

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

**Cuadernos de trabajo en
Gobierno y Ciencias Políticas**



N. 3

mayo, 2016

**La situación del narcotráfico
en Colombia**
ad portas del posacuerdo

Este trabajo revisa las diferentes etapas de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia, empezando por el cultivo de la hoja de coca, pasando por el microtráfico en ciudades del país y el lavado de las rentas provenientes de este negocio. Asimismo, revisa las implicaciones que sobre la cadena del narcotráfico tiene la firma de un acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC. Esta revisión hizo evidentes dos retos principales de cara al posacuerdo:

Primero, la lucha contra la cadena del narcotráfico se ha fundamentado en acciones dirigidas a los eslabones más fáciles de atacar, que a su vez son los menos valor agregado generan en el negocio. En particular, gran parte de los recursos se ha orientado a la reducción de cultivos ilícitos enfrentando campesinos cultivadores, con menos acciones dirigidas a la destrucción de laboratorios e interdicción, pocas al microtráfico y casi ninguna al lavado de activos. Esto tiene serias implicaciones sobre la legitimidad del Estado y sobre resultados tangibles que logren disminuir de manera significativa las rentas del tráfico de cocaína.

Segundo, no es claro que el Gobierno Nacional tenga la capacidad de copar los espacios de control territorial que tienen hoy las FARC. Este grupo armado ilegal controla gran parte de los cultivos ilícitos de coca y pretende apoyarse en los cultivadores, entre otros, como base política en el posacuerdo. No obstante, es claro que otros grupos como el ELN y las bandas criminales tienen suficientes incentivos para, una vez las Farc estén por fuera del espectro político y se vean impedidas para obtener sus intereses por la fuerza, ampliar su control territorial sobre estas zonas. Una parte importante de las ganancias que trae el posacuerdo para el país dependerán de cómo se sortea esta situación.

Este trabajo propone una revisión de estos retos, y contribuye a la discusión de política pública sobre las que se fundamentarán las instituciones del posacuerdo.

Isabel Gutiérrez R.
Universidad EAFIT
Directora sede Bogotá



Contenido

08

CAPÍTULO 1
Situación de los cultivos ilícitos
y políticas para reducción de la oferta

22

CAPÍTULO 2
La evolución y la situación de las Bacrim en relación con
la ocupación de los territorios que dejen de controlar las Farc

28

CAPÍTULO 3
De carteles, a *baby* carteles o, más bien, a carteles rurales

33

CAPÍTULO 4
El problema del microtráfico, una expresión del control
por criminales en comunidades y barriadas de las grandes ciudades

37

CAPÍTULO 5
El problema del lavado
y los pobres resultados de las políticas públicas

40

CAPÍTULO 6
El borrador conjunto del Gobierno Nacional
y las Farc-EP de cara al problema de las drogas ilícitas

47

Conclusiones

49

Referencias bibliográficas

54

Anexo

La situación del narcotráfico en Colombia *ad portas* del posacuerdo



Isabel Gutiérrez

Magíster en América Latina Contemporánea, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Abogada y Politóloga Universidad EAFIT. Actualmente se desempeña como Directora EAFIT Sede Bogotá. Ha trabajado en diversos proyectos relacionados con seguridad ciudadana, entre los que se destaca el desarrollo de competencias en la Policía para la implementación del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional. Fue investigadora en seguridad ciudadana y política criminal Fundación Ideas para la Paz (2014-2015), Asesora en seguridad ciudadana y Coordinadora de seguridad ciudadana y justicia juvenil restaurativa Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013-2014) y Coordinadora jurídica del programa de atención a víctimas Gobernación de Antioquia (2009-2011).



Santiago Tobón

Candidato a Doctor en Economía, Universidad de los Andes. Magíster en Economía, Université catholique de Louvain -Bélgica. Magíster en Administración, Universidad EAFIT. Investigador del Centro de Estudios Sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes. Ha participado en diversos proyectos de investigación relacionados con seguridad ciudadana y el análisis económico del crimen, entre los que se destacan los experimentos en puntos críticos de crimen en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá; la evaluación del efecto de las cámaras públicas de seguridad sobre el control del crimen, realizado en condados de Medellín; y el estudio de los efectos de la formalización de la tierra sobre la prevalencia de cultivos ilícitos; entre otros. Fue asesor de la Presidencia de FINAGRO (2013-2014), Director de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia (2009-2011) y Director de Desarrollo Económico de la Gobernación de Antioquia (2008-2009).



Camila Suárez

Politóloga Universidad EAFIT. Actualmente trabaja en la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín.



Martín Vanegas

Estudiante de Economía de la Universidad EAFIT



Gustavo Duncan

Doctor de Ciencias Políticas en la Universidad de Northwestern. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Ha participado en investigaciones sobre seguridad ciudadana, estudios sobre homicidio y rentas ilegales en Medellín y Antioquia. Es autor de los libros "Los Señores de la Guerra: de Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia" (Editorial Planeta, 2006) y "Más que Plata o Plomo: el Poder Político del Narcotráfico en Colombia y México" (Debate, 2015). Hizo parte como uno de los seis académicos designados por el Gobierno Nacional para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en el marco del Proceso de Negociación de La Habana.

La situación del narcotráfico en Colombia *ad portas* del posacuerdo

El siguiente documento es un análisis del estado actual del narcotráfico en Colombia y los riesgos que implica para el posacuerdo. El análisis pasa por dos planos. El primero tiene que ver con las distintas etapas operativas del negocio. Para simplificar el análisis, aquí proponemos cuatro grandes etapas. Una primera relacionada con la producción primaria, es decir, con los cultivos ilícitos, principalmente de hoja de coca. Una segunda que tiene que ver con la actividad propia de las organizaciones conocidas como “carteles”, que se encargan de comprar la base de coca, transformarla en cocaína y colocar el producto final en los mercados internacionales. La evidencia reciente sugiere que esta etapa del negocio progresivamente se ha descentralizado y horizontalizado en Colombia a raíz del desmantelamiento de los grandes carteles, de la desmovilización de las AUC y de la represión a las Bacrim. Una tercera etapa relacionada con la venta minorista en las grandes ciudades del mercado final, controlada actualmente por bandas y pandillas de origen no colombiano, por lo que en principio no debería ser un tema de interés en este trabajo. Sin embargo, debido al creciente problema de microtráfico en Colombia, el análisis se ocupa de la situación en las ciudades colombianas. Finalmente, la cuarta etapa tiene que ver con el proceso de lavado. La pregunta es acerca de las capacidades del Estado para reprimir esta actividad y para recuperar el dinero producto del narcotráfico.

Un segundo plano tiene que ver con la naturaleza de las organizaciones que controlan el negocio y la capacidad que tienen de extender este control al resto de la sociedad. En el caso particular de las Farc, el control de los cultivos y de las fases primeras de la producción de drogas está asociado al control casi absoluto de estas sociedades. En las periferias del suroriente, pacífico y otras regiones son el estado de comunidades rurales, aisladas de toda posibilidad de desarrollo desde la legalidad. En el momento de una eventual desmovilización el gran riesgo es que otra organización —bien sea el ELN, las Bacrim o

aquellos desmovilizados de las Farc que organicen sus propias bandas criminales— se apropie del control de los cultivos ilegales y, por extensión, de la población del lugar. Serán estas organizaciones las que con mayor probabilidad dirigirán sus ataques contra los movimientos y partidos políticos que surjan de los acuerdos con las Farc, toda vez que serán competencia por el dominio político de las comunidades. Sin embargo, no todo el problema del control del narcotráfico y su extensión al control social debe limitarse a las fases primarias del negocio. Es en las ciudades donde ocurre el grueso del lavado de dinero que en últimas financia la organización de guerrillas, señores de la guerra, mafias, bandas criminales y pandillas.

