESO DE GOBERNANZA, PARA LA SUSTITUCIÓN DEL CULTIVO DE USO ILÍCITO DE COCA	37
5.3 BUENOS AIRES CAUCA: TOMA DE DECISIONES ENTORNO A LA SUSTITUCIÓN DEL CULTIVO DE USO ILÍCITO DE COCA.....	47
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	65

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Dimensiones y variables	22
Tabla 2. Buenos Aires Cauca – División política.....	28

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Gobernanza territorial en Buenos Aires-Cauca para afrontar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca	57

Lista de anexos

	Pág.
Anexo 1. Formato de Entrevista Semiestructurada	65
Anexo 2. Entrevista N° 1 Ivan Gómez	67
Anexo 3. Entrevista N° 2 Héctor Ivan Solarte.....	68
Anexo 4. Entrevista N° 3 Líber Villamarín	69
Anexo 5. Entrevista N° 4 José Manuel Popo.....	70
Anexo 6. Entrevista N° 5 Excombatiente de las FARC-EP	71
Anexo 7. Entrevista N° 6 Clemente Lucumi	72
Anexo 8. Entrevista N° 7 Adelmo Carabalí.....	73
Anexo 9. Entrevista N° 8 Walter Aldana.....	74
Anexo 10. Producción de hoja de coca Región Pacifica	75
Anexo 11. Mapa división político-administrativa Buenos Aires – Cauca.....	76

Resumen

Históricamente, el municipio de Buenos Aires (Cauca) ha tenido presencia de cultivos de uso ilícito de coca, los cuales se han incrementado de forma considerable en los últimos años. Aunado a ello, este fenómeno representa el 50% de la economía municipal, siendo la única fuente de empleo para muchas familias que devengan su sustento de esta actividad (Gómez, 2018). De igual forma, se evidencia una débil presencia institucional, permanencia de grupos armados ilegales y efectos ambientales adversos asociados a las dinámicas derivadas de los cultivos de uso ilícito de coca. En razón a ello, el Gobierno Nacional en el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto, pretende dar solución al problema de las drogas ilícitas en los territorios, mediante la suscripción de acuerdos locales para la sustitución de dichos cultivos. En el caso de Buenos Aires, aún no ha sido posible hacer la socialización de los programas que contempla el acuerdo para tal fin, por lo cual se cree que los retos en mención deben ser abordados desde la gobernanza territorial. En este sentido, este trabajo abordó las condiciones histórico-territoriales desde la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones para afrontar la sustitución de los cultivos de uso ilícito 2012 – 2017, llegando a la conclusión, que el ejercicio de la gobernanza territorial, es indispensable para generar e implementar acuerdos que materialicen la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires Cauca y de paso ayudar a consolidar la paz territorial.

Palabras claves: gobernanza territorial, sustitución de cultivos de uso ilícito de coca, acuerdo de paz.

Abstract

Historically, the municipality of Buenos Aires Cauca has had illicit crops of coca, which have been increased in the last years. Also, this phenomenon represents 50 % of the municipal economy. It became the only source of employment for many families which economic dependence on growing illicit crops (Gómez, 2018). In the same way, there are; a weak institutional presence in the territories, still presence of armed illegal groups and environmental adverse effects associated with the dynamics derived from illicit crops of coca. For that reason, the National Government in order to implement the final agreement to end the armed conflict tries to figure out the problem of the illicit drugs in the territories through the subscriptions of local agreements for alternative crops. In Buenos Aires, it has not been possible to socialize the programs that has the peace agreement for such purpose. Therefore, the challenges mentioned before must be face from territorial governance concept. In this perspective, this document bring up; the historically territorial conditions since the characterization of it, the plurality of strategic actors, the dialogs and taking decisions in order to face the challenges that brings the substitution of illicit crops from 2012 to 2017. In conclusion, territorial governance is indispensable to generate and implement agreements that make a reality the substitution of the illicit crops of coca in the municipality of Buenos Aires Cauca. Also, it helps to consolidate the territorial peace.

Key words: territorial governance, substitution of illicit crops of coca, peace agreement.

Introducción

A raíz de la identificación de casos de dependencia de drogas, la comunidad internacional entró en alerta roja, sobre el uso del derivado de la hoja de coca (cocaína); al punto que en 1961 en Convención Única de la ONU sobre Estupefacientes, se decidió sancionar el cultivo, la transformación y la comercialización, de la hoja de coca y su derivado, definiendo la hoja de coca como parte de las drogas ilícitas (ONU, 1961) En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, conocida por sus siglas en inglés como (UNODC), se creó para prevenir el uso de las drogas (cocaína, amapola, entre otras) en 150 países del mundo, monitoreando las áreas cultivadas de hojas de coca, así como otros cultivos de uso ilícito. Cabe resaltar que los países andinos y por supuesto Colombia son un punto de atención importante en el monitoreo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2017).

En el año 2016 la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, (conocida por sus siglas en inglés como UNGASS) enfatizó la necesidad de generar esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y enfocar eficazmente la solución al problema de la droga en los países Andinos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2017). En el caso de Colombia, llamó la atención sobre las dinámicas que acarrear los cultivos de uso ilícito al interior del país, dentro de lo cual destacó la débil presencia institucional, la persistencia de grupos armados ilegales, la pobreza del campo y las condiciones de marginalidad en los territorios afectados.

En efecto, el gobierno de Colombia con la firma de los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC–EP); ratifica su compromiso con el problema de drogas con que cuenta el territorio. En ese sentido, desde el punto cuarto de los acuerdos de paz se enfrenta el problema de los cultivos de uso ilícito desde la sustitución (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En el escenario referenciado, el Gobierno de Colombia afronta la necesidad de implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual tiene como objetivo integrar las zonas más afectadas por el conflicto armado a la economía nacional, y así disminuir las brechas sociales y económicas entre las grandes ciudades y dichas poblaciones. Así, el programa consiste en trabajar de la mano del campesino colombiano, el cual por voluntad propia decidirá reemplazar los cultivos ilícitos por otros. De esta forma, todo será acompañado por un equipo conformado por el Gobierno Nacional como principal generador de incentivos económicos, las FARC-EP como promotor de la sustitución en las zonas donde históricamente han tenido influencia, y las comunidades a través de la participación activa, democrática y voluntaria.

Cabe resaltar que los acuerdos de sustitución dentro de los territorios reconocen las particularidades de cada región y por ello convocan a la articulación de organizaciones campesinas y comunitarias, gobiernos locales y representantes del gobierno nacional, para dar nacimiento a acuerdos colectivos de sustitución voluntaria que cobijen a todos los habitantes de las veredas que firmen los pactos (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En ese sentido, el municipio Buenos Aires (Cauca) se sumó a la tarea de socialización del PNIS y desde la Secretaría de Gobierno y la Oficina de Desarrollo Comunitario y Social del municipio en mención, se reconoció la necesidad de acompañar a los actores afectados en los procesos de toma de decisión relacionados con la sustitución de cultivos de uso ilícito, teniendo en cuenta el contexto territorial, los diversos actores implicados y sus respectivos intereses.

En ese orden de ideas, el presente trabajo es un ejercicio académico que intenta observar la sustitución de cultivo de uso ilícito de coca desde una mirada territorial. Por ello, es necesario valerse de la teoría para identificar la magnitud del fenómeno social. Del mismo modo, es preciso comprender las particularidades del territorio, además conocer el papel de cada actor social involucrado en el contexto enfocado y sus prioridades e intereses para la construcción de un acuerdo.

En ese sentido, el objeto de estudio de la presente investigación se aborda desde la gobernanza territorial, entendida esta como la interacción entre los diversos actores e intereses que confluyen en un mismo territorio, permitiendo la construcción de una visión territorial compartida. En otras palabras, la gobernanza territorial es un factor determinante para general cohesión territorial, incentivando la participación de los distintos actores (públicos, privados, sociedad civil, etc.) en los niveles locales, regionales, nacionales e internacionales (Farinós Dasi, 2008).

En ese orden de ideas, sobresale la necesidad de cuestionarse sobre ¿Cómo ha sido el ejercicio de la gobernanza desde el territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la

toma de decisiones, para afrontar la sustitución del cultivo de coca en el municipio de Buenos Aires 2012 – 2017?

De igual manera, el anterior cuestionamiento permite reconocer como hipótesis que el ejercicio de la gobernanza en el municipio de Buenos Aires Cauca, para garantizar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, está determinado por la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones.

Por consiguiente, el presente estudio parte del objetivo de determinar el ejercicio de la gobernanza desde la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones, para afrontar la sustitución del cultivo de coca en el municipio de Buenos Aires 2012 – 2017.

Para alcanzar el objetivo, se estableció una metodología de carácter cualitativa (analítica y descriptiva). La recolección de datos se basó en fuentes primarias y secundarias, siendo las primarias entrevistas semi-estructuradas con uso de grabador, las cuales fueron transcritas y procesadas por medio del análisis de contenido.

Las fuentes secundarias consultadas en parte fueron institucionales (internacionales, nacionales y locales), por medio de estas se aportó al contexto territorial. Así mismo, el estudio comprendió muchos actores considerados estratégicos sobre los cuáles se definió una muestra a partir de la etapa exploratoria del estudio. El universo comprendió a): actores pertenecientes a instituciones que participan de manera directa con el proceso de sustitución de cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires (Cauca). b): actores territoriales de la sociedad civil organizada. La muestra considerada fue intencional, se eligieron actores de conformidad con la información necesaria para conocer a fondo la

problemática definida para el estudio. Entre los criterios intencionales, se buscó conocer la voz de todos los actores que convergen en el proceso de gobernanza en el marco de la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca para el municipio de Buenos Aires Cauca. Cabe mencionar, que una dificultad en la investigación fue el rechazo de algunos actores claves, debido a que indagar sobre el cultivo de coca está ligado a condiciones históricas de conflictos sociales en el territorio.

Así pues, la investigación presenta sus resultados al lector en tres capítulos: en el primer capítulo, se establecen las condiciones históricas (geográficas, demográficas, sociopolíticas, económicas y dinámicas del conflicto) en torno a la gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires (Cauca). En el segundo capítulo, se identificaron los actores que han participado en los procesos en mención; en el tercer capítulo, se identificaron los procesos de diálogos y toma de decisiones y finalmente, se plantean las conclusiones del estudio.

1. El problema

1.1 Planteamiento del problema

El gobierno de Colombia con la firma de los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla de las FARC – EP; ratifica su compromiso con las Naciones Unidas, el cual consiste en generar esfuerzos para alcanzar los ODS y enfocar eficazmente la solución al problema de drogas con que cuenta el territorio. En ese sentido, desde el punto 4 de los acuerdos de paz se pretende encarar al problema de los cultivos de uso ilícito desde la sustitución (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2017).

En el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz, y con el interés de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito, el gobierno nacional crea y pone en marcha el PNIS (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Al mismo tiempo, organismos como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC (2017), llamó la atención sobre las dinámicas que acarrear los cultivos de uso ilícito en el país, dentro de lo cual destacó la débil presencia institucional, la persistencia de grupos armados ilegales, la pobreza del campo y las condiciones de marginalidad de los territorios afectados.

Igualmente, la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural ha llegado a la reflexión, que la crisis de la institucionalidad pública en Colombia tiene como escenario principal los municipios económicamente no viables. En ellos, las instituciones locales

están deslegitimadas y enfrentan una crisis de gobernabilidad y gobernanza, que en la mayoría de los casos ha sido por el conflicto armado generado, por actores armados que adoptaron el usufructo de los cultivos ilícitos como fuente de financiación de sus actividades en la búsqueda del control de los territorios (ALASRU, 2002).

No obstante, la inserción de los cultivos ilícitos en el territorio colombiano influyó en la dinamización de las economías locales. Un claro ejemplo se refleja en el cambio de visión sobre lo rural que han adoptado los campesinos en diferentes regiones: Afirma un campesino productor de coca en el Bajo Putumayo: “Los campesinos ya no podemos producir lo que queremos, sino lo que podemos” (Ortiz, 2002).

Los cultivos ilícitos se convirtieron en una importante oportunidad económica para pequeños productores, así mismo, la creciente demanda de mano de obra ha ocasionado migración al interior de los municipios del país: “Nosotros generalmente somos raspachines, nos gusta andar de finca en finca porque ganamos más plata, venimos de diferentes municipios a la región del Naya -afirma Neiva Fabián Ramos de la etnia Nasa que se desempeña como recolector de hojas de coca” (Pacifista, 2018).

De igual manera, los cultivos de uso ilícito han causado efectos ambientales principalmente en el deterioro del suelo, la contaminación de las aguas y la deforestación. Para ilustrar, la primera actividad desarrollada en la implementación de los cultivos ilícitos es la deforestación, rocería y tala de bosques, en su mayoría primarios, con la posterior quema indiscriminada de los mismos sin ningún tipo de control, lo que ha llevado a la afectación de miles de hectáreas. La UNDOC estima que para sembrar una hectárea de marihuana se deforestan 1,5 hectáreas de bosque; para la siembra de una hectárea de coca

se deforestan cuatro (4) de bosque y para una de amapola se deforestan 2,5 hectáreas de bosque (Pinzón & Sotelo, 2008).

Cabe mencionar, los considerables efectos que los cultivos de uso ilícito han causado sobre las comunidades indígenas. Se destacan afectaciones de sus derechos sobre sus territorios y sobre los recursos naturales, los cuales han sido vulnerados con la implementación de las actividades alrededor de los cultivos ilícitos que se desarrollan en sus territorios.

Las comunidades indígenas se han convertido en actores directos al vincularse a los cultivos ilícitos como raspachines, estableciendo sus propios cultivos, participando en los procesos de transformación de la hoja de coca o en los procesos de tráfico. Cabe destacar que la motivación para realizar estas actividades radica principalmente en la falta de oportunidades en sus regiones, y porque al estar cada vez más influidos por la población mayoritaria, buscan acceder a bienes que antes no hacían parte de sus culturas, requiriendo dinero (Montes, 2016).

Otro aspecto para tener en cuenta en la presencia de cultivos ilícitos, son los efectos sobre la seguridad alimentaria en las comunidades, quienes en ocasiones dejan sus actividades productivas tradicionales para dedicarse a los cultivos ilícitos, generando así dependencia de otros mercados y otras personas para acceder a los alimentos. De igual manera, en lo que refiere al cultivo ilícito de coca, la llegada de dineros provenientes de la venta de hoja de coca o cocaína también genera la inflación local, que hace que los productos sean más costosos y se dificulte el acceso a ellos por parte de la población más pobre.

En el escenario referenciado, el Gobierno de Colombia afronta la necesidad de implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, el cual tiene como objetivo integrar las zonas más afectadas por el conflicto armado a la economía nacional, y así disminuir las brechas sociales y económicas entre las grandes ciudades y dichas poblaciones. En ese sentido, el Programa consiste en trabajar de la mano del campesino colombiano, el cual por voluntad propia decidirá reemplazar los cultivos ilícitos por otros. Así mismo, todo será acompañado por un equipo conformado por el gobierno nacional como principal generador de incentivos económicos, las FARC-EP como promotor de la sustitución en las zonas donde históricamente han tenido influencia y las comunidades a través de su participación, democrática y voluntaria.

En ese sentido, el municipio de Buenos Aires perteneciente al departamento del Cauca asumió la tarea de socialización del PNIS. Desde la Secretaría de Gobierno y la Oficina de Desarrollo Comunitario y Social se avanzó en el proceso, identificando así la necesidad de generar una estrategia que permita a las comunidades decidir democráticamente su participación y la implementación de sustitución de cultivos de uso ilícito, teniendo en cuenta las diversas organizaciones de grupos étnicos y asociaciones veredales.

Sin embargo, el solo ejercicio de socialización ha implicado observar el pasado y el presente que encara el territorio. Dentro de ello, debe destacarse que Buenos Aires ha sido uno de los escenarios del conflicto armado, social y político, con una fuerte presencia de diversas guerrillas, como la Coordinadora Nacional Guerrillera, el M-19 y las FARC -EP, Grupos paramilitares, particularmente el Bloque Calima de las AUC, que también han ejercido dominio y control sobre pobladores de esta área. De igual manera, ha sido uno de

los escenarios donde la reconfiguración narco-paramilitar es evidente, con grupos como las Águilas Negras, los Rastrojos y la Organización Nueva Generación (Muñoz, 2009).

