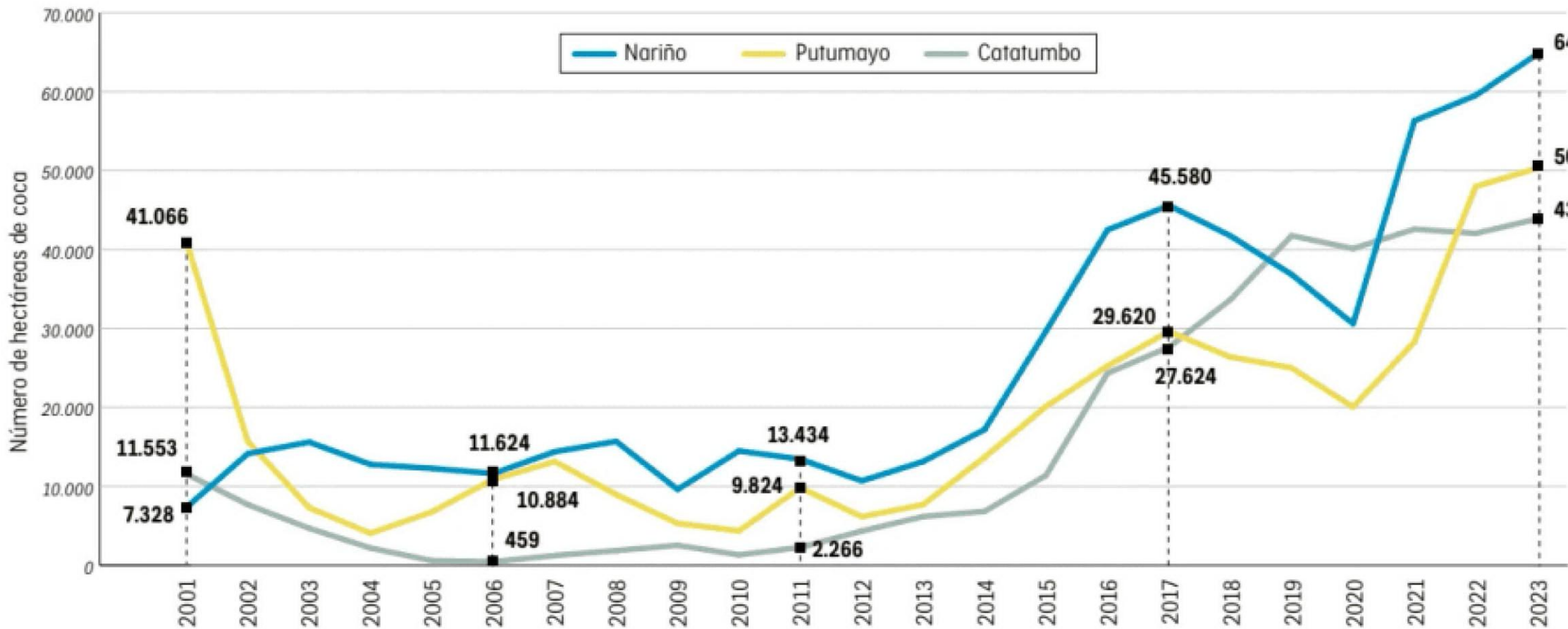




Informe

El Catatumbo, ¿punto de inflexión para los enclaves cocaleros en Colombia?

Si el Estado no logra contener la crisis en la región, su dinámica podría replicarse en otros puntos cocaleros como Putumayo y Nariño, donde múltiples factores facilitan la expansión del conflicto.

MAURICIO VELÁSQUEZ (*) - PARA EL TIEMPO

El Catatumbo es uno de los 15 enclaves cocaleros que concentran el 39 % de los cultivos de uso ilícito en el país. En estas zonas, la integración vertical de la cadena de la coca ha favorecido mejoras en las técnicas de cultivo y la selección de variedades más productivas, la optimización en los procesos de extracción y refinamiento, así como economías de escala. Esto ha permitido que, a pesar de un crecimiento interanual del 10 % en los cultivos, la producción potencial de cocaína haya aumentado hasta en un 53 %, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, 2024).