El análisis busca entonces identificar cuál es el riesgo de persistencia o de transformación de la violencia, en especial de aquella relacionada con el control armado de la sociedad, en las diferentes fases del negocio. Las seis partes de las que consta el documento reflejan la situación de cada una de las fases operativas del narcotráfico y los riesgos implícitos por el control que de ellas se pueda extender al resto de la sociedad. La primera parte se centra en los cultivos ilícitos. La segunda, en el problema de las Bacrim como la nueva forma organizacional del crimen organizado que reemplazará a las guerrillas en el control de las áreas periféricas donde ocurren las fases primarias de producción de drogas. La tercera analiza cómo la discusión sobre la transformación de los carteles en *baby* carteles distrae la discusión del problema que existe subyacente en la capacidad de control del negocio por las Bacrim. La cuarta se centra en el problema de seguridad implícito en la expansión del microtráfico en las grandes ciudades. La quinta evalúa los resultados de la lucha contra las fases de lavado de activos. Y la sexta es un resumen de los acuerdos llegados en el punto de drogas, y un análisis de sus implicaciones para la situación de seguridad en el posacuerdo.



CAPÍTULO 1

Situación de los cultivos ilícitos y políticas para reducción de la oferta

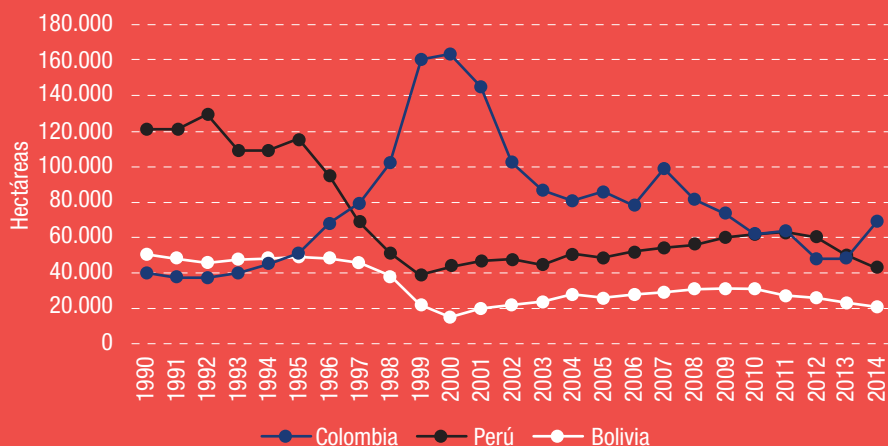
La cadena de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia pasa por cuatro etapas. Primero, se lleva a cabo el cultivo y la cosecha de la hoja de coca. Segundo, se realiza la transformación de la hoja de coca en pasta y base. Tercero, se procesa la base de coca para producir clorhidrato de cocaína. Finalmente, se realiza el tráfico mayorista de la cocaína hacia las fronteras para introducirla en el mercado internacional (Mejía y Rico, 2011). La mayoría de las especies y variedades de la hoja de coca crecen por debajo de los 1.500 metros de altitud, algunas lo hacen incluso hasta los 1.700 metros. La coca es una planta perenne, cuya cosecha se da entre tres y cuatro veces al año, y la madurez se logra entre 12 y 24 meses luego de la siembra (DEA, 1993).

Solo hasta la década de 1970 se empieza a hablar de cocaína en Colombia. En 1974, el periódico *El Tiempo* reportó la captura de ciudadanos de diferentes nacionalidades que habían sido detenidos en el aeropuerto El Dorado intentando llevar cocaína hacia Estados Unidos. Los traficantes llegaban a Colombia, compraban la cocaína en Leticia o alguna ciudad fronteriza y salían a Estados

Unidos o Europa. Entre personas de diferentes nacionalidades, los colombianos eran un grupo más. De hecho, el mismo periódico señaló en 1973 que Colombia era apenas uno de los tres o cuatro países más importantes en el tráfico mundial de drogas (Mejía y Rico, 2011).

Para 1990, Perú concentraba la mayor área cultivada con plantas de coca en el mundo, con alrededor de 121 mil hectáreas. Ese mismo año, Bolivia ocupaba el segundo puesto con 50 mil y Colombia, el tercero con 40 mil. En 1997, Colombia se ubicó en el primer lugar, donde se mantuvo hasta el 2012. Dos de las hipótesis que sustentan el cambio estructural en la producción de la primera parte de la década de 1990 son: primero, el programa de interdicción aérea desarrollado por los gobiernos de Perú y Estados Unidos que disminuyó la oferta de pasta de coca desde Perú hacia los laboratorios colombianos; y segundo, la caída de la Unión Soviética, con su subsecuente impacto en las finanzas de las guerrillas colombianas (Thoumi, 2002). La figura 1 presenta las cifras de extensión de cultivos de coca en Bolivia, Colombia y Perú.

Figura 1.
Extensión de cultivos de coca en Bolivia, Colombia y Perú.



Fuentes: para Colombia y Perú, hasta 1998 son datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, y desde 1999 en adelante, del SIMCI. Para Bolivia, hasta el 2002 son datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, y del SIMCI a partir del 2003.

Para el 2014 se presentó un incremento en la cifra de cultivos de coca: pasó de 48 mil hectáreas en el 2013 a 69 mil en el 2014, ocupando alrededor del 0,04% de la tierra cultivable en Colombia. Cuatro departamentos —Nariño, Cauca, Putumayo y Caquetá— concentraron el 73% de la totalidad de los cultivos. En los Parques Nacionales Naturales el incremento fue del 45%, concentrado principalmente en los parques La Macarena y Nukak. A su vez, la producción potencial de cocaína pura pasó de 358 toneladas métricas a 546 entre estos dos años (UNODC, 2015). Es decir, aumentaron tanto los cultivos como la productividad. No obstante, no hay una expansión de la coca a nuevos territorios. Es decir, siguen siendo las mismas comunidades las que han ampliado su área sembrada de coca. El informe de la UNODC para el 2015 desarrolla dos argumentos para explicar este incremento. El primero se encuentra asociado con el imaginario de las comunidades campesinas que consideran que al tener cultivos de coca tienen una mayor oportunidad de interlocución con el Gobierno. El segundo argumento tiene que ver con el mercado, en particular un incremento en el precio de la hoja en algunos departamentos como Guaviare y Meta (UNODC, 2015).