Análogamente, el municipio de Buenos Aires ocupó el segundo lugar entre los 20 municipios con los promedios más altos de víctimas por masacres. De igual manera, se encuentra en alerta por alta vulnerabilidad de las familias, por la presencia de artefactos de guerra y minas en el territorio que afectan los medios de vida, el acceso de niños y niñas a la escuela y la libertad de desplazamiento (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

En suma, la implementación del nuevo plan de sustitución de cultivos de uso ilícito para el municipio de Buenos Aires - Cauca, debe entenderse desde un proceso de caracterización del territorio, identificación de actores, diálogos y toma de decisiones conjunta entre gobierno nacional, gobierno local y comunidad. Es importante mencionar que el cultivo ilícito de coca demanda una atención inmediata, ya que para el departamento del Cauca las áreas de cultivo de este producto se incrementaron en el 45%, entre 2015 y 2016 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2017).

Afrontar los desafíos de la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio Buenos Aires (Cauca), desde la gobernanza es necesario, toda vez que posibilita la caracterización del territorio, la identificación de actores públicos y privados reconoce los mecanismos de diálogo y la toma de decisiones. Así mismo, la delimitación temporal para el estudio comprenderá el período 2012 - 2017, ya que es el momento en el cual todo el territorio nacional se enfocaba en materializar la visión de territorio de paz que se proyectó en el plan de desarrollo nacional *Todos por un Nuevo País 2014 – 2018*, dentro del cual se destaca la terminación de la confrontación armada y avanza hacia una visión

holística en la cual se involucran, además, todos los aspectos estructurales del desarrollo y la garantía plena de la democracia en todo el territorio (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014).

1.2 Formulación del problema

¿Cómo ha sido el ejercicio de la gobernanza desde el territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones, para afrontar la sustitución del cultivo de coca en el municipio de Buenos Aires 2012 – 2017?

1.3 Hipótesis

El ejercicio de la gobernanza en el municipio de Buenos Aires Cauca para garantizar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, está determinado por la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Determinar cómo ha sido el ejercicio de la gobernanza desde el territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones, para afrontar la sustitución del cultivo de coca en el municipio de Buenos Aires 2012 – 2017.

2.2 Objetivos Específicos

- Establecer las condiciones históricas (geográficas, demográficas, sociopolíticas, económicas y dinámicas del conflicto) en torno a la gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.
- Identificar los actores que han participado en los procesos de gobernanza para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.
- Determinar los procesos de diálogo y toma de decisiones en relación con la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.

3. Marco conceptual

Este capítulo introduce al lector en el estudio teórico de la gobernanza. Para ello se profundiza en la pluralidad de actores, la manera en que se involucran entre sí para llegar a acuerdos; además, se abordan los procesos de coordinación, al igual que el concepto de gobernanza territorial y “*good governance*”, todo lo anterior como herramienta de gestión de gobiernos locales para enfrentar desafíos dentro de sus territorios.

El escenario actual de Colombia gira en torno a la implementación de los acuerdos de paz, ello se ve reflejado tanto a nivel internacional, nacional y local. Sin embargo, la descentralización del Estado colombiano ha dado cuenta de su incapacidad de hacerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta. En ese sentido, los escenarios locales deben encabezar estrategias que respalden la implementación de los acuerdos, como por ejemplo el punto cuarto con la propuesta de sustitución de cultivos de uso ilícito, es importante que los gobiernos locales se piensen su actuar dentro del proceso, partiendo de la identificación de roles, derechos y deberes; y de igual manera generando espacios de participación y toma de decisión ciudadana.

En ese orden de ideas, el concepto y el ejercicio de gobernanza se presentan como una herramienta tentativa para pensar desde el ámbito local, los desafíos que acarrea la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca en espacios como Buenos Aires (Cauca). Así pues, desde autores como Whittingham citado en Jorquera (2011), la gobernanza es entendida como:

La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso a decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público. Donde el proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas e incluye instituciones tanto formales como informales (Jorquera, 2011).

Es decir, que la gobernanza genera una ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales; de igual manera, comprende los conjuntos de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de actores. Un claro resultado de la gobernanza es la construcción de metas comunes, definidas colectivamente sin predeterminación por alguno de los actores involucrados y la generación de tipos de respuestas efectivas y coherentes a la complejidad del entorno.

Por otra parte, autores como Le Galés (1998) miran en la gobernanza la base para orientar procesos de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, con el ánimo de alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente. El autor engloba en la gobernanza instituciones, redes, directivas, reglamentos y normas de usos políticos y sociales, así como a actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir, de proporcionar los servicios y a asegurar su legitimidad.

Cabe resaltar, que en Colombia la gobernanza, se ha convertido en un modelo de gestión que permite al Estado, al mercado y a la sociedad, contar con espacios de

participación a través de una multiplicidad de actores que influyen en la concertación y en la toma de decisiones.

Por otra parte, los procesos de gobernanza en lo local, entre otras causas, se ven influenciados por fenómenos económicos y sociales que han transformado a la sociedad actual. Algunos factores son: la descentralización de las instituciones del Estado, la presencia de las empresas privadas en nuevos territorios, la autonomía política y económica de las autoridades locales o territoriales y todo un conglomerado de situaciones y circunstancias que dificultan la gestión del Estado en su función de responder eficientemente a las necesidades de la ciudadanía de forma directa. Este panorama incentiva la búsqueda de formas de expresar, buscar, gestionar e implementar mecanismos para gobernar, que contemplen otros actores y diferentes métodos para alcanzar legitimidad (Jorquera, 2011).

En otras palabras, los actores que participan en la gobernanza tienen como objetivo coordinar acciones que les permitan regular o solucionar problemas previamente identificados. Este proceso, ha conducido a que la gobernanza se convierta en una forma de gobernar territorios (Jolly, 2002).

Autores como Jolly (2002), miran en la gobernanza el centro de una lógica horizontal territorial para que las autoridades locales ejerzan como actores gobernantes de acuerdo con la situación política y real del entorno de sus territorios y a la inclusión de los habitantes en algunas decisiones sobre asuntos públicos.

De igual manera, el autor reconoce el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucrando

mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias, y, además sintetiza que “la gobernanza es una manera de gobernar, mientras que la gobernabilidad es la posibilidad de gobernar” (Jolly, 2002, p.14).

Hasta este momento solo se ha hecho referencia al concepto de gobernanza, pero se sabe que su ejercicio solo puede ser concebido al interior de los territorios. Por ello, se evidencia la necesidad de hacer referencia al término de gobernanza territorial, toda vez que la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires (Cauca) solo es posible siempre y cuando se tengan en cuenta las particularidades del territorio.

En razón a ello, La gobernanza territorial hace referencia a las interacciones entre los diversos actores e intereses que confluyen en un mismo territorio, permitiendo la construcción de una visión territorial compartida. En otras palabras, la gobernanza territorial es un factor determinante para general cohesión territorial, incentivando la participación de los distintos actores (públicos, privados, sociedad civil, etc.) en los niveles locales, regionales, nacionales e internacionales (Farinós Dasi, 2008).

De la misma manera, el concepto de buena gobernanza o “*Good governance*”, aparece por primera vez en un documento del Banco Mundial sobre la situación de África subsahariana. El término de buena gobernanza se referenció a un proceso de gobierno con carácter incluyente donde se tenga en cuenta el Estado y la sociedad civil (Jolly, 2002).

Por otra parte, autores advierten que la gobernanza no reemplaza al gobierno. La gobernanza, incluso la *new governance*, no es solo una articulación entre redes o un problema de coordinación de actores múltiples al menor costo. Ésta suscita reflexiones

sobre las decisiones colectivas, los valores, el debate controversial, el enfrentamiento entre intereses diversos, el interés general, la legitimidad, la democracia, en resumen, la política (Lester, 2011).

En ese sentido, la participación de diversos actores en el proceso de gobernanza busca responder a un problema por resolver, que desde el gobierno central no se ha tomado en cuenta o se abordó con superficialidad.

Es por ello, que la gobernanza a nivel local implica una nueva manera de relacionar la acción pública y las formas en que esta es aplicada en los territorios, gracias a la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, a fin de acordar visiones comunes de todos los actores y niveles concernientes en pro del futuro del territorio. Por lo tanto, la participación de la población en los asuntos públicos y concretamente en las decisiones que impactan a los territorios, constituyen los requisitos relevantes para la nueva gobernanza (Jorquera, 2011).

Ligado a la gobernanza, cabe destacar el papel que desempeñan las instituciones, las cuales son importantes y relevantes en la medida en que influyen en el logro de cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etc. (Evans, 2007).

Sin embargo, el éxito en la consecución de esos propósitos no depende solo del diseño sino también de las condiciones fácticas, de tipo social, político, económico etc., en las cuales ellas operan. En ese sentido, las instituciones pueden ser entendidas como factores que condicionan el comportamiento y los resultados económicos (North, 1990).

Por otra parte, en lo que a las instituciones locales se refiere, dentro del concepto cabe destacar las competencias administrativas, el aumento de recursos, la promoción de la participación política. Sin embargo, en las instituciones locales no se producen los efectos esperados a menos que se cuente con un fortalecimiento y se consoliden ciertas condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que contribuyan al fortalecimiento (Evans, 2007).

En ese sentido, las instituciones deben encarar un proceso simultáneo, no escalonado, en donde los objetivos como la descentralización, la pacificación, la participación o el desarrollo se construyen de manera conjunta a través de la incidencia recíproca entre ellos. Es decir, para producir desarrollo económico las instituciones son importantes, pero insuficientes por sí solas para lograr ese objetivo.

Bajo los anteriores planteamientos, se debe resaltar que entendemos la Gobernanza territorial, como un proceso dinámico de interacción entre los actores presentes, reconociendo las particularidades del territorio (geográficas, demográficas, sociopolíticas, económicas y dinámicas del conflicto), para contraponer intereses opuestos mediante el diálogo, que permitan la toma de decisiones en una situación de interés público. En el caso que nos ocupa, precisamente se hace referencia a la interacción de actores relacionados con la sustitución de cultivos de uso ilícito de coca; ya sean públicos y privados, locales, nacionales o internacionales, que tenga algún interés u obligación en el tema.

4. Metodología

En aras de dar alcance al objetivo general de la presente investigación, que consiste en determinar el ejercicio de la gobernanza desde la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones, para afrontar la sustitución del cultivo de coca en el municipio de Buenos Aires 2012 – 2017, se estableció una metodología de carácter cualitativa, a partir de la cual los investigadores cualitativos se enfocan en las personas, percepciones y experiencias (Coolican, 2005). Así mismo, por medio de la investigación cualitativa se hace un intento por comprender al otro (Canales, 2006).

4.1 Tipo de estudio

Esta investigación fue de tipo descriptivo, pues según los define García (2004), son estudios observacionales en los cuales no se interviene o manipula el factor de estudio, es decir se observa lo que ocurre en la realidad en condiciones naturales.

4.2 Técnica de recolección de datos

La recolección de datos se basó en fuentes primarias y secundarias, siendo las primarias, entrevistas semi-estructuradas (anexo 1) con uso de grabador, las cuales fueron transcritas y procesadas por medio del análisis de contenido; así mismo, las fuentes secundarias se basaron en material documental referente a normas alrededor de la sustitución de cultivos de uso ilícito de coca.

Fuentes primarias: en cuanto a las fuentes primarias, se realizaron un total de ocho (8) entrevista a diferentes personas que fueron actores en procesos de diálogo y toma de decisión en torno al objeto de estudio, quienes se mencionan a continuación.

Iván Gómez: líder comunitario, exconcejal y en la actualidad se desempeña como Jefe Desarrollo Comunitario de la Alcaldía de Buenos Aires (Cauca), liderando los procesos de diálogo y toma de decisiones en torno a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, con participación de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones sociales (anexo 2).

Héctor Iván Solarte: miembro activo de la Policía Nacional (teniente), como apoyo en temas de seguridad del territorio, brindando acompañamiento en los procesos de concertación y toma de decisiones entre el gobierno y comunidad (anexo 3).

Líber Villamartín: líder comunitario, ex presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda San Gregorio y miembro activo de la Asociación campesina y desarrollo agropecuaria ADCAM, quien ha participado en los espacios convocados por la Administración Municipal y la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, buscando una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas (anexo 4).

José Manuel Popo: exalcalde y actual Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Buenos Aires (Cauca), con responsabilidades en temas de orden público y seguridad ciudadana; además de coordinar en primera instancia las acciones en conjunto con la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso ilícito para la implementación de los PNIS (anexo 5).

NN-1: Excombatiente de las FARC EP, responsable de coordinar, acompañar y hacer seguimiento a la implementación del punto cuarto de los Acuerdos de la Habana relacionado con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, en el Municipio de Buenos Aires Cauca en conjunto con el gobierno nacional (anexo 6).

Clemente Lucumí: abogado, líder comunitario del municipio, miembro del Consejo comunitario Río Timba Mari López, ex alcalde en tres (3) períodos constitucionales, Ex personero Municipio de Suárez, ex director ejecutivo de la Asociación del Municipios del Norte del Cauca (AMONORCA) y en la actualidad se desempeña como asesor interétnico e intercultural de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito para el Programa de Desarrollo con enfoque territorial (PDET Alto Patía y Norte del Cauca). Desde el ejercicio de sus diversos cargos administrativos, siempre ha liderado y acompañado a las comunidades en su intención de buscar una concertación para la sustitución de los cultivos de uso ilícito (anexo 7).

Adelmo Carabalí: abogado, líder comunitario del municipio, miembro del Consejo Comunitario cuenca del Río Agua Blanca - La Alsacia, ex alcalde del Municipio de Buenos Aires (Cauca), quien ha liderado tanto desde la institucionalidad, como en representación de la comunidad, espacios de diálogo para la sustitución de los cultivos de uso ilícito (anexo 8).

Walter Aldana: líder campesino del Departamento del Cauca, ex director de la Dirección de Sustitución de cultivos de uso ilícito en el cauca, quien estuvo a cargo de la implementación de los PNIS hasta el mes de marzo del presente año (anexo 9).

Fuentes secundarias: Para ello se tuvo en cuenta la información recolectada en: Alcaldía de Buenos Aires Cauca, Oficina de Desarrollo Comunitario de Buenos Aires Cauca, Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, Fundación Paz y Reconciliación.

4.3 Dimensiones y categorías de análisis

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo del trabajo se sustenta en tres grandes dimensiones sobre las que se intenta abordar el problema de la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de la gobernanza territorial. Cada dimensión, a su vez, se encuentra ligada a un objetivo específico y se compone de categorías analíticas pertinentes al tema. Ello permite relacionar de forma específica los métodos, técnicas y fuentes de investigación que atraviesan el estudio, al tiempo que posibilita diseñar procedimientos de recolección, sistematización, organización, procesamiento y análisis de información.

Tabla 1. Dimensiones y variables

Dimensiones	Variables
Condiciones históricas en torno a la gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.	Geográficas, demográficas, sociopolíticas, económicas y dinámicas del conflicto
Actores participantes en los procesos de gobernanza para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017	Actores territoriales e institucionales
Procesos de diálogo y toma de decisiones en relación con la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.	Toma de decisiones
	Acciones
	Tipos de diálogos

Fuente: Elaboración propia

4.4 Delimitación de la investigación

Delimitación espacial geográfica: la investigación se realizó en el municipio de Buenos Aires ubicados al norte del departamento del Cauca.

Delimitación temporal: este proceso investigativo tuvo lugar durante el 1er semestre del 2018, durante los cuales se hizo la recolección de información y análisis de información entre 2012 y 2017 del municipio relacionado con el afrontamiento de la problemática de cultivo de uso ilícito en el cada municipio.

Delimitación social: el grupo social objeto de esta investigación es la comunidad residente en el municipio de buenos aires, haciendo énfasis a los actores sociales e institucionales que están relacionados con la problemática de cultivos de uso ilícito.

4.5 Diseño de investigación

El proceso que se realizó para el desarrollo de esta investigación comprendió las siguientes fases:

Fase 1: La definición de la situación/problema: partiendo de un tema general gobernanza y sustitución de cultivos ilícitos, se realizó una revisión bibliográfica, a partir de allí se fue identificando la pregunta a indagar; esto permitió una revisión teórica la gobernanza territorial para la sustitución de cultivos de uso ilícito, se realizó el marco teórico que sustenta la presente investigación.

Fase 2. Definición de la metodología: De acuerdo con el objetivo y marco de la investigación, se definió el tipo de estudio y principalmente la definición conceptual y

operacional de las categorías de análisis, lo cual permitió la elaboración del instrumento para la recolección de la información.

Fase 3. Recolección de información: Se llevó a cabo la búsqueda de los sujetos específico en el territorio como líderes formales e informales, de esta forma se aplicación el instrumento en diferentes días en total fueron 8 entrevistados los cuales estuvieron dispuestos y seguros a colaborar con la investigación.