En medio de este panorama, el Ejército de Liberación Nacional (Eln) busca consolidar su dominio sobre el enclave de Catatumbo a cualquier costo, tanto humanitario como militar. Como resultado, la región enfrenta una reconfiguración del conflicto armado que ha desplazado a más de 40.000 personas y ha confinado a más de 250.000 en sus propios territorios.

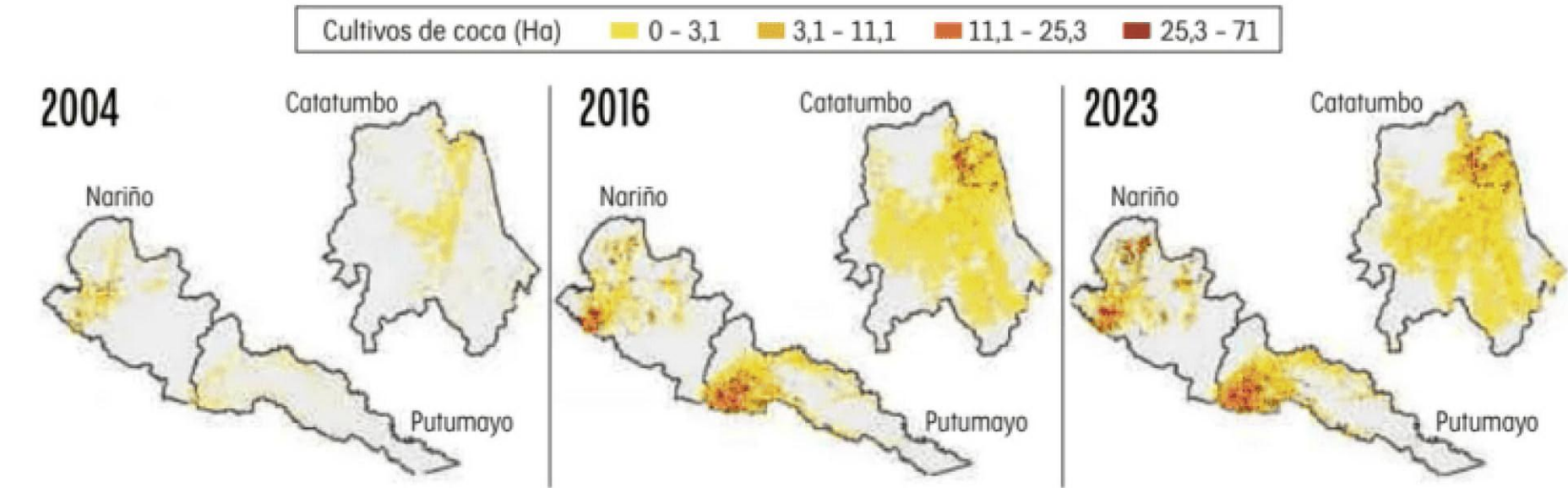
El Estado debe recuperar el control de la región, pero si fracasa, el Catatumbo podría convertirse en un peligroso modelo a seguir para otros enclaves cocaleros del país. Especialmente preocupante es la situación en otras zonas fronterizas como Putumayo y Nariño, donde confluyen los mismos factores críticos: abandono estructural, presencia de grupos armados aliados con el crimen transnacional y, quizás lo más grave, una frontera extensa con países que atraviesan profundas crisis de gobernabilidad.

Ante este escenario, hay dos tareas urgentes que deben evaluarse. Por un lado, es necesario analizar la conveniencia de las medidas anunciadas en el marco de la declaratoria de conmoción interior. Por otro, resulta fundamental revisar los aprendizajes del pasado para diseñar estrategias más robustas que permitan consolidar el Estado social de derecho en los puntos más críticos del país.