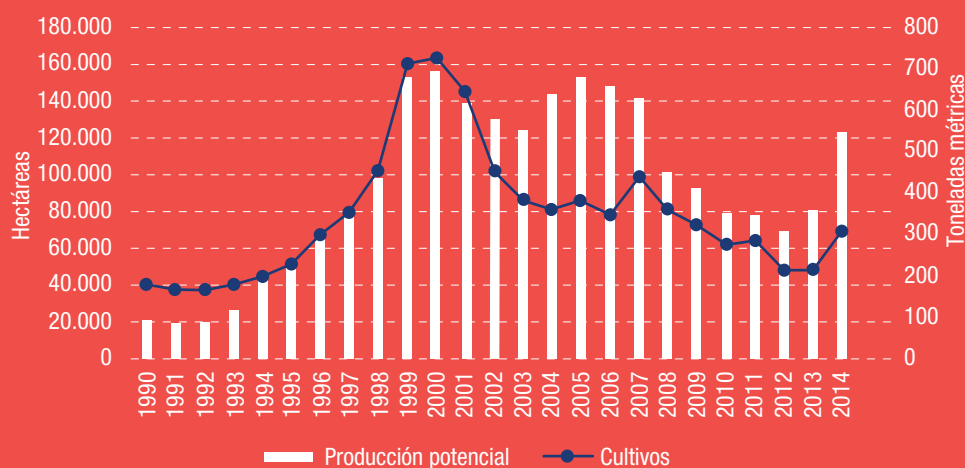
Una tercera posible explicación para el incremento de los cultivos pasa por el sostenido déficit de oportunidades de generación de ingresos con productos lícitos para los productores agrícolas colombianos. Para el 2014, alrededor de 64 mil hogares cultivaban coca. Con base en los precios estimados por la UNODC, el ingreso aproximado del hogar fue de \$967 mil mensuales durante el 2014¹. Basándose en la relación costo-beneficio estimada por la UNODC, el ingreso neto mensual por hogar fue de alrededor

de \$425 mil. Esta cifra es sustancialmente inferior al ingreso promedio neto mensual de agricultores dedicados a cultivos lícitos en los departamentos con mayor presencia de cultivos de coca. En particular, según cifras del Dane², se estima que un agricultor en los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Caquetá y Cauca tiene un ingreso mensual neto de \$265 mil³. Esta diferencia se puede explicar en parte por el déficit de bienes públicos en estos departamentos, cuya solución podría llevar a disminuir el

costo de la producción y venta de productos agrícolas lícitos. En vista de la falta de incentivos para el cultivo de productos lícitos, resulta difícil que los cultivadores de coca no busquen continuar ampliando el tamaño de sus cultivos⁴. La mayoría de estos cultivos están ubicados en áreas controladas por las Farc o en áreas donde su influencia es notable. Será allí donde se juegue gran parte de los procesos políticos y sociales acordados en La Habana.

Figura 2.

Extensión de cultivos de coca y producción potencial de cocaína pura en Colombia



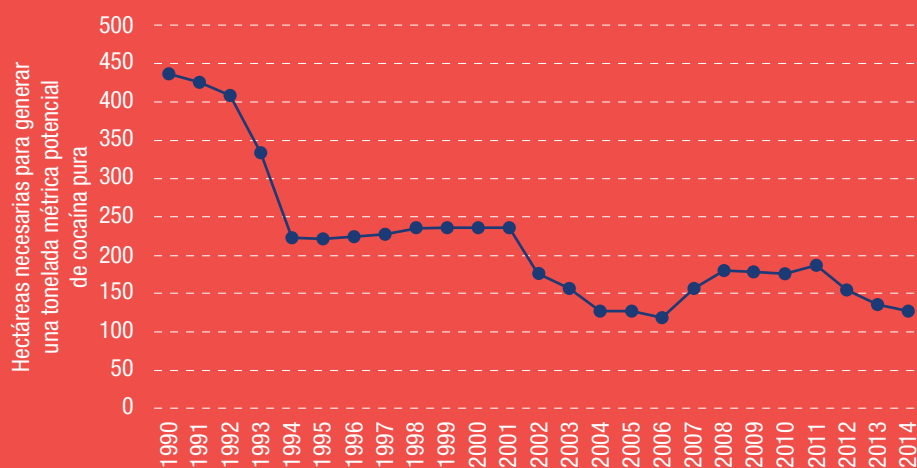
Fuentes: hasta 1998 son datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, y desde 1999 en adelante, del SIMCI.

- 1 Este valor se estima con base en la tasa de cambio para el cierre del 2014.
- 2 La estimación se realiza con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane para los cuatro trimestres del 2014.
- 3 En esta estimación se excluye el departamento de Putumayo, por cuanto no se dispone de información departamental de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane.
- 4 Este argumento se desarrolla en detalle al final del capítulo.

Los incrementos en la productividad del cultivo de coca no son nuevos. De hecho, entre el 2000 y el 2006, cuando se presentó la mayor caída en la extensión de cultivos de coca en Colombia, pasando de 163 mil a 78 mil hectáreas (una caída del 52%), la producción potencial de cocaína pura en Colombia apenas cayó de 695 a 660 toneladas métricas (5% menos). Así, uno de los mecanismos de la industria del narcotráfico para contrarrestar las políticas orientadas a la reducción de cultivos ilícitos ha sido un sostenido crecimiento de la productividad. La figura 2 presenta el contraste entre la extensión de cultivos de coca y la producción potencial de cocaína en Colombia. En particular, mientras en 1990 se necesitaban 436 hectáreas para producir una tonelada métrica de cocaína pura, en el 2014 esa cifra bajó a 126. La figura 3 presenta la evolución de la productividad por hectárea de coca en Colombia.

Figura 3.

Productividad por hectárea de coca sembrada en Colombia.
Hectáreas por tonelada métrica de producción potencial de cocaína pura



Fuentes: hasta 1998 son datos del Departamento de Estado de Estados Unidos, y desde 1999 en adelante, del SIMCI.

Es preciso señalar, además, que la participación en la cadena de producción de cocaína ha cambiado en los últimos años para los pequeños productores encargados del cultivo de coca. En el año 2006, el 65% de los cultivadores realizaban procesos de extracción del alcaloide en los sitios de siembra⁵. Ahora, el 68% de los cultivadores venden la hoja

5 Este incremento puede ser de hasta el 198%. El cálculo se basa en el ingreso bruto por hectárea por producción de hoja de coca fresca, pasta básica de cocaína, o base de cocaína, según cifras del reporte de Monitoreo de Cultivos de Coca publicado en el 2015.

de coca en el sitio, sin valor agregado. Esto implica un cambio en la distribución de los ingresos. Es decir, conforme ha transcurrido el tiempo, los cultivadores participan menos de las rentas del narcotráfico (UNODC, 2015).

Respecto al tamaño del negocio, Mejía y Rico (2011) señalan, con datos a 2008, que el valor agregado en producción y tráfico de cocaína en el país asciende a \$13,6 billones que representaron aproximadamente el 2,3% del PIB. Este valor agregado se distribuye en \$1,2 billones por la producción de hoja de coca, \$0,8 billones por la producción de base de coca, \$2 billones por la transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína y \$9,6 billones correspondientes al tráfico. Esta distribución se explica principalmente por las diferencias en los precios. Como se referencia en el último informe de la UNODC sobre cultivos ilícitos en Colombia para el 2014, en trabajos desarrollados entre el 2013 y el 2014 se identificó que un kilogramo de clorhidrato de cocaína se comercializaba en Colombia por 2.269 dólares. El mismo kilo se vendía en Centroamérica entre 2.800 y \$10.000 dólares; en México, entre 15.000 y 17.000 dólares; y en la Unión Europea, entre 54.000 y 57.000 dólares (UNODC, 2015).