Fase 4. Organización de la información: se realizó la transcripción, revisión, organización y codificación de las 8 entrevistas realizadas anteriormente.

Fase 5. Sistematización de la información: realización del análisis de los datos obtenidos para describir el significado de maternidad y posteriormente se elaboró la discusión de este.

Fase 6. Presentación del documento final: Finalmente se elaboraron las respectivas conclusiones desde la discusión de la investigación y del documento y las recomendaciones que se extractaron del proceso investigativo para próximos trabajos sobre el tema.

5. Resultados

A continuación, se presentan los principales hallazgos para establecer las condiciones de gobernanzas (particularidades territoriales, pluralidad de actores, diálogos y toma de decisiones), para afrontar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca 2012-2017.

5.1 Buenos Aires Cauca: Caracterización del territorio en torno al cultivo de uso ilícito de coca para la gobernanza territorial

En primer lugar, se tiene como objetivo identificar las condiciones históricas de los procesos de gobernanza en el municipio de Buenos Aires (Cauca). Cabe resaltar, que esta primera parte es fundamental para alcanzar el objetivo principal del informe, porque establece una caracterización territorial para comprender las condiciones de gobernanza desde lo territorial. Por consiguiente, el capítulo está dividido en dos partes.

En un primer momento, se presenta una caracterización territorial a nivel demográfico, sociopolítico y económico, a través de ello se presentan las condiciones diferenciales que afronta el proceso de gobernanza alrededor de la sustitución de cultivos de uso ilícito. En un segundo y último momento, se exponen las dinámicas del conflicto armado en relación con el cultivo de uso ilícito de coca; con ello, se pretende evidenciar el papel que han desempeñado los distintos grupos armados (guerrillas).

El Pacífico colombiano, conformado por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, es una región que se caracteriza por su inmensa biodiversidad, riqueza hídrica, confluencia de grupos étnicos y privilegiada ubicación en la cuenca del

Pacífico. Sin embargo, a pesar de estas ventajas geográficas, la región se encuentra afectada por la producción del 39% de la coca del país, la cual en el año 2016 alcanzó el punto más alto de los últimos 9 años, representado en 57.777 hectáreas. En ese sentido, los departamentos con mayor producción en el año 2016 fueron Nariño con 42.627 hectáreas y Cauca con 12.595 hectáreas, reflejado así el 74 % y 22% de la producción de hoja de coca en la región (anexo 10).

Al mismo tiempo, organismos como UNODC dentro de la región pacífica, ha identificado unos puntos transitorios de normalización en el cultivo de coca (PTN), estos son: Brisas/La Florida, El Ceral, Los Monos, Betania/Madrigal, La Variante y Monterredondo.

Valga señalar, que el corregimiento “El Ceral”, se encuentra ubicado en el municipio de Buenos Aires (Cauca), y con el fin de conocer a fondo las dinámicas del cultivo de uso ilícito al interior del municipio y del corregimiento, se debe analizar la caracterización del territorio desde un espacio geográfico, para comprender el escenario físico de la sustitución del cultivo ilícito de coca en el territorio.

Cabe resaltar, que la gobernanza implica una lógica horizontal territorial en la cual autoridades locales ejercen su función reconociendo las particularidades de sus territorios e incluyendo a la comunidad en la toma de decisiones sobre asuntos públicos (Jolly, 2002).

5.1.1 Enfoque geográfico

Buenos Aires, es uno de los 42 municipios del departamento del Cauca, situado al norte, colinda al oriente con el municipio de Santander de Quilichao, al Occidente con los

municipios de Suárez, López de Micay y Buenaventura, al norte con los municipios de Jamundí, Buenaventura y al sur con los municipios de Suárez y Morales. Su extensión territorial es de 410 km² (anexo 11).

Dentro de esta georreferenciación, se destaca que en los municipios limítrofes a Buenos Aires (Cauca), también se encuentran afectados por cultivos de uso ilícito de coca y el tráfico de drogas ilícitas. Por consiguiente, si bien es cierto, se está haciendo referencia a una gobernanza territorial, no se puede desconocer la influencia de factores externos que pueden incidir en los procesos de sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, ya sea de forma negativa o positiva. Es decir, que dentro de los factores negativos externos, se evidencia la presencia de terceros involucrados en producción (cultivo de uso ilícito de coca), procesamiento (laboratorios y sustancias químicas), tráfico y comercialización (rutas de transporte, microtráfico e incautaciones) y actividades ilícitas relacionadas con la oferta de droga ilícita (lavado de activos y utilización de población vulnerable–consumidores), los cuales operan de manera articulada al interior de los municipios mencionados con anterioridad (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

De igual forma, dentro de los factores positivos externos se destacan como aliados estratégicos, las entidades territoriales vecinas al municipio de Buenos Aires, así como sus respectivas asociaciones municipales (Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios, Resguardos y Cabildos Indígenas). En ese sentido, dentro del espacio geoestratégico en el que se encuentra Buenos Aires, se reconoce como la subregión Norte del Cauca, donde se encuentran la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y La Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA).

De otra parte, teniendo en cuenta la división político administrativa del territorio, se observa que existe una cabecera municipal y ocho corregimientos como lo son: Timba, El Naya, El Porvenir, Honduras, La Balsa, Palo Blanco, San Ignacio y El Ceral, integrados por 68 veredas (tabla 2). Es importante mencionar, que una de las principales características del municipio en mención, es ser rural y disperso, lo que implica que el grueso de su población esté ubicado en sus veredas y no en el casco urbano como un caso atípico en el departamento del Cauca.

Tabla 2. Buenos Aires Cauca – División política

Buenos Aires Cauca: División política	
Corregimientos	Veredas
Honduras	Chambimbe, Ovejas.
Palo blanco	Cascajero, Cascarillo, Chiquinquirá, La Pila, Mazamorrero, Santa Barbara, Santa Catalina, Santa Clara, Santa Rosa.
El Ceral	Agua clara - La Nevada, Aures, Cerro Azul, Dos ríos - La Paila, El Silencio, La Elvira – Los Robles, La Oculta, La Unión Llanito, Pueblo Nuevo - Cabildo.
El Naya	El Placer, El Playón, El Sinaí, La Paz - Rio Blanco, La Vega, Las Brisas, Loma Linda, Pitalito, Rio Azul, Rio Mina.
El porvenir	Aguablanca - La Peña y la Alsacia, Brisas de Marylopez, Brisas del Silencio, El Bosque, La Esperanza, Marylopez, Materón
San Ignacio	Bello Horizonte, El Jazmín, La Esmeralda, Las Delicias, Los Linderos, Mirasoles, Nueva Granada, San Gregorio

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Alcaldía de Buenos Aires Cauca

Teniendo en cuenta lo anterior, para la implementación de mecanismos de gobernanza que permitan la sustitución de los cultivos de uso ilícito en el territorio, no solo se deben tener en cuenta los actores internos, sino que también, aquellos que estén por fuera del territorio, pero que tenga una relación directa o indirecta con el fenómeno a tratar y puedan interferir de una u otra forma en la interacción de los actores, los diálogos y la toma de decisiones.

5.1.2 Enfoque demográfico y sociopolítico

En lo que respecta a la demografía del municipio de Buenos Aires, se evidencia que es un municipio multiétnico y pluricultural, lo cual influye y condiciona el entorno sociopolítico del territorio. Ahondar en estas dimensiones es fundamental ya que un proceso de gobernanza se reconoce como sustentable, en la medida en que es capaz de institucionalizar, evaluar y ajustar procesos a la luz de las demandas efectivas de una sociedad con particularidades específicas (Furado Da Silva, Mantovaneli, & Cioce, 2012).

Así pues, Buenos Aires para el año 2005 contaba con 22.804 habitantes según el último censo nacional, de los cuales el 68% de sus pobladores se autoreconoce como afrodescendientes y el 16 % como indígenas. De igual forma, el 92% de sus pobladores pertenecen al área rural y tanto mujeres como hombres representan un 50% de los moradores (DANE, 2005).

En lo que respecta a la organización sociopolítica del territorio, se cuenta con cinco Consejos Comunitarios (La Alsacia, Cuenca Rio, Agua Blanca, Cerro Teta, Río Cauca, Río Timba Cuenca Río Mari López, Cuenca Cauca y Micro Cuenca de los Ríos Teta y Mazamorrero), tres Resguardos Indígenas (Las Delicias, Pueblo Nuevo Ceral y La Paila Naya). Además de ello, la existencia de tres Cabildos Indígenas (Nueva Granada, El Playón y Sinaí) y población mestiza minoritariamente. Así las cosas, ya no solo se habla que en su gran mayoría la población se encuentra ubicada en la zona rural y dispersa, sino de la presencia de tres etnias en el territorio, como un hecho destacado que hace más difícil la interacción para abordar cuestiones complejas, como es el caso de sustitución del cultivo ilícito de coca en Buenos Aires Cauca, en el marco de la gobernanza territorial.

5.1.3 Enfoque económico

Las principales fuentes de ingreso de los habitantes del municipio de Buenos Aires son: La actividad agropecuaria, la minera y la agricultura, incluyendo en esta última el cultivo del café, la caña panelera, el plátano, la yuca, el maíz, los cítricos y el cultivo de uso ilícito de coca. En lo que respecta a la actividad agropecuaria, los corregimientos o zonas donde se desarrollan son: La Balsa, San Ignacio y el resguardo las Delicias, El Porvenir, Honduras, La Paila, El Ceral y en el corregimiento de Palo Blanco, Naya y Timba. La actividad agropecuaria en esta zona es básicamente de subsistencia, con rendimientos del 50% aproximadamente, respecto a la explotación tecnificada. Así mismo, la actividad minera se desarrolla principalmente en las veredas de Chambimbe, Mirasoles, Corregimientos de Palo Blanco, Honduras y Timba, con poca dinámica en el corregimiento de San Ignacio (ACONC, 2010).

Por otra parte, para la Oficina de Desarrollo Comunitario del municipio en mención, el cultivo de la coca y su uso ilícito, representan el 50% de la economía en el territorio (Gómez, 2018). Algunos de los corregimientos o zonas donde se desarrolla son: El Naya, Ceral, Porvenir y Timba (Lucumí, 2018). Con menor proporción en Guayabal, San Miguel y Palo blanco (Solarte, 2018).

En ese sentido, el cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires se convierte en un renglón determinante de la economía de este municipio, teniendo en cuenta que esta es una actividad penalizada por la ley que afecta el tejido social de las comunidades y la estabilidad económica en el territorio (Congreso de Colombia, 2000).

En ese orden de ideas, los procesos de gobernanza en lo local se ven influidos por fenómenos económicos (cultivo uso ilícito de coca) que transforman las dinámicas comunitarias. Claramente, esto afecta la gestión de la institucionalidad local en su función de responder eficientemente en sus funciones, en relación con las demandas de la ciudadanía. Este panorama nos lleva a reconocer la necesidad de identificar actores y métodos diferentes para recobrar la legitimidad (Jorquera, 2011).

Teniendo en cuenta que al generar una caracterización de la gobernanza a nivel territorial lleva al reconocimiento de las particularidades demográficas, geográficas y económicas del territorio, lo cual hace evidente la necesidad de abordar las dinámicas del conflicto armado, ya que estas han influido históricamente en los distintos enfoques mencionados anteriormente, en relación con los cultivos de uso ilícito de coca.

5.1.4 Dinámicas del conflicto armado y presencia histórica del cultivo de uso ilícito de coca

Buenos Aires es un municipio donde históricamente se ha registrado presencia de grupos armados al margen de la ley. Dichos grupos se han ubicado en la margen izquierda del río cauca, principalmente en los corregimientos de Timba, Ceral, Porvenir y el Naya; así mismo en la margen derecha del río cauca se han asentado en los corregimientos de La Balsa, Palo Blanco, Honduras y San Ignacio. Cabe resaltar, que desde la década de los ochenta se habla de la presencia de actores armados en el territorio, lo cual ha registrado una fuerte presencia de guerrillas, como la Coordinadora Nacional Guerrillera, el M – 19, y las FARC- EP (Muñoz, 2009).

En tal sentido, entre los años 80 al 83 aproximadamente hubo una leve presencia de movimientos guerrilleros como el M-19 en el municipio de Buenos Aires. En el año 85 hizo presencia directa las FARC -EP, exactamente con el Frente 30. Durante este año, en la vereda la Unión Llanito se presentó el primer enfrentamiento entre el movimiento M-19 y las FARC- EP. Producto de este acontecimiento, se registró el desplazamiento de 800 familias aproximadamente al corregimiento de Timba por ser el centro poblado más cercano (Lucumí, 2018).

Ahora bien, con la llegada de los actores armados al municipio, de forma paralela hace presencia el cultivo de uso ilícito de coca. En los años 80, la economía en el municipio de Buenos Aires era de vocación agrícola, especialmente basada en el cultivo del café. Sin embargo, con la llegada de plagas en los cultivos se produjeron afectaciones irreparables.

En razón a ello, con la llegada de la broca que acabó con el cultivo de café, nuestros campesinos y nuestras mujeres negras no tuvieron ningún apoyo del Gobierno Nacional para recuperarse de la quiebra de los ochenta. La mayoría financiaban sus cultivos con créditos de la Caja Agraria en su momento hoy Banco Agrario, los campesinos al no poder pagar sus créditos, les hicieron los requerimientos jurídicos y se vieron abocados casi que a perder sus fincas en ese panorama tan desolador (Lucumí, 2018).

Ante este panorama los campesinos se vieron en la necesidad de incursionar en cultivo de uso ilícito de la coca, cambiando de manera radical la vocación agrícola de sus tierras. Los cultivos de coca comenzaron a expandirse en los corregimientos de Timba, Ceral, Porvenir y Naya. Al mismo tiempo, la expansión del cultivo se vio acompañada de la

llegada de foráneos especializados en el manejo de este tipo de cultivos. Cabe resaltar, que dicha expansión contó con dos aspectos determinantes: los cultivos se localizaron en los territorios rurales con más difícil acceso y la experticia en todo lo referente al cultivo ilícito de la nueva mano de obra. De esta manera:

Con la mata de la coca llegaron otros actores, venían del Putumayo, Caquetá y Nariño, para acompañar el sembrado de la coca; dicho eso se comenzó a sembrar en varias veredas de los corregimientos de Timba, Ceral, Porvenir y Naya, siendo esta última región la más fructífera por su complejidad de acceso; de igual manera se convirtió en una zona vedada para la fuera pública (Lucumí, 2018).

Por otra parte, debe hacerse mención de la débil o nula presencia institucional del Estado, en especial de fuerza pública. Lo mencionado fue decisivo, en la expansión del cultivo de coca y el aumento de los territorios controlados a manos de los grupos armados en el municipio de Buenos Aires.

Cabe destacar, que en aquel tiempo escasamente se contaba con un puesto de policía en el poblado del corregimiento de Timba, pero sin autorización para transitar y hacer control en la zona rural, el cual fue retirado en 1988, siendo lo único que daba alguna sensación de seguridad, dejando el territorio al libre albedrio, con el control absoluto de la FARC- EP, a la población y los jóvenes al cultivo de la mata de coca (Lucumí, 2018).

Posteriormente, se suma la llegada del bloque calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quienes se apoderaron del cultivo de coca del municipio, con ello inició un período de violencia que marco el futuro del territorio.

En ese sentido la llegada de los paramilitares causo mucha violencia, algunos pobladores expresan que con la llegada de los paramilitares, fue difícil y hubo mucho temor. Se registraron más de ochocientos muertos entre Buenos Aires, Suarez y Santander de Quilichao, donde lo que más se recuerda fue la masacre del Naya por el número de víctima (se habla de más de 100 muertos), el impacto y los procedimientos (uso de motosierras) utilizados para cometer los crímenes. Ante estas acciones las FARC- EP se retiró por un tiempo de la zona. El negocio del narcotráfico, el manejo de los cultivos y el cobro del impuesto cambio de mano, en favor de los paramilitares (Lucumí, 2018).

De otra parte, el informe número XII del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) sobre el seguimiento a la presencia de grupos narco paramilitares, indica que entre los 42 municipios del departamento del Cauca, 24 de ellos tienen presencia de estas estructuras criminales con una afectación del 57 % del territorio (INDEPAZ, 2017).

En ese mismo orden de ideas, se puede evidenciar que al revisar la presencia de grupos narco paramilitares por municipios durante el 2008 al 2016, el municipio de Buenos Aires aparece con una intensidad media, es decir, que registró actividad de estas estructuras criminales durante el 2016 y que presentan actividad en los últimos años y/o entre el 2008 – 2016 lo hicieron en 4 o 5 años (INDEPAZ, 2017).