Derechos de propiedad

Las recientes medidas del Gobierno han generado preocupación, especialmente en lo relacionado con la propiedad de la tierra. El Decreto 0108 es particularmente crítico por dos aspectos: la expropiación por vía administrativa (artículo 4) y el saneamiento automático de vicios en titulación o tradición de predios, incluso posteriores a su adquisición (artículo 5).

Aunque la Corte Constitucional evaluará su legalidad, estas disposiciones responden a un desafío central en zonas de conflicto: sin derechos de propiedad claros e irrevocables para las vícti-



KILÓMETROS DE FRONTERA

Región	Km	País
Nariño	462	Ecuador
Putumayo	500	Ecuador y Perú
Norte de Santander	483	Venezuela

mas, el Estado de derecho no se consolida.

La historia colombiana demuestra que la tierra no es solo un activo, sino un instrumento de poder. Los grupos armados han usado la tenencia irregular como un mecanismo de control social y político. En este contexto, la intervención estatal debe ser rápida y eficaz para reducir incentivos al despojo y debilitar el dominio criminal. Sin mecanismos expeditos para la restitución o el saneamiento de predios, los esfuerzos de estabilización fracasan, pues los litigios prolongados perpetúan la incertidumbre y, con ella, la violencia. En regiones como el Catatumbo, la inseguridad jurídica sobre la tierra ha permitido la reproducción de ciclos de conflicto durante décadas.

La solución no está en abrir disputas interminables sobre títulos, sino en garantizar un mecanismo eficiente de formalización y compensación. Esto implica que las decisiones estatales sobre titulación o expropiación sean definitivas y vinculantes, con mecanismos de indemnización que permitan reparar sin paralizar la acción pública. La estabilidad territorial no puede

quedar atrapada en litigios sin resolución.

Sin embargo, la expropiación no es un fin en sí mismo. Como herramienta estratégica, debe estar alineada con un ordenamiento territorial que garantice un uso racional del suelo bajo criterios ambientales, productivos y sociales. Solo así se rompe el círculo vicioso de conflicto y despojo, reemplazándolo por un marco legal que brinde certidumbre y evite nuevas disputas.

Centro estratégico

Restablecer el orden en el corto plazo requiere medidas de mitigación, como las establecidas en los decretos recientes, además de una acción militar unificada—para lo cual la figura del comandante militar del Decreto 0106 puede ser útil. Sin embargo, el Catatumbo, al igual que al menos otras diez zonas críticas del país, necesita un modelo de intervención estatal más amplio y coordinado. Ni la acción militar por sí sola ni el llamado rutinario al “fortalecimiento de la coordinación interinstitucional” bastan cuando su efectividad depende de la voluntad política y la capacidad operativa de cada cartera, lo que termina fragmentando

la intervención estatal y volviéndola ineficaz.

En este contexto, la propuesta del parlamentario Diógenes Quintero de crear una gerencia pública para el Catatumbo es sintomática de la urgencia de una intervención efectiva. Su idea recuerda las gerencias del programa de Consolidación Territorial, como el Pcim (Plan de Consolidación Integral de la Macarena), que buscaban centralizar la coordinación de recursos y acciones estatales en zonas de conflicto. Sin embargo, la experiencia de estos programas demostró que, sin una estructura operativa sólida y un compromiso sostenido de las instituciones en el territorio, estas figuras pueden terminar como intermediarios burocráticos sin capacidad real de ejecución.

Si bien la propuesta de un gerente está bien encaminada al reconocer la necesidad de liderazgo en la inversión social, la seguridad y el desarrollo productivo, no es suficiente para enfrentar el reto. Se requiere una transformación estructural de la acción del Estado en la región. Sin una presencia institucional fuerte, recursos adecuados y mecanismos claros de articulación con comunidades y gobiernos locales, cualquier iniciativa corre el riesgo de repetir errores del pasado y convertirse en una estrategia fallida.

En distintas partes del mundo han surgido modelos de presencia estatal del nivel nacional para fortalecer la presencia institucional en territorios críticos.