Con base en la producción potencial de cocaína pura⁶, la participación de Colombia en el mercado global era de alrededor del 52% para el 2008. Es decir, uno de cada dos gramos de cocaína consumidos en el mundo provenía de Colombia. Con la distribución de cultivos del 2014 y el notable incremento en la productividad en Colombia, la participación del país en el

mercado global de cocaína se incrementó hasta cerca del 64%⁷. Para el 2009, del total de la cocaína consumida en Estados Unidos, el 90% provenía de Colombia, en Europa esta cifra ascendía a aproximadamente al 69% (UNODC, 2011).

Los mapas 1 a 3 detallan la evolución en la distribución espacial de los cultivos de coca en Colombia (ver final del capítulo). En particular, el mapa 1 presenta la información para el 2002, el mapa 2 para el 2008 y el mapa 3 para el 2014. Para el 2002, la extensión total de los cultivos era de 102 mil hectáreas; para el 2008, de 81 mil; y para el 2014, de 69 mil. Se destaca, en particular, el crecimiento de los cultivos en la costa pacífica en el departamento de Nariño, específicamente en Tumaco. Este municipio, a 2014, concentraba el 13% de todos los cultivos de coca del país. Lo seguían Puerto Asís, en Putumayo, con el 6,4% y Tibú, en Norte de Santander, con el 4,3%. En particular, los 10 municipios del país con mayor extensión de cultivos de coca concentraron en el 2014 el 42,3% del total (UNODC, 2015).

6 Esta participación puede ser diferente, conforme cambian las capacidades de los gobiernos para las acciones de interdicción. La fuente de datos es el SIMCI.

7 Este estimativo toma la producción potencial de cocaína pura en Colombia en el 2014, y aproxima la producción potencial en Bolivia y Perú a partir de los cultivos y la productividad en estos países para el 2008.

Políticas contra los cultivos

La acción estatal contra la industria de la cocaína se ha desarrollado en toda la cadena productiva. Algunas de estas políticas son el decomiso de precursores químicos necesarios para la extracción del alcaloide, la erradicación manual y aérea de cultivos, la destrucción de laboratorios y fábricas de procesamiento, la interdicción de envíos de droga, la promoción del desarrollo alternativo y los programas de sustitución de cultivos (Mejía y Posada, 2008). La mayoría de estas políticas son promovidas de manera conjunta entre países productores y consumidores. Por ejemplo, el Plan Colombia se originó entre los años 1998 y 1999 como un programa de cooperación bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para luchar contra las drogas ilegales y el crimen organizado. Como señala Mejía (2011), a partir de información del Departamento Nacional de Planeación, el Plan Colombia demandó inversiones anuales del gobierno norteamericano por valor de 472 millones de dólares entre el 2000 y el 2008. Por su parte, el aporte del gobierno de Colombia fue de 812 millones de dólares por año durante el mismo período. Estas cifras sumadas representan alrededor del 1% del PIB colombiano entre el 2000 y el 2008 (Mejía, 2011).

Como señala Mejía (2015), la distribución del valor agregado del negocio del narcotráfico entre las distintas etapas de producción de hoja de coca, producción de base de coca, transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína y tráfico sugiere que unos eslabones de la cadena pueden hacer más vulnerable el resto. Un hecho dato que respalda esta hipótesis se deriva de los

cambios en las políticas contra las drogas introducidas en el 2006, cuando la prioridad pasó de los cultivos a las etapas siguientes en la cadena. Mejía (2015) documenta que entre el 2006 y el 2009 la aspersión de cultivos disminuyó 40%, las incautaciones aumentaron un 60% y la destrucción de laboratorios incrementó 26%. Durante el mismo período se presentó una reducción en la oferta neta de cocaína en más de 50%. Además, diversos estudios académicos respaldan esta hipótesis⁸.

Primero, Mejía et al. (2015) encuentran que por cada hectárea fumigada con glifosato se logra una reducción en la extensión de los cultivos de coca de entre 0,02 y 0,06 hectáreas. Esta diferencia, si bien es estadísticamente significativa, implica que para lograr la eliminación de una hectárea de coca debe fumigarse aproximadamente 32 veces (Reyes, 2014; Moya, 2005; y Rozo, 2013 también encuentran un reducido efecto en las campañas de aspersión con glifosato sobre la presencia y extensión de cultivos ilícitos de coca). La aspersión con glifosato tiene además efectos colaterales. Por ejemplo, afecta el medio ambiente generando deforestación, contaminación

8 Esta compilación de literatura parte del análisis de Mejía (2015) y Camacho y Mejía (2014) y se complementa con algunos estudios recientes.

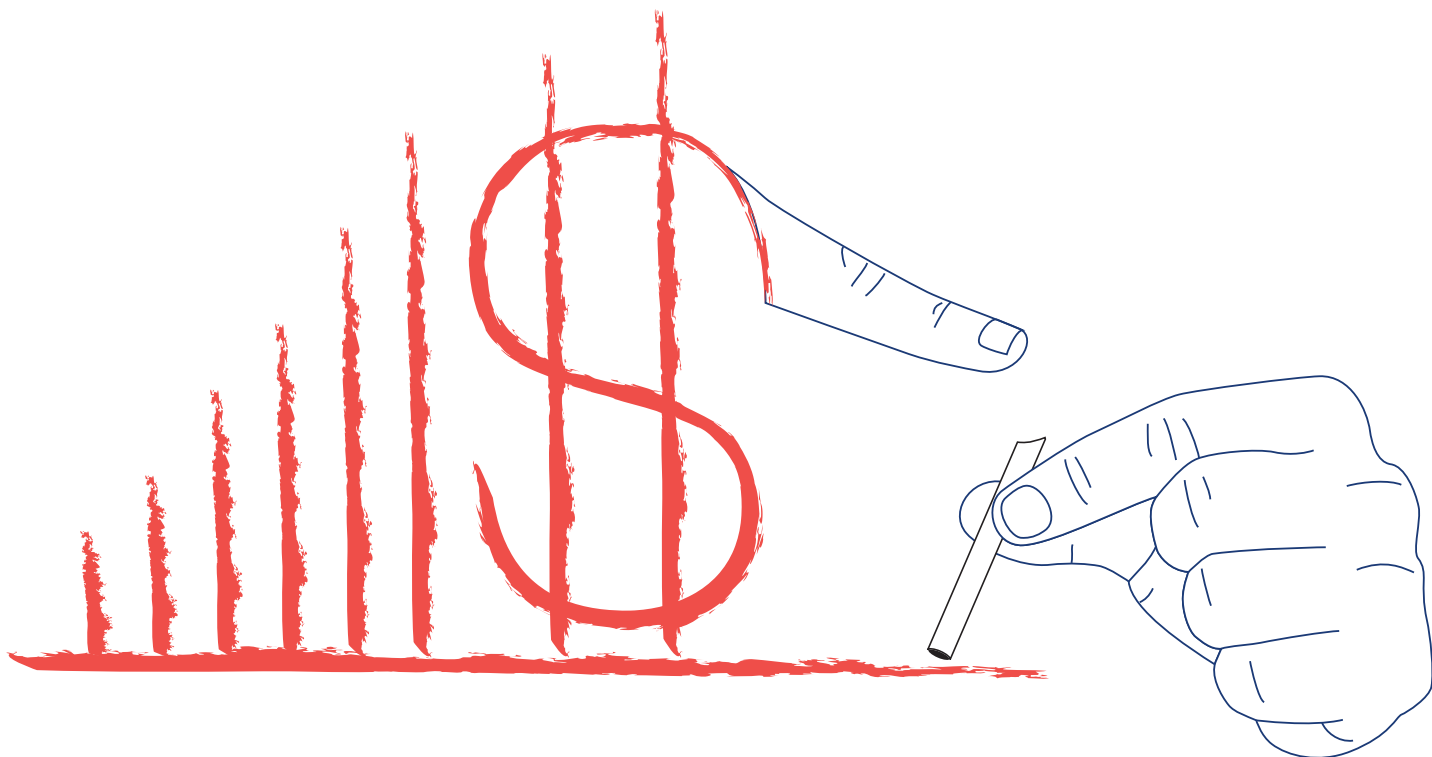
del agua y deterioros en las poblaciones de anfibios (Cox, 2005; Imming, 2010; y Relyea, 2005). Además, rompe el vínculo entre ciudadanía y Estado al rechazar con sus instituciones los modos de vida de la población colona (Felbab-Brown, 2009; y Landy, 1988). Por último, tiene efectos sobre la salud humana (Camacho y Mejía, 2012; Regidor et al., 2004; Sanborn et al., 2004; y Sherret, 2005). En particular, Camacho y Mejía (2012) encuentran que la aspersión con glifosato está relacionada con un mayor número de consultas médicas por diagnósticos dermatológicos y pérdida de embarazos. Los efectos colaterales de la aspersión con glifosato han llevado a que para marzo del 2016, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado colombiano reportara 253 demandas activas contra la nación, cuyas pretensiones ascendían a \$1,5 billones⁹.