Entre las acciones realizadas por estos grupos se encuentran las relacionadas con el narcotráfico, como el control de zonas de cultivos de uso ilícito, puntos estratégicos, corredores o rutas para el tráfico de drogas, tráfico de insumos para el procesamiento, propiedad sobre los laboratorios e inversión en infraestructura y las actividades de minería con el control de las zonas mineras, explotando y la comercializado (INDEPAZ, 2017).

Por otra parte, en el año 2016 se detectó presencia de grupos narco paramilitares. Una de las estructuras criminales que hacen presencia en estos territorios son las Águilas Negras, las cuales están ubicadas en 41 municipios de 19 departamentos, entre los que se encuentra Buenos Aires (Cauca). Sus acciones más comunes están relacionadas con amenazas a líderes sociales, defensores de derechos humanos, colectivos y movimientos sociales. El aumento de su presencia coincide con el aumento de asesinatos a líderes sociales y defensores de derechos humanos (117 líderes a nivel nacional, siendo el departamento del Cauca el más afectado) (INDEPAZ, 2017).

De la misma manera, teniendo en cuenta el registro único de víctimas del conflicto armado en Colombia, el municipio en mención cuenta con 9.612 personas registradas como víctimas, en su gran mayoría por desplazamiento forzado. Según la Oficina de Desarrollo Comunitario de Buenos Aires, las comunidades del Naya, Ceral y Porvenir fueron desplazadas de forma masiva de sus territorios en los años 2000 y 2001 por la incursión de los paramilitares.

En suma, se debe tener en cuenta que los cultivos de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires Cauca, siempre han estado asociados a la presencia de actores armados al margen de la ley ya sean guerrillas, paramilitares o narco paramilitares. En ese

orden de ideas, la implementación del PNIS, implica reconocer que alrededor de este fenómeno convergen actores armados con intereses particulares sobre el cultivo ilícito en mención, pues dichos intereses afectan de manera directa la toma de decisiones a nivel local.

Finalmente, el presente capítulo caracterizó las condiciones históricas de gobernanza en el municipio de Buenos Aires en el marco de la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, basándose en el reconocimiento de las particularidades territoriales a nivel geográfico, demográfico, sociopolítico, económico y dinámicas del conflicto. En ese orden de ideas, cabe destacar que las particularidades del territorio influyen de manera directa en la agenda del gobierno nacional en el marco de la implementación del PNIS.

En primer lugar, desde un enfoque geográfico, el PNIS excluye el corregimiento del Naya, siendo el que tiene el mayor número de hectáreas sembradas en cultivo de uso ilícito de coca. De igual manera, organismos como la UNODC, a partir de su monitoreo satelital (SINCI) del cultivo de coca en todo el territorio nacional, en sus informes no evidencian la presencia del cultivo de uso ilícito de coca en el corregimiento del Naya, solo destacan el corregimiento del Ceral. Claramente, sobresale la necesidad de atender la sustitución del cultivo ilícito de coca del corregimiento del Naya de forma particular.

Dicho panorama, permite afirmar que el gobierno nacional en aras de cumplir con la implementación de dicho programa y generar resultados a corta plazo, prioriza los municipios y zonas con menores grados de dificultad para la implementación del programa y deja de lado las zonas con difícil acceso territorial.

En segundo lugar, desde una perspectiva demográfica y sociopolítica, se reconoce la presencia de tres etnias en el territorio, hecho que lleva al reconocimiento de un tratamiento especial y diferenciado, como es el caso de sustitución del cultivo ilícito de coca en Buenos Aires en el marco de la gobernanza territorial.

En tercer lugar, dentro de la economía local del municipio se destaca la vocación agropecuaria, minera y agraria. Sin embargo, la siembra de la hoja de coca ha llegado a representar el 50% de la vocación del suelo, convirtiéndose así en un factor determinante de la economía de Buenos Aires, el cual se podría catalogar como un fenómeno económico transformador de las condiciones territoriales.

Por último, la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos de coca PNIS, implica reconocer que alrededor de este fenómeno convergen actores armados con intereses particulares sobre el cultivo ilícito en mención, afectando de manera directa la toma de decisiones a nivel local.

5.2 Buenos Aires Cauca: identificación de actores claves en el proceso de gobernanza, para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca

Este segundo punto, hace referencia a los actores internacionales, nacionales y locales que hacen presencia en el municipio de Buenos Aires en el marco de procesos de gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca. En ese sentido, se identificaron instituciones, grupos organizados y personas que fueron relevantes en función de la investigación, dicha identificación partió de conocer el rol de éstos, es decir saber de sus mandatos, competencias, objetivos, etc. Además, de conocer el nivel de

permanencia y presencia en el territorio. Por lo tanto, esta sección ofrece información sobre los actores que han participado en los procesos de gobernanza para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca 2012 – 2017.

En ese orden de ideas, se debe tener en cuenta como marco de referencia la gobernanza territorial, que indica la interacción entre los diversos actores e intereses que confluyen en un mismo territorio, permitiendo la construcción de una visión territorial compartida (Farinós Dasi, 2008).

Un hallazgo importante que develó el proceso investigativo es que en el norte del departamento del Cauca no se han implementado acciones de sustitución para el cultivo de uso ilícitos de la coca, siendo la erradicación forzada de los cultivos, la única alternativa implementada por el Gobierno Nacional sin resultados favorables. Dicha situación, ha deslegitimado las acciones del gobierno nacional en el territorio; dando paso al empoderamiento de los actores ligados al cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires.

Según Lucumí:

En los primeros días de enero 2008 por parte del gobierno nacional se decidió avanzar con erradicación forzosa, en ese momento llegan un número significativo de hombres del ejército al corregimiento el Ceral, iniciaron a erradicar pero se extendió la voz en medio de la comunidad, al llegar la gente se produjo una situación muy compleja y golpearon a varias personas; posteriormente las FARC-EP también inició su hostigamiento y el proceso fracaso...En el año 2015 se intentó nuevamente un proceso fallido de erradicación forzosa, llevaron entre 50 y 60

policías antinarcóticos a la región del Naya e iniciaron con la erradicación, pero fueron sitiados y retenidos por la comunidad” (Lucumí, 2018).

Partiendo de este importante hallazgo se ubican en dos categorías de actores claves inmersos en la problemática referida: En un primer momento, sobresalen los actores de carácter institucional. Cabe destacar que desde la gobernanza, el papel que desempeñan las instituciones influye en el logro de cambios en materia de pacificación social, fortalecimiento democrático, apaciguamiento de la violencia entre otros (Evans, 2007).

En ese sentido, el estudio identifico actores de carácter institucional, pertenecientes a instancias del Estado en la rama ejecutiva a nivel nacional y local, órganos de control; específicamente del ministerio público y organismos internacionales de derechos humanos.

En un segundo momento, se destacan actores de carácter territorial: se ubican en esta categoría a las autoridades étnicas territoriales, consejos comunitarios, cabildos, resguardos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios.

Dentro de los actores institucionales se encuentran: entes territoriales de carácter institucional Gobernación del Cauca, Alcaldía Municipal de Buenos Aires; Secretaría de Gobierno, Oficina de Desarrollo Comunitario. Juntas de acción comunal JAC. A nivel nacional; la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, La Alta Consejería Presidencia para el Post Conflicto y el Consejo Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Ambiente, de Minas, de Agricultura. También se identificó la presencia de La Policía Nacional y el Ejército Nacional de Colombia. En lo que respecta al Ministerio Público: Personería Municipio de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo, Procuraduría

General de la Nación. Así mismo Organismos Internacionales como; UNODC dependencia adscrita a la ONU.

Dentro de los actores territoriales se encuentran: entes territoriales de carácter étnico territorial: Consejo Comunitario La Alsacia - Río Agua Blanca, Consejo Comunitario Río Timba, Consejo Comunitario Cuenca Cauca- Microcuenca Teta Mazamorrero, Consejo Comunitario Cerro Teta, Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca - ACONC. Resguardo Pueblo Nuevo, Resguardo La Paila, Resguardo Delicias, Cabildo El Playón, Cabildo Sinaí, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca – ACIN.

También se identificó en el municipio la presencia de actores como: la Coordinadora de Organizaciones de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana– COCAM y las FARC- EP.

La gobernanza es menester, para lograr procesos de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, que permiten definir y discutir colectivamente objetivos comunes, con el ánimo de llegar a acuerdos (Lester, 2011). En el caso que ocupa, se enuncia los actores presentes en el territorio en torno a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires.

A partir de la creación del PNIS, se da apertura a nuevas instituciones para llevar a cabo la respectiva implementación. En ese orden de ideas, la Presidencia de la República tendrá como rol principal, coordinar las autoridades responsables de la ejecución del Programa: 1) Junta de Direccionamiento, 2) Dirección General a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el

Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el 3) Consejo Permanente de Dirección.

En lo que respecta a las instancias locales de coordinación y gestión del PNIS se distribuye así: 1) Consejos asesores territoriales, 2) Comisiones municipales de planeación participativa, 3) Consejos municipales de evaluación y seguimiento. La integración y funciones de las instancias mencionadas serán definidas en el marco de sus competencias por el Gobierno Nacional. La integración, cuando se refiera a las comunidades, será definida de manera participativa por sus respectivas instancias de acuerdo al decreto 896 (Presidencia de la República, 2017). Al momento de la presente investigación en el caso del municipio de Buenos Aires, no se han emplazado las instancias correspondientes para avanzar con la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca, por tal razón se expone un resumen de los actores territoriales, que si bien es cierto no están designados por mandato normativo, han asumido roles en función de la gobernanza para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca.

De esta manera, se encuentran los siguientes actores territoriales en el municipio de Buenos Aires: Concejos Comunitarios: Consejo Comunitario La Alsacia Rio Agua Blanca, Consejo comunitario Rio Timba, Consejo Comunitario Cuenca Cauca Microcuenca Teta Mazamorrero y Consejo Comunitario Cerro Teta.

Dichos Consejos Comunitarios representan autoridad étnica en el territorio, las cuales cuentan con Juntas de gobierno, con la responsabilidad de determinar mecanismos de coordinación con las diferentes autoridades presentes en los territorios, con otras comunidades y con grupos organizados existentes en la comunidad. Respecto del rol que se

cumple en el marco de la sustitución de cultivos de uso ilícito de coca, está relacionado con administrar el uso, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; a su vez, deben concertar la investigación en las tierras de las Comunidades Negras. La cobertura de las acciones de los Consejos Comunitarios de Buenos Aires está representando en 35 veredas de 68 que existen en el municipio.

En lo referente a los pueblos indígenas presentes en el territorio, también cumplen funciones de autoridad étnica, dentro de estos se encuentran Resguardos y Cabildos. Como Resguardos: Pueblo Nuevo, La Paila y las Delicias. Como Cabildos: El Playón y Sinaí en el Naya. Respecto el rol de estos pueblos indígenas en torno a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires se estableció que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, artículo 246).

Análogamente, una de las organizaciones con mayor incidencia en discusiones de temas relacionados con cultivos de uso ilícito es la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM). Esta organización está conformada por productores y campesinos cuyo rol se enmarca en la interlocución con el Gobierno Nacional y las FARC EP para implementar el programa de sustitución. Cabe resaltar, que su radio de acción es a nivel local, regional y nacional.

En cuanto al contexto institucional a nivel local se identificó: Alcaldía, Secretaría de Gobierno y la Oficina de Desarrollo Comunitario, como administración municipal deben ser garantes de la democracia, la asociatividad, la articulación público-privada, las

condiciones de seguridad y justicia y la organización territorial. Así como promover y coordinar la participación de la comunidad (Alcaldía Municipal, 2016). Con respecto a la sustitución de cultivo de uso ilícito, le corresponde promover los diálogos y la firma de acuerdos municipales que se realizan entre los delegados del PNIS y las familias que se acogen al programa. Además de ello, debe gestionar e implementar acciones encaminadas a generar condiciones que posibiliten la implementación de los acuerdos.

De igual manera, la personería municipal juega un papel trascendental toda vez que debe velar por promover la participación de las asociaciones, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley 136 (Congreso de la República, 1994, artículo 178). En lo que respecta a la sustitución de cultivos de uso ilícito de coca, la personería realiza el proceso de acompañamiento a las familias que se acoge al programa y además cumplen funciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los acuerdos.

En lo que respecta a las acciones referentes a la sustitución del cultivo ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires, se encontró que no hay avances significativos sobre generación de estrategias locales para disminución del cultivo, por el contrario, el cultivo ilícito de coca cada día está en aumento (Carabali, 2018).

Desde la fuerza pública, se identificaron dos actores relevantes en el proceso de implementación de los PNIS. En primer lugar, la Policía Nacional, responsable de la erradicación manual de cultivos ilícitos, la cual constituye una herramienta fundamental

para la construcción y consolidación de una paz estable y duradera, en la medida en que se trata de una de las piezas centrales del PNIS. En segundo lugar, el Ejército Nacional, quien debe acompañar la implementación PNIS (Presidencia de la República, 2017).

En cuanto a la Alta Consejería Presidencial para el Post Conflicto, y a la cual se encuentra adscrita la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; cabe destacar que el rol principal que empodera en el marco de la sustitución de cultivos de uso ilícito, es celebrar los Acuerdos con las comunidades y las autoridades territoriales, previa socialización, para la puesta en marcha del PNIS en los territorios, así mismo, dichos acuerdos podrán ser modificados o dados por terminados cuando se incumpla alguno, por quienes los suscriban o cuando su ejecución contradiga lo dispuesto en el Acuerdo Final.

En el nivel departamental la Gobernación del Cauca, desempeña el rol de Consejo Asesor Territorial (CAT); principalmente define rutas para fortalecer el programa de sustitución de cultivos en el Cauca.

Otro de los actores importantes son los organismos internacionales como Naciones Unidas. Agencia como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), participa como invitados de la Junta de Direccionamiento Estratégica del PNIS (Presidencia de la República, 2018).

Así mismo, en la junta descrita participan cuatro delegados de la FARC EP por medio del Consejo Nacional de Reincorporación, los cuales deben estar en proceso de reincorporación a la sociedad civil (Decreto 362, 2018). Cabe destacar que dentro del rol que desempeñan los delegados se impulsa la sustitución del cultivo ilícito de coca, pero desde la colectividad. Dicha condición la expresa un reincorporado de la FARC-EP así,

Nosotros ya hemos empezado a dialogar con los diferentes líderes de las organizaciones sociales; en nuestra voz se impulsa la sustitución de cultivos de uso ilícito colectivamente. Sin embargo, tanto los reincorporados de las FARC-EP, como el Ejército Nacional, hemos hablado de la problemática que acarea el cultivo ilícito de coca... Claramente la problemática indica que sin un desarrollo rural e integral en las regiones no habrá un verdadero cambio; toda vez que los estudios han demostrado que para que un proyecto productivo pueda ser viable debe estar a uno o dos kilómetros de una buena vía (Rodríguez, 2018).

Desde el nivel regional del norte del departamento del Cauca se encuentran dos organizaciones que hacen parte de la estructura organizativa de las autoridades étnicas. En primer lugar, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) que participó en la formulación de los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz, posicionando las propuestas de los consejos comunitarios afectados por los cultivos de uso ilícito de coca. En segundo lugar, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), que desde los planes de vida de los cabildos indígenas exigen el respeto del uso milenario que se le ha dado a la coca, pero a su vez le apuestan a la sustitución del cultivo de coca. Las dos organizaciones además de estar dispuestas a participar en la construcción del PNIS, exigen la consulta previa libre e informada (Gobierno de Colombia y Comisión de Seguimiento, 2016).

Las Juntas de Acción Comunal (JAC), que hacen presencia en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito de coca, con una cobertura permanente en las veredas, participaran en las asambleas comunitarias para los Planes Integrales Comunitarios

y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) (Presidencia de la República, 2017).

A manera de conclusión, en un primer momento el capítulo presenta la estructura institucional diseñada por el gobierno nacional para la implementación del PNIS, y los roles desempeñados por las distintas dependencias Institucionales. Al mismo tiempo, se reconocen la pluralidad de actores territoriales y sus roles respecto a la sustitución del cultivo ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires.