Un ejemplo es México, donde los Centros Estratégicos de Desarrollo Rural han funcionado como nodos interministeriales de respuesta en el territorio. Inspirados en este modelo, estos espacios en Colombia podrían articular esfuerzos entre el nivel central y los territoriales para garantizar el acceso a servicios básicos, impulsar la reconversión productiva y fortalecer la planificación territorial integrada. No deben ser simples oficinas de atención estatal, sino plataformas que faciliten la convergencia de presupuestos y eviten intervenciones aisladas o contradictorias.

El estado de conmoción podría allanar el camino para la creación del primer Centro Estratégico en el Catatumbo. Este mecanismo no solo fortalecería la seguridad, sino que también contribuiría a una presencia estatal integral en salud, educación, acceso a financiamiento y un ordenamiento territorial ambientalmente sostenible. Hacia el ciudadano, estos centros deben operar bajo un modelo de ventanilla única, permitiendo a la población acceder a trámites, asistencia técnica y programas de desarrollo sin la fragmentación burocrática que ha caracterizado la acción estatal en la región.

Esta propuesta se alinea con el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio. Sin embargo, su éxito dependerá de un meca-

nismo articulador con presencia permanente que asegure que la planificación territorial no solo sea un ejercicio administrativo, sino que refleje la participación de las comunidades. El Centro Estratégico de Desarrollo Rural Integral no es un complemento opcional, sino la piedra angular para materializar la transformación territorial del Catatumbo. Su éxito dependerá de su capacidad para integrar infraestructura, acceso a servicios básicos y estrategias productivas sostenibles dentro de una planificación territorial ejecutable en el largo plazo.

Sociedad civil

El Catatumbo ha expresado reiteradamente su visión de desarrollo y prioridades. Comunidades organizadas, alcaldías y otros actores han participado en el Pdet, el Pacto Social y diversas mesas de concertación, trazando un camino propio que debe ser respetado. No se trata de elegir una estrategia sobre otra, sino de garantizar que las decisiones reflejen la voluntad territorial.

Para que estas apuestas no queden en el papel, es fundamental una cooperación efectiva entre sociedad civil y autoridades locales. Fortalecer las alcaldías no es una amenaza para el movimiento social ni la autonomía comunitaria un obstáculo para la institucionalidad. Ambas partes deben reconocerse como aliadas en la defensa e implementación de los acuerdos alcanzados.

Confiar exclusivamente en el Gobierno central ha demostrado sus riesgos: burocracia excesiva, falta de voluntad política y captura de recursos han debilitado la confianza en estos procesos. Para evitar que la historia se repita, las alcaldías deben asumir un papel activo como puentes entre la comunidad y el Estado, garantizando que las iniciativas se ejecuten con transparencia y pertinencia.

Las alcaldías no pueden ser meras ejecutoras de directrices nacionales ni carecer de los recursos para atender a sus poblaciones. Tampoco las comunidades deben quedar relegadas a un papel consultivo, sino participar activamente en la toma de decisiones y la gestión del desarrollo local. Ambas partes deben ejercer un liderazgo compartido en la planificación, ejecución y veeduría de los compromisos adquiridos para que las decisiones respondan a sus necesidades concretas.

Garantizar la seguridad y permanencia de la población en el territorio es el punto de partida, pero no es suficiente. La reactivación económica, la inversión social y la consolidación de una región en paz requieren un modelo de gobernanza en el que sociedad civil y autoridades locales trabajen juntas, exigiendo lo pactado y fortaleciendo la capacidad institucional. Solo así se podrá construir un Catatumbo más fuerte y resiliente, capaz de sostener en el tiempo las soluciones que hoy se buscan.

Si el Estado no logra contener la crisis en el Catatumbo, su dinámica podría replicarse en otros enclaves cocaleros como Putumayo y Nariño, donde el abandono estatal y el crimen transnacional facilitan la expansión del conflicto. El reto para el Gobierno es inmenso y requiere el respaldo de todos los sectores para evitar una mayor fragmentación del orden estatal.

(*) *Profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Cesed)*