Segundo, Mejía et al. (2011) e Ibáñez et al. (2011) estudian las políticas asociadas con programas de desarrollo alternativo en la reducción de oferta de cocaína. Por una parte, Mejía et al. (2011) analizan los programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos implementados en el Plan Colombia con recursos complementarios. Los resultados del estudio muestran una efectividad limitada de dichas políticas, dado que las estimaciones muestran que para lograr la reducción de 1 kg adicional en la oferta de cocaína en países consumidores la inversión necesaria en programas de desarrollo alternativo es de US\$320 mil. Ibáñez et al. (2011), por su parte, analizan el Plan de Consolidación Integral de La Macarena. Esta intervención integral complementó los programas tradicionales de desarrollo alternativo con otro tipo de estrategias para una mayor presencia del Estado, entre las que se destacaron el fortalecimiento de la justicia

y presencia policial, así como programas de salud y educación. La intervención integral de La Macarena, encuentran los autores, permitió la disminución de cultivos de coca y el mejoramiento de variables de desarrollo económico y social en el corto plazo.

Finalmente, algunos estudios respaldan la implementación de estrategias orientadas a lograr cambios estructurales en los incentivos para el cultivo de coca. Por una parte, Muñoz et al. (2014) encuentran una reducción en el área dedicada al cultivo de coca a nivel municipal cuando se incrementa el nivel de formalización en la propiedad rural. Además, los autores hallan evidencia que sugiere un posible efecto de sustitución de cultivos ilícitos por lícitos. Esto último es un elemento central relacionado con la sostenibilidad de las políticas contra los cultivos de coca en el largo plazo. Por otra parte, Ibáñez y Vásquez (2016) encuentran que es posible lograr reducciones en la extensión de los cultivos ilícitos informando a las comunidades sobre los efectos adversos en violencia que tiene su presencia. Esta información, encuentran los autores, logra cambios en la actitud de las comunidades frente al cultivo de coca.

9 Declaraciones de Hugo Álvarez, miembro de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a Caracol Radio: http://caracol.com.co/radio/2016/03/07/judicial/1457373608_945016.html



¿Por qué son necesarias las estrategias contra cultivos ilícitos de coca?

Como se señaló antes, la presencia de cultivos ilícitos de coca en Colombia se constituye en uno de los primeros eslabones en la cadena del narcotráfico. Las rentas asociadas a esta actividad criminal generan incentivos para que grupos armados ilegales y organizaciones criminales busquen desarrollar estrategias que les permitan acaparar las rentas disponibles en esta fase y expandir sus niveles de control de la provisión de los laboratorios de cocaína. Diversos estudios han documentado la relación específica entre narcotráfico y violencia. Por ejemplo, Mejía y Restrepo (2013) encuentran que un incremento del 10% en el valor de cultivar coca a nivel municipal se halla asociado con un aumento del 1,25% en la tasa de homicidios, del 3% en el desplazamiento forzado por el conflicto, del 2% en el número de ataques de grupos armados ilegales contra

la población civil y la fuerza pública, y del 1% en el número de incidentes por explosión de minas antipersona.

Además, las políticas orientadas a la reducción de oferta de cocaína son, como la cadena del narcotráfico, transnacionales. Castillo et al. (2014), por ejemplo, estudian la relación entre las políticas de interdicción en Colombia y la violencia en México, un paso tradicional de la droga que va hacia Estados Unidos. Los autores encuentran que la escasez de cocaína derivada de las mayores incautaciones explica el 21% del incremento en los homicidios y el 46% del incremento en los homicidios relacionados con drogas, en los municipios mexicanos ubicados cerca de la frontera con México.

Cultivos y campesinos: dilemas en el contexto del posacuerdo

El contexto actual de prohibición a nivel mundial implica necesariamente un despliegue de fuerzas contra el narcotráfico en todos sus eslabones. No obstante, a la luz de las expectativas por las políticas que se deriven de los acuerdos de La Habana con las Farc, así como el proceso que inicia con el ELN, las políticas orientadas a la lucha contra los cultivos ilícitos deben responder a un enfoque basado en los derechos de los cultivadores, ponderando qué tan exitosas son unas y otras políticas, como se detalló anteriormente.

En el último reporte sobre Monitoreo de Cultivos de Coca, producido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, y el Gobierno de Colombia, con cifras a 2014, se señala que alrededor de 64.500 hogares percibieron algún tipo de ingreso asociado al cultivo de hoja de coca (UNODC, 2015). Esta cifra representa el 5% del número de hogares en zonas rurales dedicados a la producción agropecuaria, sin considerar empleados o jornaleros¹⁰. En este contexto, el diseño de la política contra la presencia de cultivos podría partir de la pregunta: ¿por qué estos 64.500 hogares eligen, si es que es su elección, un cultivo

ilícito sobre alternativas legales? Desde el análisis económico del crimen pueden derivarse posibles respuestas, que en la práctica implican un cambio en el enfoque de las políticas que se han implementado a lo largo de la guerra contra las drogas en Colombia.