Cabe resaltar, que la pluralidad de actores y el rol que desempeñan son factores determinantes para el ejercicio de la gobernanza territorial, para generar las condiciones que hagan posible la sustitución del cultivo ilícito de coca en Buenos Aires (Cauca). En suma, el reconocimiento del capital existente es clave para gobernanza, es decir es una condición positiva que ya se tiene en el municipio; sin embargo, la operatividad de algunos actores institucionales desde el rol que deberían desempeñar en el marco de dicha sustitución es cuestionable.

De manera paralela, la presente investigación reflexiona sobre las dependencias institucionales nacionales ausentes en el territorio de Buenos Aires, las cuales les corresponde la coordinación del PNIS. Cabe resaltar, que lo anterior ha causado que diversos actores territoriales, asumieran roles en pro de la articulación Gobierno Local – Autoridades Étnico-Territoriales y gobierno Nacional, en busca de una sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en marcado entorno la gobernanza.

Así mismo, dentro de la jurisdicción ordinaria que regula el programa de sustitución, también se reconocen ejercicios de gobierno propio desde las autoridades

étnicas territoriales, es decir que dichas autoridades también tienen competencia y se ven llamadas a coordinar acciones con instancias gubernamentales para abordar este fenómeno.

En el marco de la gobernanza territorial, la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca convoca al gobierno nacional, departamental y municipal, cooperación internacional y nacional, así como la participación de las autoridades étnicas (Consejos Comunitarios, resguardos y Cabildos), Juntas de acción comunal, familias involucradas en el cultivo y las familias no involucradas. Con la articulación de la pluralidad de actores mencionada, se genera una primera condición para la gobernanza del municipio de Buenos Aires en torno a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca.

5.3 Buenos Aires Cauca: toma de decisiones entorno a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca

Desde la gobernanza, la construcción de metas comunes es definida colectivamente por los actores involucrados, de igual manera la generación de respuestas efectivas y coherentes responde a la complejidad del entorno y de las problemáticas que se presenten. Es por ello, que se hace necesario en este capítulo identificar los procesos de diálogo y toma de decisiones relacionada con la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires. Para ello, se hizo un recorrido narrativo desde las voces de algunos actores representativos en el municipio, teniendo en cuenta que la participación de diversos actores en los asuntos públicos y concretamente en la toma de decisiones que afectan a los territorios, constituyen los requisitos relevantes para la nueva gobernanza (Jorquera, 2011).

Desde el punto de vista de los procesos de diálogo, entendido este como la posibilidad que tienen los actores claves de expresar y alzar las voces con respecto a posturas y sentires en el marco de la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca, se identifica que las comunidades han manifestado interés en la implementación de un programa de sustitución, pero en las normas de esos diálogos se infiere que debe ser con justicia social; es decir, que la presencia institucional llegue a los territorios desde el punto de vista social y no solo con la fuerza pública. Que llegue, con recursos y proyectos para atender las necesidades básicas de estos territorios, posición que ha coincidido con la postura de las administraciones municipales y a su vez han sido reafirmadas en el orden nacional.

La sustentabilidad de los procesos sociales se basa en el diálogo y en este marco los actores pueden conocer los intereses de otros para así resguardar sus propios intereses (Furado Da Silva, Mantovaneli, & Cioce, 2012). En ese sentido, manifiesta el señor Iván Gómez, Jefe de Desarrollo Comunitario y exconcejal de Buenos Aires, que desde el año 2008 se han realizado acercamientos, se han enviado comunicaciones y se han realizado reuniones con representantes del Gobierno Nacional, pero no ha logrado una respuesta que satisfaga los intereses de las comunidades. Desde esta perspectiva declara:

Entonces el cocalero está condenado a que si hoy le quitan esa actividad prácticamente queda en ceros, Entonces eso es una preocupación muy grande que se tiene como municipio y por eso Hemos insistido y Seguiremos insistiendo en que ojalá se pueda llegar a esa sustitución... desde las organizaciones y consejos comunitarios y desde los mismos resguardos indígenas, juntas de acción comunal (Gómez, 2018).

Al respecto, se evidencia que han existido intereses de tomar decisiones frente a la sustitución del cultivo ilícito de coca. Dentro de los actores directamente implicados, están quienes se reconocen como pequeños productores de coca. Opuesto a ello, están los que se identifican como grandes productores y no están de acuerdo con la sustitución y gestionan sus intereses para generar contradicciones entre los diferentes actores involucrados. En tal sentido, Gómez señala que:

Los pequeños productores están interesados en meterse en el proceso de sustitución, pero los grandes productores influyen a los pequeños para que no se acojan al programa de sustitución, entonces ahí hemos estado en esa disyuntiva (Gómez, 2018).

Es importante resaltar que en los últimos años lo que ha motivado el dialogo entre actores está directamente relacionado con la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, específicamente el punto cuarto respecto de la solución al problema de las drogas ilícitas. En cuanto a los acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria. Gómez manifiesta que:

...desde que se firmaron los acuerdos y se empezó esa concertación y discusión, se avanzó poco porque estaban unos a favor y otros en contra, eso no permitió que se avanzará de manera rápida hacia la firma de unos acuerdos de sustitución y hoy el tema está en stand bay... que no sabemos (Gómez, 2018).

Así mismo, empezaron una serie de reuniones con las comunidades, para ir preparando y allanando el territorio a fin de que las comunidades fueran

entendiendo, de que esto era un tema puntual del gobierno nacional, que tarde o temprano se tendría que llegar a dar. La gente debía ir preparando otros medios de producción, para que no los fuera a coger el momento de la sustitución así de ipso facto (Solarte, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, con la firma del acuerdo de paz y la ubicación de una zona veredal en Buenos Aires, la administración municipal vio la posibilidad de avanzar en la concertación para la implementación del punto cuarto relacionado con las drogas ilícitas. Así, desde la sustitución voluntaria, expresa el Jefe de Desarrollo Comunitario que:

Nosotros mismos como Administración Municipal quisimos empezar a liderar ese proceso de incidencia ante la comunidad y los productores de hoja de coca, informando que era la posibilidad de salir de forma decorosa del tema y generar mejores condiciones de vida, pero allí nos encontramos con una situación relacionada con el cruce de intereses particulares, porque así como para algunas familias y parte de la comunidad, la coca es vista como un medio de subsistencia, pues para otros es un negocio lucrativo y rentable, oponiéndose y haciendo incidencia negativa para no permitir la implementación de estas acciones (Gómez, 2018).

Pese a las intenciones de algunos actores por la sustitución, los diálogos se han detenido porque se ven enfrentados a múltiples situaciones que se vislumbran como debilidades u obstáculos para llegar a algunos acuerdos. En ese sentido, se identifican a nivel local que aunque los actores refieren que se han dado espacios

de diálogo en el territorio para tratar el tema de la sustitución, se cuenta con pocas fuentes que suministren información confiable sobre los escenarios habilitados para los diálogos (reuniones institucionales, reuniones con comunidad y mesas de trabajo) relacionados con los cultivos de uso ilícito de coca, así mismo lo ratifica el Secretario de Gobierno de la alcaldía de Buenos Aires Cauca cuando refiere, que a la gente no les gustaba la toma de registro fotográfico, ni los registros de asistencia porque sentían que ese hecho tendría otros fines. (Popo, 2018).

Es entendible, que no quieran dejar registro fotográfico ni listados de asistencia, finalmente ellos son quienes están en el territorio y conviven con los diversos actores, cuyos intereses pueden estar a favor o en contra de la sustitución. Por lo tanto, la seguridad de quienes estén de acuerdo puede estar en riesgo, así el representante legal del consejo comunitario de la Alsacia narra, que la mafia que se mueve alrededor del negocio de los cultivos de uso ilícito atemoriza a los pequeños productores, ya que son el último eslabón del narcotráfico (Carabali, 2018).

En ese orden de ideas, la implementación de un programa de sustitución implica reconocer que alrededor del fenómeno del cultivo ilícito de coca, convergen actores cuyos intereses afectan de manera directa la toma de decisiones a nivel local.

En ese sentido, el concepto de new governance, nos advierte que la gobernanza no es solo un problema de coordinación de múltiples actores. Ésta genera reflexiones sobre las decisiones colectivas, los valores, el debate controversial, el enfrentamiento entre intereses

diversos, el interés general, la legitimidad, la democracia, en resumen, la política (Lester, 2011).

Otro aspecto que dificulta el inicio de diálogos entorno a la sustitución va ligado a la presencia de foráneos, quienes han contribuido a la expansión del cultivo de coca en el territorio. Confirma el tres veces alcalde del municipio de Buenos Aires:

Con la mata de coca llegaron otros actores, venían del Putumayo, Caquetá y Nariño. Venían con sus familias para acompañar el sembrado de la coca; dicho eso se comenzó a sembrar en varias veredas de los corregimientos de Timba, Ceral, Porvenir y Naya, siendo esta última la más fructífera por su complejidad en temas de acceso (Lucumí, 2018).

Otro factor para tener en cuenta es el rol de la institucionalidad en la investidura del gobierno nacional. En otros momentos de diálogo, el gobierno en mención ha acompañado propuestas de sustitución presentadas por el gobierno local y ratificadas por la comunidad, el alto gobierno ha acompañado en la toma de decisiones. Sin embargo, no ha sido efectivo al momento de ejecutar dichas decisiones. Respeto de ello, Carabalí manifiesta que:

Se hicieron dos tipos de propuestas para la sustitución de los cultivos de uso ilícito en las comunidades del municipio de Buenos Aires; una era la sustitución gradual por productos como café, plátano y yuca, y la otra el pago a los campesinos por la hoja de coca, para cambiar de actividad con esos recursos, desafortunadamente, el gobierno nacional nunca dio una respuesta positiva a las iniciativas de las comunidades y de las autoridades locales, todos estos trámites quedaron en la informalidad y no se cuenta con registro (Carabali, 2018).

A nivel local se han realizado procesos respecto de la implementación del PNIS. Sin embargo, el panorama expuesto anteriormente continúa siendo una constante en lo que refiere a la relación del Gobierno Nacional con lo local. Según, el ex coordinador del PNIS para el departamento del Cauca, en oficio enviado al Director Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, Alta Consejería para el Posconflicto, manifiesta que:

El manejo de los dineros de la Dirección por parte de la UNODC para apoyar eventos, logística en general de las actividades, se convirtió por efectos de la inflexibilidad de sus protocolos la mayoría de las veces, en una barrera que obligó en repetidas oportunidades a aplazar actividades y con ello minar la construcción de la confianza de las comunidades ante el programa, verbigracia Buenos Aires en el Norte del Cauca (Aldana, 2018).

Si bien, el proceso de implementación del PNIS ha conllevado a la articulación de actores institucionales, locales y comunitarios, generando espacios de diálogos y alcanzando procesos de toma de decisiones. En el marco de la gobernanza, la articulación horizontal de dichos actores y sus posteriores acuerdos alrededor de la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca para el municipio de Buenos Aires, no cuenta con el respaldo del Gobierno Nacional, es decir que el hecho de no tener en cuenta los acuerdos de conceso local y sólo proceder a directrices preestablecidas, lleva a observar que el ejercicio de la gobernanza se encuentra limitado. En ese sentido Aldana, 2018 expresó:

En un acuerdo entre; las FARC E.P, la gobernación, el congreso, los pueblos, la COCAM y la Dirección, establecimos una agenda para desarrollar entre febrero y marzo de 2017, 45 actividades respecto de la presentación del programa, la

socialización , la firma de acuerdo colectivos, preinscripciones, etc., de la dirección me llaman y me dicen que la agenda es ambiciosa y que ellos necesitan ver ciclos cerrados, hacer pilotos, porque usted lo que ha hecho es amarrar las manos a la fuerza pública tanto en Nariño como el Cauca para evitar la erradicación, y yo les dije; si claro, es que yo no era del programa de erradicación, sino del programa de sustitución, en definitiva el gobierno, echa para atrás la agenda acordada y plantea cinco pilotos (Aldana, 2018).

Finalmente, el capítulo lleva a la reflexión que en la gobernanza territorial, desde la pluralidad de actores se han generado espacios de diálogo alrededor de la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires. Sin embargo el proceso de tomas de decisiones no ha sido efectivo.

En ese sentido, se puede afirmar que la sustitución del cultivo ilícito de coca en el Municipio de Buenos Aires Cauca, se caracteriza por tener una condición limitadas para el ejercicio de la gobernanza territorial, que haga posible la sustitución de los cultivos ilícitos de coca. Por tanto, nos lleva a dos momentos puntuales: el primero hace referencia a los espacios de diálogos alcanzados por la articulación de actores locales y actores institucionales en la investidura del Gobierno Nacional; es decir, que han existido espacios donde se elaboró una agenda local a partir de la participación de actores inmersos en la problemática del cultivo ilícito de coca. Sin embargo, la falta de voluntad política del Gobierno Nacional para respaldar la agenda local de sustitución causó que los acuerdos no llegaran a ser efectivos.

En un segundo aspecto, a partir de los acuerdos de paz y la implementación del PNIS, se generó una articulación entre el Gobierno Nacional y algunos actores territoriales en lo que respecta al municipio de Buenos - Aires, generando así espacios de dialogo y agendas locales pensadas desde condiciones específicas del territorio en el marco de la sustitución. No obstante, dichos acuerdos contenidos en las agendas locales no fueron tomados en cuenta por parte del gobierno nacional. Por consiguiente, el PNIS se suma como una política pública más, en la cual la voz de los actores territoriales es ignorada, por causa de los intereses particulares del gobierno de turno.

6. Conclusiones y recomendaciones

Respecto al ejercicio de la gobernanza en el municipio de Buenos Aires para lograr la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca, se puede evidenciar que se han desconocido las particularidades del territorio, razón por la cual los procesos de diálogo han sido fallidos, generando decisiones erróneas que no satisfacen los intereses de las personas que devengan su sustento de dicha actividad. No debe perderse de vista que la ausencia del Estado y la falta de oportunidades en los territorios abrió las puertas al cultivo ilícito de coca y con ello a la llegada de actores armados ilegales, convirtiendo esta actividad en un renglón determinante de la economía municipal.

De igual forma, se observa que en los espacios habilitados para afrontar la sustitución de los cultivos de uso ilícito de coca en Buenos Aires-Cauca se reconoce la participación de las autoridades étnicas y de las organizaciones comunitarias, pero a su vez se hace manifiesta la debilidad de la institucionalidad local y la falta de voluntad política del gobierno nacional para la concertación de acuerdos serios que hagan posible la mencionada sustitución en los territorios.

También, se puede mencionar que el ejercicio de la gobernanza para garantizar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca está determinado por la caracterización del territorio, la pluralidad de actores, los diálogos y la toma de decisiones tal y como se propuso en la hipótesis de la presente investigación. Razón por la cual un proceso de gobernanza territorial para la sustitución de los cultivo de coca en Buenos Aires-Cauca no

debe desconocer el corregimiento del Naya, siendo esta el área física con mayor presencia de cultivos a nivel municipal. A su vez, tan poco se debe perder de vista la cosmovisión de los pueblos indígenas y de las comunidades negras frente a sus posturas respecto a la hoja de coca y su mirada sobre la sustitución, ya que este reconocimiento es el que hará posible los acuerdos.

De acuerdo al recorrido en esta investigación, se puede concluir que la gobernanza territorial sería el mejor proceso para la sustitución del cultivo ilícito de coca, en el municipio de Buenos Aires-Cauca. Por lo tanto, a continuación se presenta una figura que refleja la construcción del concepto de gobernanza, a partir de los hallazgos encontrados.

Figura 1. Gobernanza territorial en Buenos Aires-Cauca para afrontar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca



Fuente: Elaboración propia a partir del marco de referencia.

De esa forma, en la lógica de la figura antes presentada, la caracterización del territorio debe evidenciar las condiciones geográficas por ser un territorio rural y disperso,

además de diverso (población interétnica e intercultural), condiciones económicas desde los diferentes renglones y actividades que mueven la economía interna, así mismo las dinámicas del conflicto que involucra intereses de control territorial y economía ilícita.

En consecuencia, ese proceso de gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca debe convocar a la pluralidad de actores del territorio; entre ellos se puede mencionar al gobierno nacional, departamental y municipal, a la cooperación internacional y nacional, así como la participación de las autoridades étnicas (consejos comunitarios, resguardos y cabildos), juntas de acción comunal, familias involucradas en el cultivo y las familias no involucradas, entre otros actores que se identifiquen al momento de poner en marcha el proceso.

Teniendo en cuenta que un hallazgo de la investigación fue que la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires, históricamente se ha caracterizado por generar espacios de diálogos y procesos de toma de decisiones sin ninguna operatividad en el territorio; otro hallazgo importante fue que las comunidades del municipio manifestaron su voluntad de acogerse a los programas de sustitución siempre y cuando se materialicen acuerdos encaminados a satisfacer las necesidades básicas de las comunidades.