Como primer elemento para el análisis, la participación en la cadena de producción de cocaína ha cambiado en los últimos años para los pequeños productores encargados del cultivo de coca. Según señala el reporte de la UNODC, en el año 2006, el 65% de los cultivadores realizaban procesos de extracción del alcaloide en los sitios de siembra. Es decir, los productores incorporaban elementos iniciales de valor agregado que podían elevar sus ingresos brutos¹¹. Para el 2014, el 68% de los cultivadores vendían la hoja de coca en el sitio, sin valor agregado. Esto implica un cambio en la distribución de los ingresos. Conforme ha transcurrido el tiempo, los cultivadores participan menos de las rentas del narcotráfico. En esta medida, para el análisis que se desarrolla a continuación se supone que los cultivadores derivan su ingreso fundamentalmente de la venta de hoja de coca.

10 Cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane para el 2014. Se consideran hogares con productores agropecuarios aquellos donde la naturaleza de la ocupación es patrono o empleador, y se dedican a actividades agrícolas o pecuarias según los respectivos códigos CIU.

11 Este incremento puede ser de hasta el 198%. El cálculo se basa en el ingreso bruto por hectárea por producción de hoja de coca, pasta básica de cocaína, o base de cocaína, según cifras del reporte de Monitoreo de Cultivos de Coca publicado en el 2015.

Según se detalla en el mismo reporte, el ingreso promedio anual bruto por hogar asociado al cultivo de hoja de coca fue de US\$5.800, lo que lleva a un ingreso bruto mensual por hogar de alrededor de \$967 mil¹². Adicionalmente, el reporte señala que la relación costo-beneficio para un cultivador de coca se encuentra entre el 50% y el 62%, es decir, de cada mil pesos que se obtienen por ingresos, entre \$500 y \$620 se gastan en insumos y servicios asociados al proceso productivo. Esto lleva a un ingreso mensual promedio, neto de gastos, de alrededor de \$425 mil. Este es el dinero que un hogar promedio dedicado al cultivo de coca tiene para atender sus necesidades de subsistencia, inversión en capital humano, y otros. Esta cifra representa alrededor del 70% del salario mínimo colombiano para el 2014.

En contraste, según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Dane, para el 2014, los hogares dedicados a actividades agrícolas y pecuarias en zonas rurales del país tienen un ingreso mensual derivado de la producción de alrededor de \$302 mil, neto de gastos. Si se restringe el análisis a los departamentos de Colombia con mayores extensiones de cultivos de coca¹³, el ingreso neto mensual de los productores agropecuarios baja a \$265 mil. Es decir, el 43% del salario mínimo mensual para el 2014 y el 62% de lo que podría

obtener este hogar si dedicara su tierra a la siembra de coca.

Ahora bien, un agricultor racional no basaría su análisis únicamente en el ingreso, neto de costos, de su actividad productiva. En la alternativa de dedicar su tierra a actividades agropecuarias lícitas, el productor enfrenta un costo asociado al no sometimiento a la presión de grupos armados y crimen organizado interesados en comprar hoja de coca. En otras palabras, está expuesto a las amenazas que conlleva desobedecer a guerrillas y bandas criminales. Respectivamente, en la alternativa de dedicar su tierra al cultivo de coca, el productor enfrenta un costo asociado a la certeza y severidad del castigo provisto por la justicia colombiana.

Con todo lo demás constante, un agricultor racional ubicado en los departamentos con mayor extensión de cultivos ilícitos —Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Caquetá y Cauca— optará por el cultivo de coca si la diferencia entre los \$425 mil de ingreso neto asociado al cultivo ilícito y el costo del castigo de la justicia colombiana es mayor a la diferencia entre los \$265 mil de ingreso neto por el producto agropecuario lícito y el costo esperado de las amenazas de grupos armados y bandas criminales. Estos territorios han sido abandonados por el Estado colombiano por décadas, y son las Farc y otros grupos asociados al negocio del narcotráfico quienes han ocupado su lugar.

12 Estimado con base en la tasa de cambio promedio para el 2014.

13 Este análisis se realiza con los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Caquetá y Cauca. No se incluye Putumayo porque no se tiene información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

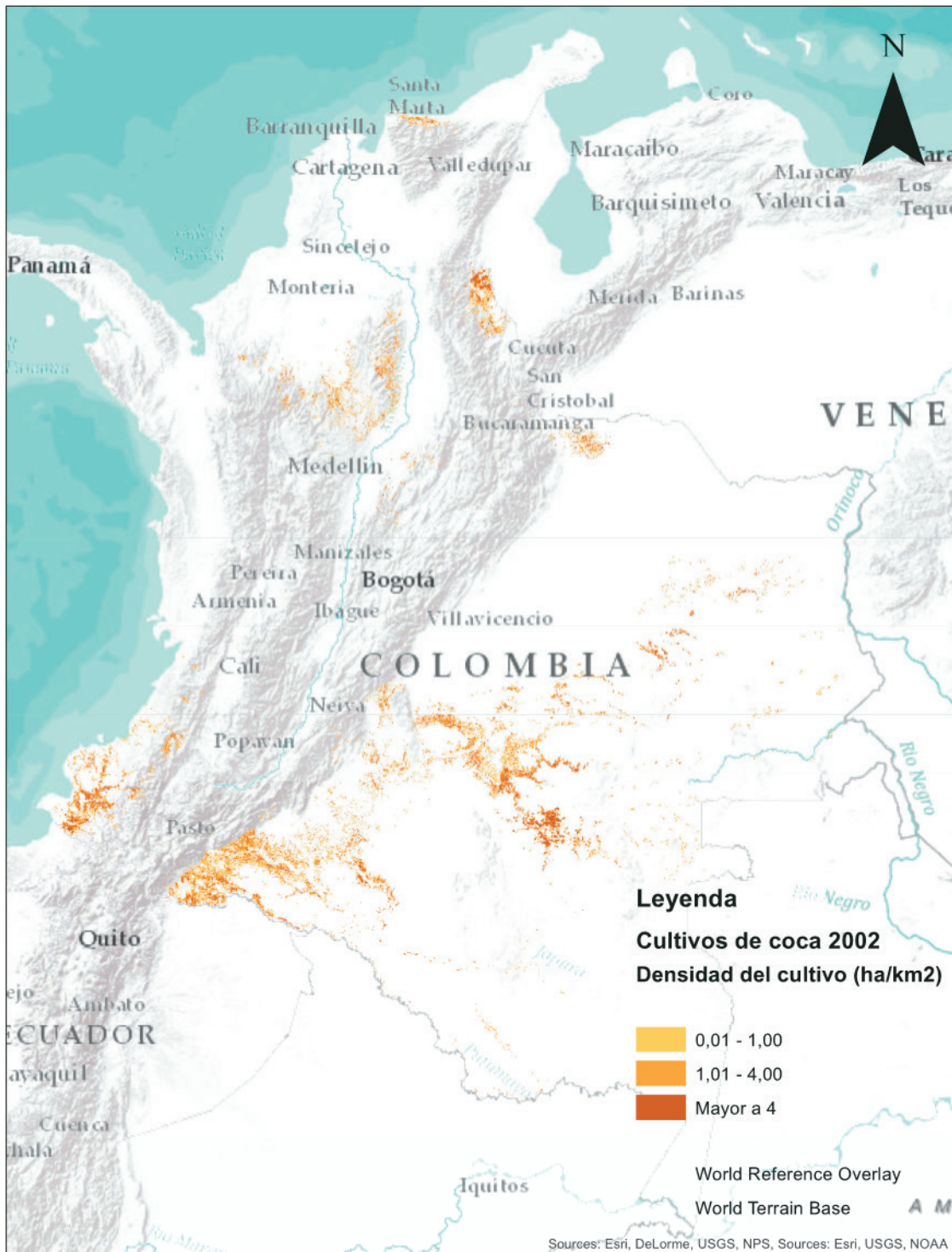
...la siembra de cultivos lícitos deja de ser una elección, pues no se cuenta con un mínimo de acceso a mercados en condiciones competitivas para desarrollar estas actividades de manera rentable.

En este contexto, el costo del castigo por parte de la justicia colombiana es mínimo, puesto que la probabilidad de captura, judicialización y sentencia son presumiblemente muy bajas. En cambio, dado el dominio territorial de los grupos ilegales, el costo asociado a sus amenazas es posiblemente muy elevado. Esta situación hace inevitable que la mejor alternativa para un campesino en estos departamentos se encuentre en el cultivo ilícito.

Para estos campesinos, el Estado se hace visible únicamente mediante la presencia de la fuerza pública. Es decir, ha optado por la alternativa de un mayor despliegue de fuerzas y otras políticas como la aspersión con glifosato, que se orientan a incrementar el costo asociado al cultivo de la coca por parte de las comunidades. Esto ha sido en detrimento de alternativas dirigidas a mejorar las expectativas de ingresos por actividades legales. Los programas de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el incentivo a la capitalización rural ofrecido por el Ministerio de Agricultura a través del sistema financiero, o procesos de formalización en la tenencia de la tierra, son programas que difícilmente llegan a estos territorios. Lo mismo ocurre con las grandes inversiones en vías o ferrocarriles. En estos casos, la siembra de cultivos lícitos deja de ser una elección, pues no se cuenta con un mínimo de acceso a mercados en condiciones competitivas para desarrollar estas actividades de manera rentable.

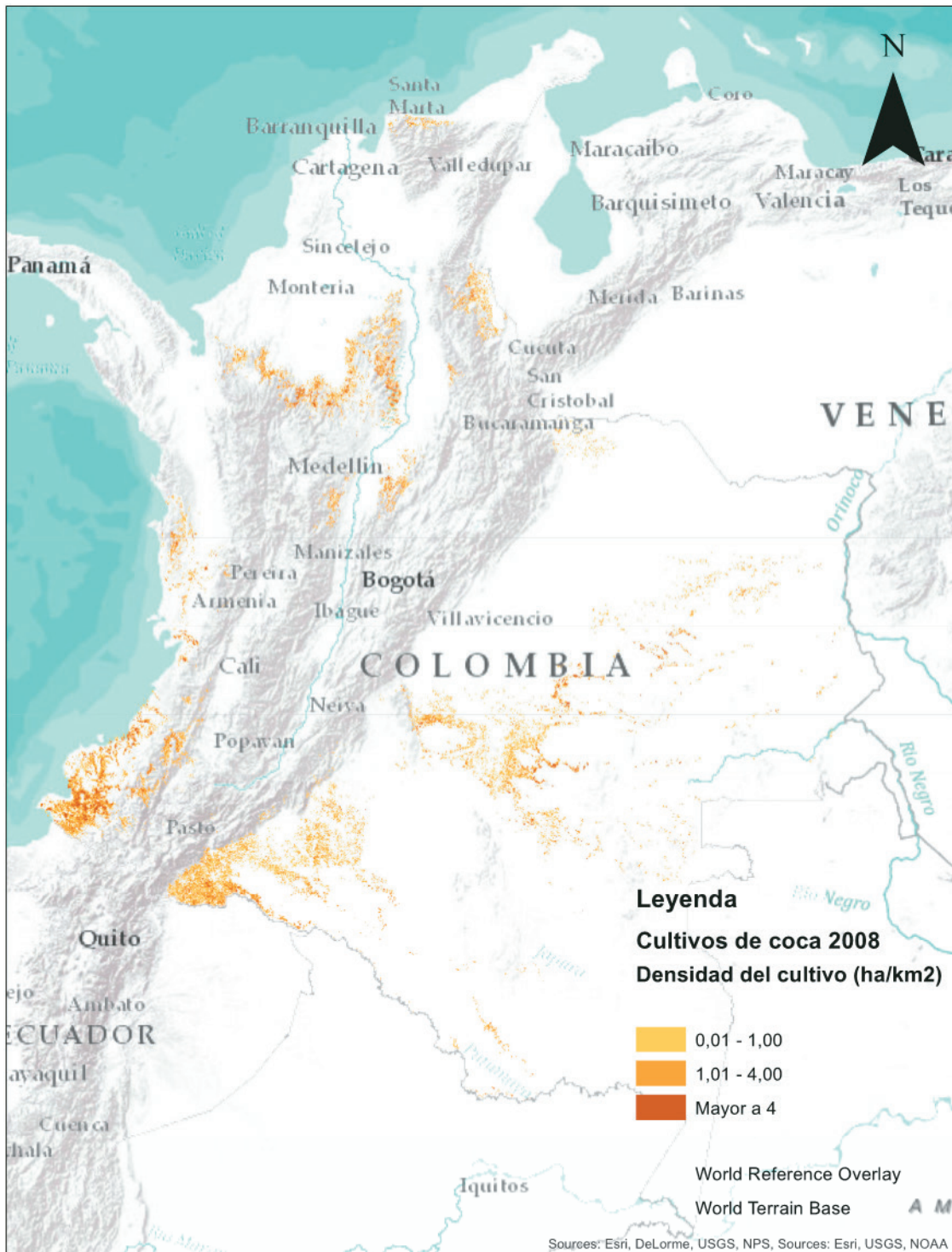
El Estado colombiano, en el marco de un eventual posacuerdo en zonas rurales, tiene la responsabilidad de brindar alternativas legales que faciliten los medios de vida de las familias campesinas en estos territorios. Solo en ese momento, la política criminal y de seguridad puede desarrollarse de manera adecuada, por ejemplo, mediante la aplicación de medidas de extinción de dominio y el procesamiento judicial por fabricación, porte y tráfico de estupefacientes a quienes siembren coca.

Mapa 1. Cultivos de coca en Colombia. Año 2002.