Después de este importante tiempo dedicado a este trabajo, se puede concluir que el proceso de gobernanza territorial para la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires-Cauca se entiende como un sistema dinámico de interacción entre actores, internacionales, nacionales y locales, comunidades locales (consejos comunitarios, resguardos indígenas y comunidades campesinas; incluso actores al margen de la ley), que

establecen unas reglas y acuerdos que permiten tomar decisiones conjuntas, para dar solución al punto cuatro de los acuerdos de paz en el territorio de Buenos Aires-Cauca.

Bibliografía

ACONC. (2010). *Diagnóstico de los consejos comunitarios del norte del Cauca*. Santander de Quilichao: ACONC.

ALASRU. (2002). *Sustentabilidade e democratizacao das sociedades rurais de América Latina*. Porto Alegre, Brasil: VI Congreso de la asociación latinoamericana de sociología rural-Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

Alcaldía Municipal Buenos Aires - Cauca. (2016). *Plan de Desarrollo del Municipio de Buenos Aires*. Obtenido de <http://buenosaires-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663033336132303337353234323037/plan-de-desarrollo-2016-2019-y-acuerdo-municipal-del-plan.pdf>

Aldana, W. (03 de Mayo de 2018). Ex Director de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en el Cauca. (N. Y. Venté, Entrevistador)

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social* (Primera ed.). Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Carabali, A. (28 de Abril de 2018). Líder del Consejo Comunitario Cuenca del Río Agua Blanca - Alsacia . (V. H. Mina, Entrevistador)

Congreso de Colombia. (24 de Julio de 2000). Ley 599 de 2000. *Por la cual se expide el Código Penal*. Diario Oficial No. 44.097 .

Congreso de la República. (2 de Junio de 1994). Ley 136 de 1994. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 41.377 .

Coolican, H. (2005). *Métodos de Investigación y Estadística en Psicología*. México: El Manual Moderno.

DANE. (Marzo de 2005). *Censo 2005*. Obtenido de Dane: https://www.dane.gov.co/files/censos/consulta/2005_compensada.xls

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo – Todos por un nuevo país 2014-2018*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/1j6sp973kdpthtwWgnmbH0gcWGP1uUopw/view>

Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Bogotá: ILSA.

Farinós Dasi, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y la agenda*. Boletín de la AGE N° 46.

Furado Da Silva, L.; Mantovaneli, J. y Cioce, C. (2012). *Gobernanza y territorialidad en el desarrollo turístico regional*. Brasil: Oktoberfest en Blumenau.

García, J. (2004). *Estudios descriptivos*. NURE Investigación, 7.

Gobierno de Colombia y Comisión de Seguimiento, I. y. (2016). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI)*. Obtenido de <https://kavilando.org/images/stories/documentos/Plan-marco-de-implementacin.pdf>

Gómez, I. (20 de Marzo de 2018). Director de la oficina de desarrollo comunitario de Buenos Aires. (N. Y. Venté, Entrevistador)

INDEPAZ. (2017). Obtenido de Informe número XII del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz sobre el seguimiento a la presencia de grupos narco paramilitares.: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/10/Informe-2017-narcoparas>

Jolly, J. F. (2002). *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local. Programas dinámicas territoriales*. Documento de trabajo No. 95. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/1oyFOXayHGX_8P-tfpJe_ghmH_F6xGGji/view

Le Galés, P. (1998). *Régulation, gouvernance et territoire. Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris .

Lester, M. S. (2011). The new governance and the tolos of public action an introduction. *Symposium*, 28(5). Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/1WS-9LqcfjE1rdr5dXPK943GxM0aAFmUq/view>

Lucumí, C. (28 de Marzo de 2018). Ex alcande de Buenos Aires - Cauca. (N. Y. Amú, Entrevistador)

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Plan Departamental de reducción de la oferta de sustancias psicoactivas*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/11c0PrkVNxtgueAY7DFiraro22xKnZOQc/view>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Plan Departamental de reducción de la oferta de sustancias psicoactivas*. Obtenido de

<https://drive.google.com/file/d/11c0PrkVNxtgueAY7DFiraro22xKnZOQc/view>

Montes, E. (2016). *Efectos de la presencia de cultivos ilícitos en resguardo indígena sobre la autonomía indígena y la conservación*. Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en gestión ambiental. Facultad de estudios ambientales y rurales. Obtenido

de https://drive.google.com/file/d/1-v5XWIXQcZPvEhSAD_jpiftIINfqs78U/view

Muñoz, F. G. (2009). *Buenos Aires-Cauca: ancestrales costumbres, procesos de destierro y conflictos sociales, políticos, armados*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/1SiUIY TRZ qo4p2YtMN4Z9glqwfNGFnziU/view>

[1SiUIY TRZ qo4p2YtMN4Z9glqwfNGFnziU/view](https://drive.google.com/file/d/1SiUIY TRZ qo4p2YtMN4Z9glqwfNGFnziU/view)

North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Obtenido de

<https://drive.google.com/file/d/1RYGuKY3lMq3DnyYxkaclKOUYMliz7BYu/view>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016* . Obtenido de

<https://drive.google.com/file/d/1lBhop-2v912FW4hxOF6PxmBgQIYPWVnF/view>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de

http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_ente rese_version_6_Sep_final_web.pdf

ONU. (1961). Convención Única Sobre Estupefacientes. *Convención Única Sobre Estupefacientes*. New York. Estados Unidos de América: Naciones Unidas.

Ortiz, C. E. (2002). *Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/11IswzHYxDUiTEIJJQNFlxwRYD0CvQJt9/view>

Pacifista. (9 de Marzo de 2018). *El Naya la ruta oculta de la cocaína*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=crlGtJXW8Ng>). Pacifista, (2018) <https://www.youtube.com/watch?v=crlGtJXW8Ng>.

Pinzón, L. F. y Sotelo, F. (2008). *Efectos de los cultivos ilícitos sobre el medio natural de Colombia*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/149-ZovcqT1y8ZmE2PuYIU1-2Mg0gFuJF/view>

Popo, J. M. (04 de Abril de 2018). Secretario de Gobierno Alcaldía de Buenos Aires - Cauca. (F. R. Peña, Entrevistador)

Presidencia de la República. (14 de Febrero de 2017). Decreto 249 de 2017. *Por el cual se regula la contratación anual de cultivos ilícitos*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (29 de Mayo de 2017). Decreto 896 de 2017. *Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (22 de Febrero de 2018). Decreto 362 de 2018. *Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015*. Bogotá, Colombia.

NN, 1. (08 de Abril de 2018). Excombatiente de FARC-EP. (F. R. Peña, Entrevistador)

Solarte, H. I. (20 de Marzo de 2018). Teniente Policia Nacional - Buenos Aires Cauca. (N. Y. Venté, Entrevistador)

UNODC. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*.

<https://drive.google.com/file/d/11Bhop-2v912FW4hxOF6PxmBgQIYPWVnF/view> :

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

Anexos

Anexo 1. Formato de Entrevista Semiestructurada

SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO DE COCA. BUENOS AIRES-CAUCA 2012-2017
CUESTIONARIO ÚNICO DIRIGIDO A ACTORES INSTITUCIONALES Y TERRITORIALES
1. ¿Nombre completo y cargo u oficio que desempeña?
2. Indique desde su perspectiva, las características históricas (geográficas, demográficas, sociopolíticas y económicas) del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca
3. En lo que respecta al conflicto armado en el Municipio de Buenos Aires. ¿Cuál es su perspectiva?
4. Describa su experiencia, teniendo en cuenta su trayectoria comunitaria, política y/o social entorno a la sustitución de cultivos de uso ilícitos en Buenos Aires Cauca.
5. Identifique los actores que han participado en los procesos de sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca
6. ¿Conoce espacios de dialogo que desde la Administración Municipal de Buenos Aires se hayan generado, en los cuales ha participado la comunidad con el fin de abordar la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca?
7. Mencione los procesos de sustitución de hoja de coca que se han implementado en Buenos Aires Cauca, de no existir dichos procesos. ¿De qué forma considera usted deben abordarse?
8. ¿Conoce el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)?. Mencione fortalezas y debilidades del mismo.
9. Desde su punto de vista ¿Cuáles son los actores más relevantes que deben acompañar procesos de sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires – Cauca?
10. Desde su comprensión del territorio ¿Cuáles son los desafíos para llegar a la sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio?
Nota: El presente cuestionario se encuentra seleccionado para los entrevistados que representan las instituciones, y los representantes de la comunidad. No obstante, el entrevistador está en libertad de agregar las preguntas necesarias de acuerdo a la dinámica de cada entrevista.

Anexo 2. Entrevista N° 1 Ivan Gómez

NOMBRE: IVAN GÓMEZ:

CARGO: Jefe Desarrollo Comunitario Alcaldía de Buenos Aires (Cauca).

ENTREVISTADOR: Indique desde su perspectiva, las características históricas (geográficas, demográficas, sociopolíticas y económicas) del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca

ENTREVISTADO: “Bueno datos estadísticos escritos tenemos muy pocos, la información más que todo la tenemos en la cabeza... bueno pero eso ya, por la experiencia, por el tema que llevamos acá en la Administración, por el mismo tema de conocimiento que se tiene del ente territorial. pero seguramente te puedo dar información que seguramente no va a ser tan exacta ni tan técnica como Seguramente se requiere, Pero entonces su parte demográfica..... el municipio en esa parte de Buenos Aires.... entonces como te decía, en esa parte de buenos aires como municipio tiene 8 corregimientos, y una inspección de policía que está en la cabecera municipal, a nivel organizativo 5 consejos comunitarios, tiene tres resguardos indígenas y tiene tres cabildos, y tenemos 69 juntas de acción comunal... esa es como la parte. Pues digamos la división política demográfica organizativa adicionalmente hay otras organizaciones en el territorio, tenemos organizaciones de mujeres, organizaciones de productores, organizaciones de jóvenes tenemos algunas cooperativas entonces en eso el municipio pues tiene una fortaleza importante pudiésemos decir en su parte organizativa y es que la población en casi todos los sectores ha visto en esa dinámica organizativa una posibilidad de desarrollo para sus territorios... que eso a veces tampoco, tampoco es que genere todos los beneficios esperados... también ha hecho un poco falta el mismo tema de empoderamiento de la misma comunidad, de las mismas organizaciones porque a veces por todas las dinámicas externa que se genera.... Y hoy que Buenos Aires es municipio posconflicto nosotros tuvimos una zona veredal que hoy es una zona de capacitación y reinserción donde operó la zona veredal, entonces a raíz de eso se ha generado una expectativa muy grande a nivel interno del municipio pero también a partir de esa dinámica ha llegado muchos actores externos sobre todo, ongs, instituciones de diferentes órdenes y eso hace que también se genere una expectativa que hoy la verdad está más en expectativa que en realidades, es el hecho de posible inversión Social para el municipio entonces a partir de ahí también mucha gente y sobre todo las comunidades Y sobre todo las que están aledañas a esas zonas, han creído que el hecho de organizarse supone automáticamente obtener algunos municipios y no necesariamente es así, pues también se tiene que cumplir unos diferentes procesos, diferentes etapas para llegar a ser beneficiario de un posible programa o proyecto de alguna institución nacional e internacional en ese sentido; entonces esa es una dinámica vuelvo y te repito que está se generando... que se está desarrollando en el municipio... que está generando expectativa, a veces también genera desilusiones porque cuando la gente llega al escenario donde cree que se va a definir, no están así, y pues eso también genera cierta desmotivación en la comunidad pero en términos generales la gente de Buenos Aires como tal es muy dada al tema organizativo... acá tenemos organizaciones étnico territoriales como te digo consejos de cabildos y resguardos indígenas que ellos pues desde luego en el interior de sus territorios también vienen adelantando procesos importantes en varios aspectos, uno muy importante y muy relevante que es frente al tema defensa de territorio porque en muchas ocasiones pues una de las amenazas más grandes que se tiene en estos municipios es el tema de agentes externos queriendo llegar a explotar algunos recursos que puedan haber en esos territorios.. en ese sentido hablamos del tema acá en Buenos Aires sobretodo el tema de oro, el tema del Carbón mismo, materiales de Río Y entonces una principal función que ejercen allá las comunidades étnico territoriales es el tema de defensa del territorio para evitar que sus actores lleguen sobre todo que se habla muchas veces de las multinacionales, que son las que llegan prácticamente es arrasar con todo en eso, había una resistencia bastante importante y eso ha permitido que mínimamente el territorio de Buenos Aires pues aún tenga ese cierto blindaje frente al ingreso de multinacionales sobre todo aunque han habido métodos bien difíciles en el tema de las zonas, sobre todo en el corregimiento de Palo blanco, corregimiento de Honduras y una parte del corregimiento de San Ignacio que es dónde está ubicado según estudios una zona donde hay potencial acuífero bastante importante, agua y fuera ha estado amenazado por tema de licencias para explotación de minería y entonces allí ha habido una presión importante de parte de las organizaciones, entonces una primera acción que vienen desarrollando estas organizaciones pues desde luego..... muchos momentos acompañados por nosotros como institución, es el tema de la protección del territorio.... Continúa entrevista.

Anexo 3. Entrevista N° 2 Héctor Ivan Solarte

NOMBRE: HÉCTOR IVÁN SOLARTE

CARGO: TENIENTE DE POLICIA NACIONAL

ENTREVISTADOR. Identifique los actores que han participado en los procesos de sustitución del cultivo de uso ilícito de coca en Buenos Aires - Cauca

ENTREVISTADO. Eso se ha manejado directamente desde Administración municipal con la comunidad pero no han avanzado absolutamente nada, ese proceso es muy viejo, del 2015 más o menos a 2016 pero como cambiaron el funcionario encargado de gobierno es aparte de eso se quedó quieto en un año y medio que yo voy aquí no ha habido ningún avance el respecto....

ENTREVISTADOR ¿Han participado de los espacios de diálogo, en el marco de la sustitución del cultivo ilícito de coca?

ENTREVISTADO. Yo no estaba en esa temporada acá, yo te podría decir que acá hay mucho cultivo si han tratado de hacer ciertos procedimientos policiales pero como supuestamente está esa sustitución de cultivos pero es que no han avanzado absolutamente nada está en veremos está como en un limbo en este momento, existe la voluntad por parte de la Administración municipal pero por parte del gobierno nacional no ha habido digamos ese avance ese enfoque hacia a llegar algunos acuerdos, están como dialogando en Sí pero no ha habido ninguna intervención directa sobre el proceso como tal.

ENTREVISTADOR: ¿De los pocos acercamientos o de las charlas que de pronto ustedes han hecho presencia sobre el tema de sustitución alguien ha llevado registros?

ENTREVISTADO: La Administración municipal tiene los registros... Hay uno... Ahí.... pregunta por Iván Gómez él es el que está a cargo de esa situación, Porque como eso a veces se reúnen y no nos invitan yo me entero es posterior a los hechos.

ENTREVISTADOR ¿Cómo policía nacional llevan algún registro de las zona cultivadas de coca en el municipio de Buenos Aires – Cauca?

ENTREVISTADO. No yo directamente no acá está concentrado todo hacia la parte de timba hacia arriba eso todo está lleno de cultivos eso están al lado y lado de la vía. pero como tal No sé ... en este momento no tenemos acceso a esa zona porque están en un proceso de paz con las Farc.... no tenemos acceso a esa zona acá los cultivos por este lado de acá son mínimos de lo que yo logre identificar no superan las 8 o 10 hectáreas en diferentes puntos de acá de Buenos Aires en cultivos pequeños en total.. pero por que está quieto por esa situación....

ENTREVISTADOR: ¿Dentro del proceso se ha hecho algún tipo de caracterización de dónde están las zonas productoras de coca en Buenos Aires Cauca?

ENTREVISTADO. Son hombres pero la mayoría población pero la población no le ha sacado viene mucha gente de afuera, los dueños de la tierra pueden ser gente de acá pero los que lo cultivan es gente afuera es mucho aquí usted encontrará gente de Caquetá, putumayo, Nariño, Pero como te digo todo eso están DE TIMBA hacia arriba y allá no tenemos acceso, hacia el Naya, y allá no tenemos acceso.. yo he ido hasta cierta parte hasta “porvenir” donde estaba La FARC concentrada.. Eso al lado y lado cultivos los que usted quiera pero ya como tal no hemos entrado a intervenir a la zona.

ENTREVISTADOR. Yo me imagino que eso es interno, pero pregunto simplemente por ejemplo.. ¿Podría identificar dentro del mapa municipal donde están esas zonas de cultivos?

ENTREVISTADO. (Muestra un mapa) Eso es lo que hay en Buenos Aires, aquí estamos ubicados nosotros, de los cultivos que yo tengo identificados aquí tengo unos muy pequeños no alcanza tener una hectárea en esta zona aquí en esta zona tengo más o menos 6, 7 hectáreas pero en este lado por aquí en esta parte.

ENTREVISTADOR. Aquí este es el Guayabal verdad....

ENTREVISTADO... si el Guayabal... aquí le pongo unas 8-10 hectáreas de todos los cultivos en esta zona acá algo muy pequeño. Continúa entrevista.

Anexo 4. Entrevista N° 3 Líber Villamarín

NOMBRE: Líber Villamarín

CARGO: - LIDER – Asociación campesina desarrollo agropecuario ADCAM.

ENTREVISTADOR: Primero que nada me puede dar su nombre completo: LIBER VILLAMARIN

QUE CORREGIMIENTO: Villa corregimiento de San Ignacio Soy representante de una asociación campesina que se llama asociación desarrollo agropecuario campesino ADCAM es la sigla.

ENTREVISTADOR: lo primero que me gustaría es que me dijeras es tú conoces algún otro proceso no es necesariamente alrededor de la sustitución del cultivo ilícito Pero si por ejemplo desde su organización dónde se haya articulado el gobierno nacional y los gobiernos locales, algunas experiencias exitosas no sé en nuevas inserciones de cultivos o tú como líder de la organización algún proceso que se haya gestionado en dónde confluyen esos 2 actores.

ENTREVISTADO. Bueno ahí hay dos espacios, uno pues el que se empezó a convocar Pues a los líderes de las comunidades para realizar todo el tema de lo que era la producción de coca en el territorio, nosotros aquí venimos trabajando con dos acciones una que es población indígena en la parte alta y consejos comunitarios a nivel local, entonces con ellos se ha venido haciendo los primeros encuentros de todo esto y ha habido inconvenientes porque pues algunos líderes nosotros venimos analizando que no son del territorio sino que llegaron a trabajar los procesos de la hoja de Coca acá y pues eso habido bastante discusión en ese tema, nosotros desde las organizaciones pues hemos venido reuniéndonos localmente aquí con el alcalde funcionarios aquí haciendo reuniones inclusive llegamos a hacer hasta unos acuerdos con delegados del gobierno cuando vinieron aquí que era pues reunirnos para socializar todo el tema y mirar cómo se iba a trabajar el tema de sustitución pero tuvimos **problemas** porque pues hubieron (sic) amenazas para estos delegados entonces pues ellos no volvieron y se paró el proceso.

ENTREVISTADOR y tú me puedes decir en qué momento fue eso?

ENTREVISTADO. A fines del 2016 estuvimos en todo el proceso se hicieron cantidad de reuniones.

ENTREVISTADOR: Y los delegados te acuerdas, de Qué instituciones era?

El último delegado que estuvo “Araceli digo”, Ella era delegada del gobierno para mirar, para venir a trabajar todos los temas y mirar todos esos temas Pero por esos problemas como te comento ella se retiró la cambiaron de proyecto después siguió otro muchacho No recuerdo el nombre pero vinieron dos.

ENTREVISTADOR. Tú como líder de pronto tuviste acceso a esos acuerdos o ese o esos registros que quedaron de lo que se consolidó hoy loco lo que se acordó.

ENTREVISTADO. más que todo los acuerdos se hicieron acá en la zona la parte alta en la zona de timba hacia arriba en la zona del Cedral la esperanza Ahí Ya se hicieron acuerdos con indígenas con el Cabildo de las pailas ellos Sí ya armaron unos acuerdos ya inclusive con todos documentos para enviarlos al gobierno.

ENTREVISTADOR. Me recuerdas el resguardo?

ENTREVISTADO. El Ceral, la paila que ellos mismos como son como Cabildo ellos mismos estuvieron interlocutando y mirando todo el proceso , luego entonces con la discusión que hubo con la gente de allá de la cocam porque hay una organización de coqueros que se llama “COCAM “ a nivel departamental entonces pues ellos eran los más opositores a este tema eso hubo como unos pequeños bajones porque ellos no querían como interlocutor con Los pequeños productores de la zona ... Entonces se hizo un acuerdo inclusive con el mismo delegado de qué íbamos a trabajar en dos espacios ellos allá y nosotros acá, Entonces cuando ya vinieron lo de las amenazas ya él no pudo venir más acá y no nos pudimos volver a reunir, quedaron de que nos mandaban nuevamente otro delegado no fue posible nosotros internamente con los consejos comunitarios nosotros pertenecemos al consejo comunitario Cerro teta y pues se quedó encargado a través de ellos que iban a volver a retomar a ver si nos iban a ver si nos volvían a enviar el delegado para tener ese contacto directo decidí seguir trabajando no ha sido posible Entonces nosotros.

ENTREVISTADOR Por qué no ha sido posible?

ENTREVISTADO porque pues no nos han vuelto a delegar a esa persona que pronto sí que de pronto esté pero no.

ENTREVISTADOR. El gobierno nacional que les dice??

ENTREVISTADO. No pues o sea que si va a retomar que si se iba volver a retomar el caso de Buenos Aires pero no nos han vuelto a contactar con ninguno de ellos entonces eso quedó a cargo tanto de los indígenas de la zona alta como de los consejos comunitarios acá pero no hemos podido volver a interlocutar con ellos debido a eso pues nosotros Cómo representantes de la organización y las demás unidades pues tuvimos una segunda instancia qué fue con Los de la ART. Continúa entrevista.

Anexo 5. Entrevista N° 4 José Manuel Popo

NOMBRE: JOSE MANUEL POPO

CARGO: Secretario de Gobierno - Funcionario Alcaldía de Buenos Aires - Cauca

ENTREVISTADOR. ... Estamos haciendo como un estudio académico frente al tema de la sustitución de cultivos ilícito, nos interesa mirar cuál es la visión de los territorios, Cuáles son los actores y los acuerdos a los que se han llegado y los procesos de toma de decisiones alrededor del tema de cultivo ilícito, entonces me gustaría que el día de hoy José Manuel me comentaras desde tu posición de funcionario como ha sido este proceso de sustitución, si de pronto me puedes dar información detallada también del territorio alrededor de Buenos Aires, su composición económica, Cuáles son los otros productos que están en la zona, que me hables a ver un poco alrededor de los conflictos internos que tiene el territorio, y de pronto de las organizaciones, y Sé también que ha llevado como procesos alternativos en el tema de sustitución, no sé si me puedas comentar más a fondo.

ENTREVISTADO. Bueno en el tema de la sustitución de cultivos de uso ilícito, pues la Administración municipal desde un comienzo entendiéndolo que esto es una política pública del gobierno nacional que llegó a los territorios en el marco de los acuerdos de paz y que se hace necesaria pues se abanderó en empezar a hacer una serie de reuniones con las comunidades como para ir preparando y allanando el territorio el terreno a fin de que las comunidades fueran entendiendo de que esto era un tema puntual del gobierno nacional que tarde o temprano se tendría que llegar a dar y para que la gente se fuera preparando en otros medios de producción como para que no los fuera a coger el momento de la sustitución así de ipso facto. Hicimos varias reuniones repito estuvo acá inicialmente la doctora Araceli después estuvo otro funcionario del gobierno nacional Germán España, y últimamente se ha designado a otra persona estamos avanzando en este proceso inicialmente No fue fácil porque la gente siempre tiene la desconfianza en que el gobierno no va a cumplir de que el gobierno tiene un sin número de acuerdos que has escrito con organizaciones con comunidades con regiones y que históricamente eso ha quedado ahí en el papel pero fue poco a poco como fuimos logrando que la gente fuera entendiendo que esto era una necesidad y de que era un tema que estaba en el marco de los acuerdos Y que para la historia del departamento del Cauca Buenos Aires ha sido uno de los municipios más afectados en el tema del conflicto armado interno que vivió el país en la confrontación Armada con las Farc, pero también fue uno de los municipios donde mayor votación se aportó por el sí para refrendar Los acuerdos a través del plebiscito Qué es desafortunadamente se perdió pero igual Pues el gobierno pudo avanzar con ese tema y hoy por hoy el acuerdo fue refrendado por el mecanismo que determinó el gobierno Entonces desde ese ángulo la gente fue entendiendo, llegamos a la etapa de hacer una reunión con alrededor de 3000 personas en la parte alta. Inició con una gran reunión una gran asamblea donde hubieron alrededor de unas 3000 personas en el corregimiento El Ceral, presencia ahí del gobierno nacional hubo presencia de Naciones Unidas hubo presencia de mecanismos de monitoreo y verificación, hubo presencia de Farc y hubo presencia institucional de la Administración municipal y el gobierno departamental en esa reunión se lograron después de acalorados debates sobre el tema poco a poco ir llegando a un acuerdo de posteriormente sacar unos delegados ya para una reunión no tan grande como esa y efectivamente la reunión subsiguiente que se hizo en Timba estuvieron alrededor de 140 personas delegadas de todo el municipio después de esa pasamos a una reunión que era mucho más reducida con otros delegados de esos delegados y cuando estábamos a puertas de trabajar el tema del acuerdo del PNIS, ahí tuvimos la noticia de que el funcionario que venía con nosotros hasta entonces el doctor Germán ya no trabajaba para ese programa y por lo tanto ahí nos quedamos a esperar esperando hasta hoy que no se ha retomado el tema el año pasado a finales de noviembre estuvimos una reunión en Popayán donde ya con el doctor Walter Aldana pudimos compartir y se quedó que en este año se retomaba el tema acá en el municipio de Buenos Aires una fecha que estaba pactada días antes también fue ciertamente suspendida y estamos a la espera de poder continuar, Mas sin embargo la voluntad sigue intacta en un amplio margen de la población del municipio que por situaciones adversas culturales de momento se han dedicado al cultivo de la hoja de coca sigue la voluntad de sustituir voluntariamente en el marco del programa que el gobierno estableció para ese propósito con la duda si el gobierno va a cumplir o no va a cumplir pero la gente quiere y tiene la voluntad intacta de continuar en eso y por qué la tiene porque la gente se ha venido dando cuenta de que el cultivo de uso ilícito es un generador de violencia en el mundo es un atrayente para actores armados ilegales que puedan llegar por el tema del control y eso genera las comunidades inseguridad hasta para los mismos cultivadores de la coca por esa situación la gente la ha ido asimilando y hoy por hoy puede uno hablar con personas que en el pasado eran bastante recalcitrantes en ese sentido. Continúa entrevista.

Anexo 6. Entrevista N° 5 Excombatiente de las FARC-EP

NOMBRE: NN-1

CARGO: REINCERTADO DE LAS FARC- EP.

ENTREVISTADOR. ¿Nos puede enunciar las características históricas (geográficas, demográficas, sociopolíticas, económicas y dinámicas del conflicto) del cultivo de uso ilícito de coca en el municipio de Buenos Aires - Cauca?

ENTREVISTADO. Claro, claro primero hay que ver que el problema de las drogas... Nosotros lo planteamos en la Habana y seguimos pensando que es lo mismo.... el problema de las drogas ilícitas o de los cultivos de uso ilícito, tienen que verse desde un foco mundial, no desde un foco local, en donde Colombia... vamos a tener digamos ya... cero coca... cero marihuana.. cero amapola, cuando hay gobiernos, hay países que demandan esos productos y que cuyos países que demandan estos productos o estas drogas son quiénes inciden directamente en el procesamiento a través de los químicos que ellos mismos se producen para ese mismo negocio, tanto el glifosato.. como lo que tiene que ver con los abonos, los fertilizantes son los vértices son introducidos por multinacionales como “la Monsanto” ellos directamente promueven la fumigación a través del glifosato a través del departamento de Estado norteamericano, pero también promueve la venta de insumos para la transformación de la hoja en cristal o en cocaína entonces Mientras no haya una política de Alianza a nivel mundial entre todos los países que tenemos el problema de las drogas ilícitas no va a haber solución la sustitución nosotros lo planteamos como lo que podíamos nosotros tratar de ayudar para que el campesinado colombiano estuviera otra opción de cultivo porque la siembra de Coca nace de la misma necesidad los campesinos para para tener un producto que les pueda mejorar su condición de vida o que les pueda por lo menos dar su alimentación. Entonces en un país donde las vías terciarias son pésimas... en un país, donde el apoyo hacia el campesino o hacia el productor es mínimo un país en donde la corrupción llega en todas las fases del Estado entonces va a ser muy difícil realmente tener un programa de sustitución válida... ahora si a eso le sumamos de que el gobierno cada vez dilata más Los acuerdos... dilata más la implementación de los acuerdos y en donde el campesinado como tal ha tenido como única opción la coca, entonces va a ser muy difícil de que se implemente realmente digamos un acuerdo entre campesinado productor de hoja de coca y gobierno pues que lo único que hace es hacer lo que han hecho todos los gobiernos utilizar, la zanahoria y el garrote, sustituyen voluntariamente o les erradicamos Y si sustituyen les vamos a dar \$2.000.000 y si no entonces les arrancamos, Entonces eso realmente genera es una confrontación y lo que genera es más desconfianza de la gente y por lo cual hay un caldo de cultivo propicio para que así no sea las FARC nuevamente, Si no que sean otros actores armados, que sigan encabezado las luchas sociales que las vecinos tienen y que quieren reivindicar.

ENTREVISTADOR. ¿Cuál es el papel que van a desempeñar a nivel territorial las FARC?

ENTREVISTADO. nosotros ya hemos empezado a dialogar con los diferentes líderes de las organizaciones sociales e incluso hace 15 días se firmó un acuerdo colectivo en Argelia, en donde organizaciones sociales de allá en conjunto con líderes nuestros del PNIS, impulsaron la sustitución de cultivos de uso ilícito colectivamente sobre esa región pero es muy difícil porque nosotros hace poco nos sentamos hablar con la universidad javeriana nos sentábamos, hablar con el mismo ejército nos sentamos a hablar sobre el problema de Argelia, y nosotros veíamos de que hay una problemática y es que sin desarrollo dentro de las mismas regiones No va a ver realmente un verdadero desarrollo de la región, es decir sin vías no va a ser posible que la sustitución dure mucho tiempo, sin impulso hacia proyectos productivos de la misma comunidad si la generación dentro de la misma dentro del mismo campo Pues eso tarde que temprano se va acabar o sea van a llegar otras personas que van a seguir cultivando coca así yo ya no siembre coca van a haber otro que lo van a querer hacer primero porque el producto que sale ahí van a ir, se lo compran a la región ósea ellos no tienen que traer el producto y segundo porque ni el café ni ningún otro producto pues para poderlo comercializar es muy difícil... Los costos de producción son muy altos las ventas son mínimas y no hay garantizado un comercio los estudios arrojan de que para que pueda ser viable un proyecto productivo debe estar a uno o dos kilómetros de una buena vía... entonces Nosotros llegamos a la conclusión de la reunión estamos acerca 25 kilómetros de ser de tener un buen proyecto productivo que sea viable.

ENTREVISTADOR. En el municipio de Buenos Aires cómo es tu visión sobre la implementación del PNIS.? Continúa entrevista.

Anexo 7. Entrevista N° 6 Clemente Lucumi

NOMBRE: DR, CLEMENTE LUCUMI.

CARGO: Consultoría ONU, Asesor asuntos interétnicos interculturales.

ENTREVISTADOR: Frente a su trayectoria comunitaria, política y social en todo el tema de sustitución de cultivos, o procesos que ha podido intervenir. Cuéntenos...

ENTREVISTADO: Soy nacido en el municipio de Buenos Aires, Timba Cauca desde muy joven con actividades de tipo social, comunitario... pertenecía a la Junta de acción comunal de mi pueblo, en todas las dinámicas que tienen que ver con deporte y cultura.... fui director del hogar infantil de mi pueblo, hogar del instituto colombiano bienestar familiar donde se atendía a la niñez 6 años quizás, luego tuve la fortuna de ser elegido, concejal por dos períodos en el municipio de Buenos Aires.

Anteriormente a ello fui elegido alcalde por elección Popular en Buenos Aires, fue la tercera en elección popular que hubo en Colombia. Dado que esta se inició esta elección 92 – 94, posteriormente fui elegido en dos oportunidades del 98 al 2000 y 2008 a 2011 personero del municipio de Suárez, en el período 2004 a 2007 siendo concejal de Buenos Aires, en el año 1989 en el cargo de la presidencia del Consejo desde ahí acompañamos la creación del municipio de Buenos Aires... porque el municipio de Buenos Aires era un corregimiento desde ahí impulsamos esa dinámica... pues consideramos que tenía todas las condiciones para tener su autonomía y su propio liderazgo pues había que hacerlo, desde luego consideramos como coautores de la creación de nuestro hermano municipio de Suárez.

Luego tu tuve la oportunidad ser director ejecutivo de la Asociación de municipios del Norte del Cauca AMUNORCA que congrega a 13 municipios, por 4 años muy importante experiencia con organizaciones sociales, gobiernos municipales, departamentales, nacionales, e internacional, fue una gran posibilidad, de construir un ejercicio que se llama... un documento que se llama el PEDENORCA: plan de desarrollo estratégico para el norte del departamento del Cauca con el acompañamiento de la dirección Nacional de planeación y pues eso delinea una hoja de ruta para la región del Norte del Cauca, que es validada plenamente por el gobierno institucional, y también participamos en la cual fuimos seleccionados como una de las mejores asociaciones a nivel nacional y tuvimos la posibilidad de interactuar con algunos Países de Europa del sur y de Norteamérica lo que permitió visibilizar la asociación y darle más legitimidad a nivel nacional precisamente a raíz de ello logramos unas inversiones importantes del gobierno nacional por intermedio de la asociación exactamente del Ministerio de agricultura que nos permitió llegar a 7 municipios por inversión en desarrollo productivo en más de 2800 familias en estos municipios.

ENTREVISTADOR: Preguntó, ¿dentro de estos municipios estuvo Buenos Aires?

ENTREVISTADO: Desde luego que sí Buenos Aires, Suarez, Caldono, Corinto, Caloto, Guachené y Padilla

ENTREVISTADOR: Y en el municipio de Buenos Aires ¿Cuáles fueron las zonas los corregimientos en los que se invirtió en esta parte agraria?

ENTREVISTADO: Estuvo involucrado el corrimiento del ser, el corregimiento del Porvenir, corregimiento de timba, corregimiento de Honduras, corregimiento de palo blanco y corregimiento la balsa.

ENTREVISTADOR: Me repites ¿El año donde fue ejecutado?

ENTREVISTADO: Fue concretamente en el año 2016.

ENTREVISTADOR: Frente a lo que es el cultivo de coca en el municipio Buenos Aires desde sus diferentes experiencias, cómo lo mira usted a nivel territorial... nos puede categorizar un poco desde cuándo empiezan los actores que están involucrados... los campesinos... las fuerzas Insurgentes... que nos puede contar alrededor del cultivo de coca, o de sus experiencias?

ENTREVISTADO: No sé pues yo creo que es importante que pudiéramos ahondar desde la llegada de los actores armados a Buenos Aires, más o menos la llegada de la guerrilla, eso a qué año se remonta y todo lo que se vio en ese tiempo posteriormente con lo de los paramilitares, posteriormente la hegemonía de la guerrilla y digamos eso también como se ha visto inmerso como lo decía.

Desde aproximadamente los años 80, 1982 y 1983, Tuvimos una leve presencia de movimiento guerrillero m-19 en el municipio de Buenos Aires puesto que ellos transitaban diferentes zonas de Colombia, pero en el sur occidente por la cordillera occidental, nosotros en el municipio Buenos Aires, pues tenemos territorialidad en el Naya se comunica pues a López de Micay a Buenaventura o sea directamente al Pacífico.... Continúa entrevista.

Anexo 8. Entrevista N° 7 Adelmo Carabalí

NOMBRE: ADELMO CARABALI

CARGO: EX ALCALDE DE BUENOS AIRES CAUCA Y LÍDER DEL CONSEJO COMUNITARIO CUENCA DEL RIO AGUA BLANCA – LA ALSACIA.

ENTREVISTADOR: Bueno ¿me puede regalar su nombre completo?

ENTREVISTADO: Sí, buenas tardes mi nombre es Adelmo Carabalí Rodallega,

ENTREVISTADOR: ¿De qué parte es usted señor, Adelmo?

ENTREVISTADO: Del municipio Buenos Aires, en los últimos 20 años he estado muy ligado a la comunidad de la Alsacia, en el corregimiento de Porvenir.

ENTREVISTADOR: La primera pregunta que le quiero hacer: ¿Qué proceso de gobernanza conoce para la sustitución de cultivos de uso ilícito de coca, en el municipio de Buenos Aires Cauca o en Comunidades aledañas?

ENTREVISTADO: Se han intentado varios procesos de sustitución, más ninguna ha tenido éxito en términos generales, casi todas se han quedado en el camino y básicamente se han quedado en el camino por dos razones: la primera la indecisión del gobierno tanto nacional como los gobiernos locales, de cumplir o de apoyar las propuestas de iniciativa popular, o sea iniciativas comunitarias, con respecto a la sustitución de cultivos de uso ilícito. Y la segunda es que dado que la mafia que se mueve alrededor negocio de los cultivos de uso ilícito, atemorizan a los productores ya que es el último eslabón o el primer eslabón, depende como se quiera mirar, el último eslabón de la cadena es el productor de la hoja de coca y a veces es el dueño del terreno que lo atemorizan, para que no dé el paso de la sustitución, dado que realmente el cultivador de la hoja de coca el agricultor pues, que realmente mantiene las hojas, que es el propietario muchas veces del terreno, él tiene una especie de contrato con los grandes narcotraficantes con los que procesan la hoja de Coca.

Entonces esos cultivos básicamente no son del agricultor, porque muchas veces el los establece pero para mantenerlos, los que procesan los que comercializan la la pasta de Coca le dan créditos o lo que ellos llaman normalmente lo patrocinan, entonces ese patrocinio lo ligan, se tiene una relación muy fuerte con ese tipo de patronos, y eso lo hace ser muy temeroso al momento de tomar una decisión de sustitución. Y realmente, ese es el gran problema que tiene todos los programas de sustitución. Sí porque una cosa son los que producen la hoja de coca y otra cosa son los que la procesan y otra cosa muy distinta son los que la comercializan.

ENTREVISTADOR: Señor Adelmo, ¿Cuándo usted estuvo de alcalde se hizo o se intentó hacer algún proceso de sustitución? o ¿De qué otra manera se combatía el cultivo de hoja de Coca?

ENTREVISTADO: Bueno resulta que en el municipio Buenos Aires, siempre hubo un santuario para la coca, que era y es la región del naya, ya desde hace muchos años, unos 40 años, era la región que se conocía como coquera en el municipio. Es un sitio bastante apartado de la cabecera municipal, a más de donde lo deja a uno el carro 14 horas a lomo de mula.

Entonces ese era el santuario de coca, de cultivos de uso ilícito en el municipio Buenos Aires, digamos que en el resto de los 7 corregimientos que tiene el municipio, habían muy poca coca, manchitas de coca, muy poca coca, pero a raíz de la de la erradicación qué hizo el gobierno nacional, entre los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, en todo lo que fue la zona de Nariño, en algunos sectores de Buenaventura, y entonces eso es fenómeno en el Catatumbo y en los Llanos orientales, todo esos procesos fuertes que dieron de fumigación y erradicación forzada, hicieron que los narcotraficantes se movieran.

Eso nos da claramente la lectura de que los comerciantes los que se mueven en el negocio de la coca, hacen que el negocio, sea un negocio itinerante; eso qué significa que si los aprietan en un sitio, ellos se mueven automáticamente a otra región y cuando el gobierno reacciona, ya esa región nueva está completamente invadida de coca, o de otro cultivo de uso ilícito; lo que ocurrió entonces es que con ese proceso de radicación que se dio en esos sectores que mencioné anteriormente, entonces los cultivadores empezaron a moverse y se fueron moviendo hacia el sur del país, hacia el norte departamento del Cauca, fueron copando todo lo que fue Buenos Aires, Suárez, Morales. Entonces anteriormente pues entrar una carga de insumo para procesar cocaína en el Naya, pues era bastante costoso por las 12, 14 o 16 horas, que había que echarle la carga en una mula para poderla entrar allá y procesar la coca; entonces cuando esta oleada de gente, sobre todo pastusos, que llegan al municipio de Buenos Aires, deciden empezar a plantar coca en otros corregimientos del municipio, en otros municipios, por ejemplo en el municipio de Suarez, en el municipio de Morales. Continúa entrevista.

Anexo 9. Entrevista N° 8 Walter Aldana

NOMBRE: WALTER ALDANA

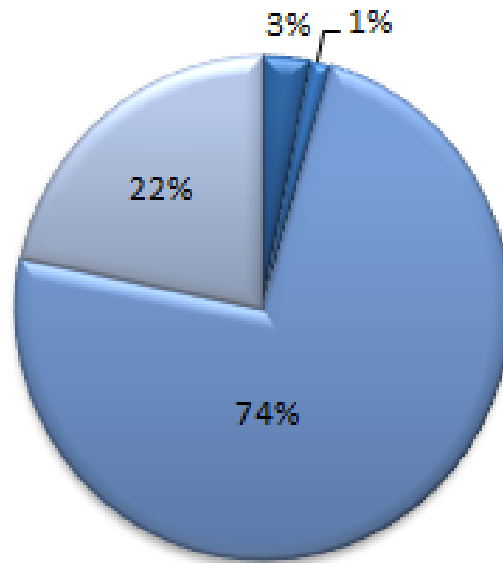
CARGO: EX DIRECTOR DEL PROGRAMA PNIS PARA EL CAUCA

ENTREVISTADOR: La idea es conocer, cuál es tu percepción sobre el programa nacional de sustitución de los cultivos de uso ilícito en el marco de lo que vimos en el departamento del cauca, sabiendo pues que las hectáreas no solo en el departamento del cauca, sino en la costa pacífica, todo el cordón de choco, valle Nariño y cauca ha crecido, que según... para el 2017 estos cuatro departamento representan el 39% de las hectárea que hay sembradas en el país.

ENTREVISTADO: Hablemos en tres momentos, primer momento, negociación de la habana, punto cuatro solución al problema de las drogas, entendidas estas como la coca, marihuana y amapola, primer tema, entendido esto como un tratamiento penal diferencial con relación al tema de las personas que hayan sido detenidas con el porte de alguno de estos productos, y tercero como un tema de salud como un tema fundamental a trabajar ya como una política en donde se entiende más como un problema de salud y de consumo, y no un tema penal y digamos que para ese acuerdo el Estado colombiano través de su gobierno, determina la creación de una institucionalidad y es lo que se conoce como la Dirección de sustitución de cultivo ilícito, y para ejecutar o para implementar ese acuerdo se pone de acuerdo con las Farc en la creación de un programa que es nacional de sustitución, entonces digamos hasta ahí la cosa arranca, en enero de 2017, entre Pastor Alape y Rafael pardo firman un comunicado donde le colocan techos presupuestales al apoyo para que la gente salga de la producción de coca y amapola... entonces hasta ahí va una primera parte que tiene que ver con definición de políticas, de institucionalidad, hay un segundo momento se crean en los deptos. Equipos para asumir la implementación, en agosto de 2016, yo voy me contratan para Nariño, y concretamente Tumaco y entre agosto de 2016 y mayo 2107 lo que hago es generar 20 acuerdos con las comunidades de los cuales 3 centrales en Tumaco, que es uno, con la cocam, organización campesina del tema, otro recompras, red de consejo comunitario de Tumaco y Francisco Pizarro, y otra la coordinación de consejos comunitarios de Policarpa, el de agosto a mayo, en mayo 2017, ah bueno, y le sigue Tumaco con mayor producción de coca... le sigue otra en el meta, y de tercero vamos nosotros en el cauca, con el Tambo, cuando yo me vengo de Nariño, hay veinte acuerdos firmado y 55.000 familias inmersas identificadas en firma de acuerdo colectivo, y alrededor de 49.000 hectáreas declaradas por la gente, que de una y otra forma lo que tenía que hacerse y como estaba planteado por el gobierno, la ruta metodológica para la implementación del punto cuarto serían naciones unidas quien finalmente haga la verificación de que este o no este no le correspondía a los equipos de las regiones, eso hay un proceso de verificación.... después en mayo o julio, me trasladan de Nariño a cauca porque cauca tenía dos medio acuerdos, uno en miranda y otro en el tambo, y yo avanzo en el cauca, de Julio del año pasado a Diciembre en la constitución de doce acuerdos colectivos, incluso, de esos, uno de esos está en la costa pacífica, caucana en los consejos comunitario de guapi, López, y Timbiquí, la costa pacífica, y en Buenos Aires hay un ejercicio inicial que hizo German España, que era el responsable antes de que yo llegara, él se reunión con ellos establecieron una mesa pero el esquema ruta metodológica, y dentro de esta ruta las institución que se fueron creando y se dijo hay que volver allá se hicieron dos intentos y comenzaron dificultades, temas logísticos, porque la dirección no maneja directamente los recursos, los maneja la ONC, los protocolos de UNOEC e. no tienen en cuenta las realidades de los territorios, con ocho días de anticipación, con quince días de anticipación, a usted se le terminaba cayendo una reunión, buenos aires no tiene.. no se ha hecho la primera socialización en buenos aires, porque cuando fue German se dijo que iba haber un programa, pero no está definido, los montos, del plan de atención inmediata, eso de los 36 millones de pesos, no estaba definido. Hubo dos intentos con ellos que no nos permitió hacer la tramitología, esto que te digo de la cosa allí, conocí del llamado del alcalde en varias oportunidades para que avanzáramos en eso, pero además Buenos aires tiene un problema que hay que tenerlo en cuenta, el acuerdo dice que en las zonas más alejadas donde viven comunidades, dedicadas al cultivo de coca o amapola,tendrían que darse un tratamiento especial para el naya el PNIS no funciona, en todo no funciona, pero en el naya peor... cuánto vale un bulto de cemento en Santander de Quilichao, 35 mil o cuarenta mil pesos... cuánto vale en el naya... 140.000... está claro, no funciona la cosa, entonces, siempre nos buscaban la gente del naya diciéndonos que vamos hacer con el naya, venga a presentar el programa de PNIS, pero yo siempre me resistía, era contarle en la casa del vecino no se podía hacer en la casa de ellos, porque los materiales no costaban igual, ahora en la casa del vecino. Ahora en dic del año pasado. Continúa entrevista.

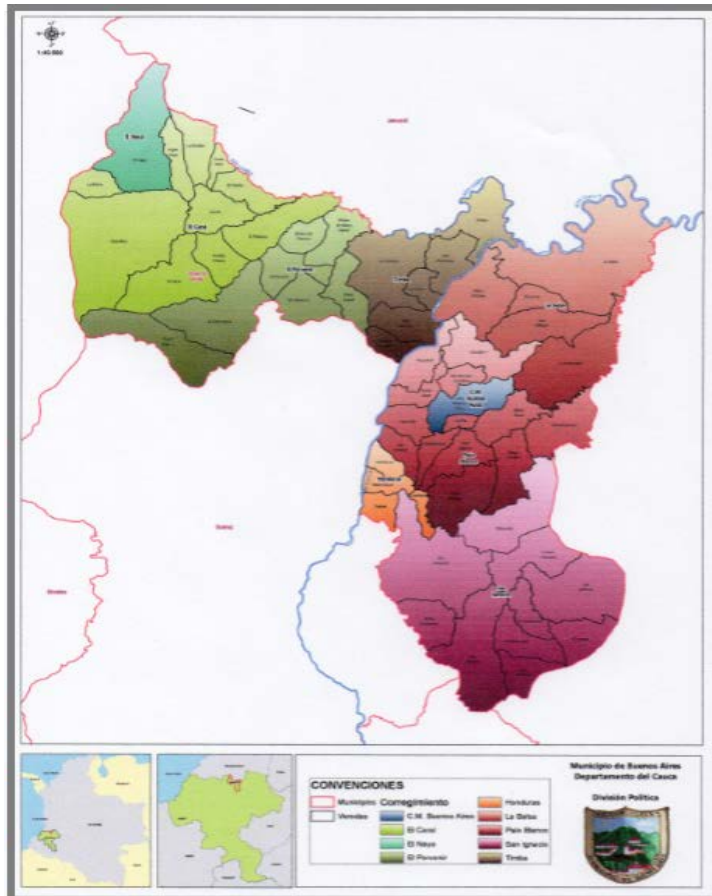
Anexo 10. Producción de hoja de coca Región Pacífica

■ Choco ■ Valle del Cauca ■ Nariño ■ Cauca



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos suministrados por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNDOC, 2017).

Anexo 11. Mapa división político-administrativa Buenos Aires – Cauca



Fuente: (Plan de Desarrollo, Alcaldía Municipal Buenos Aires, 2016)