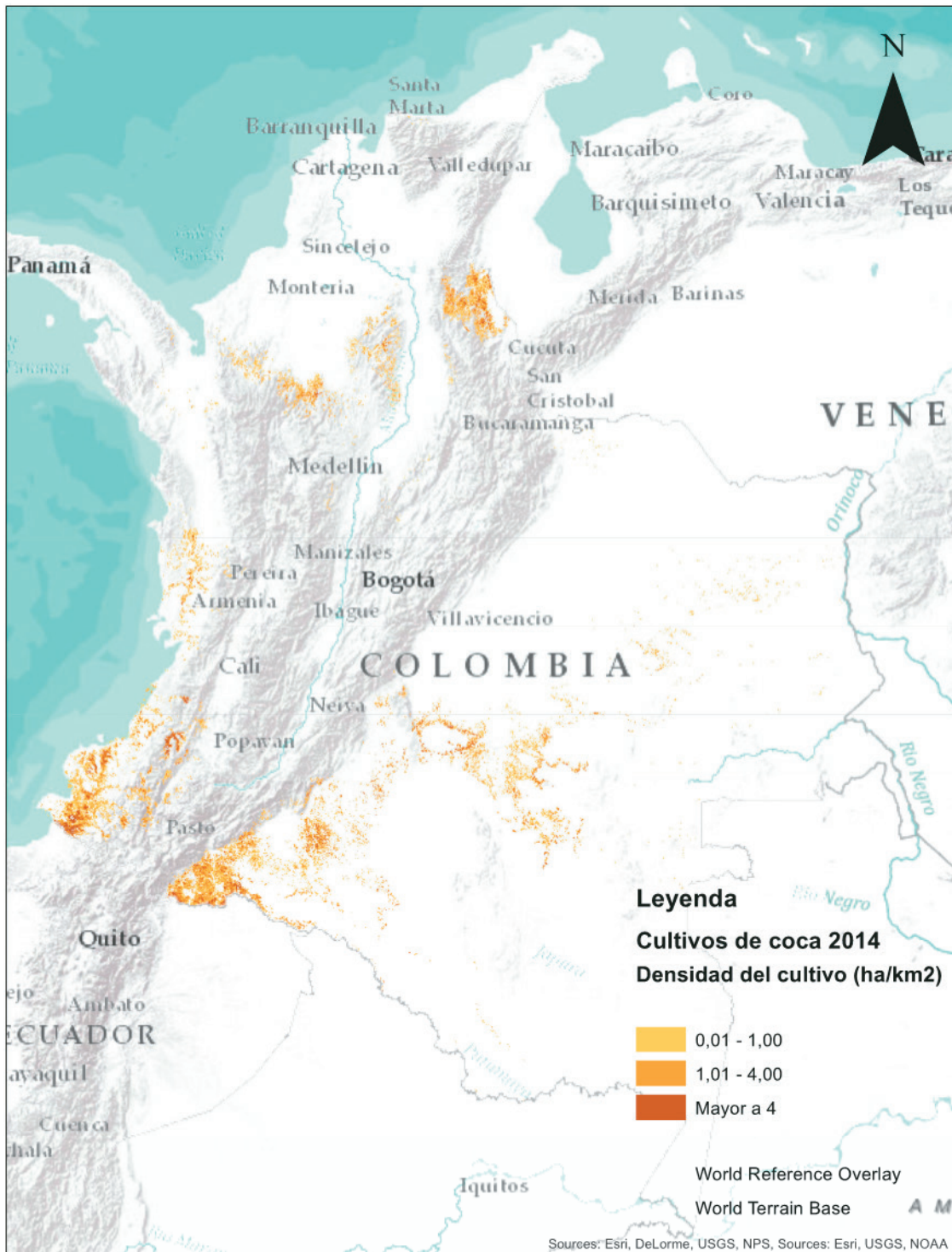
Fuente: el SIMCI.

Mapa 2. Cultivos de coca en Colombia. Año 2008.



Fuente: el SIMCI.

Mapa 3. Cultivos de coca en Colombia. Año 2014.



Fuente: el SIMCI.



CAPÍTULO 2

La evolución y la situación de las Bacrim en relación con la ocupación de los territorios que dejen de controlar las Farc

Con la desmovilización de las AUC en el 2006 y con el repliegue de la guerrilla luego de la ofensiva militar del gobierno Uribe, los ejércitos privados en Colombia perdieron su naturaleza contrainsurgente y se especializaron en el control del narcotráfico y otras economías criminales en zonas rurales y municipios de pequeño y mediano tamaño. Así, al desmonte de los grandes ejércitos paramilitares le siguió un breve vacío de poder que fue rápidamente copado por las Bandas Criminales Emergentes (Bacrim). Las Bacrim podrían definirse como estructuras armadas de carácter privado que controlan las fases primarias del narcotráfico y los corredores hacia los mercados internacionales, lo que antes estaba sujeto al control de carteles y de los bloques de las AUC. En esas áreas, pueden alcanzar, además, a ejercer funciones de Estado, es decir, a vigilar la población, imponer un sistema de justicia alterno y exigir el pago de tributos.

Algunas de las bandas son herederas directas de los grupos paramilitares. Otras, por su parte son herederas de la desintegración de los grandes carteles del narcotráfico en Colombia, en especial del Cartel del Norte del Valle. En cualquier caso, diez años después del proceso

de desmovilización y extradición de las AUC y en el contexto de las negociaciones de paz con las Farc, las Bacrim son las organizaciones criminales más fuertes en el país y representan el principal riesgo de seguridad para el posacuerdo. De seguro serán estas organizaciones las que ocuparán también el vacío de poder que tenga lugar tras el desmonte de los ejércitos guerrilleros de las Farc en las zonas donde se concentran las fases primarias del narcotráfico, como son los cultivos, laboratorios y corredores de exportación¹⁴.

Todos los estudios disponibles coinciden en que en la actualidad existen dos grandes organizaciones criminales de alcance nacional, los Urabeños —o “Clan Úsuga”— y los Rastrojos, que se han disputado violentamente la supremacía en el territorio y el dominio de las rutas de narcotráfico, siendo la primera la que pareciera llevar una clara ventaja. Existen además otras bandas como el Erpac, Bloque Meta, los Libertadores de Vichada, la Bacrim de la Alta Guajira, los Paisas, los Machos o las Águilas Negras, que en ocasiones se han integrado a las dos estructuras más grandes.

Sobre la cantidad de miembros y presencia territorial existen diversas estimaciones. Según la Misión de Observación Electoral, para el 2015 existía presencia de las Bacrim en 107 municipios y en 25 departamentos del país (MOE, 2015). Este habría sido el año con más alto registro de presencia violenta de crimen organizado desde el 2010. Por su parte, la Policía Nacional reportó una mayor presencia de las Bacrim en el territorio, identificando al Clan Úsuga en 250 municipios, a los Rastrojos en 200, a las Águilas Negras en 62, a facciones disidentes del

Erpac en 55 y a otras 27 bandas en al menos 157 municipios del país. Del mismo modo, la Fundación Paz y Reconciliación ha detectado actividades de estos grupos en 275 municipios de 27 departamentos (Fundación Paz y Reconciliación, 25 de febrero de 2016). Y las cifras son incluso mayores en los reportes del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, que alertó en el 2015 sobre la presencia de estas bandas en 338 municipios del país, identificando 17 Bacrim activas, de las cuales los Urabeños y los Rastrojos continúan figurando como las de mayor alcance (Indepaz, 2015). Al promediar estas y otras fuentes disponibles para el año 2014, se estiman los integrantes de las Bacrim en aproximadamente 3.736 miembros¹⁵.

14 De acuerdo con información de la Fiscalía que medios de comunicación nacionales como El Tiempo han revelado, en algunas zonas del país ya se estaría dando esa transición. Según informa el diario, “los vacíos de poder que está dejando la inactividad de la guerrilla, así como la expectativa de la desmovilización, están siendo aprovechados por organizaciones criminales, además del Eln y el Epl” (El Tiempo, 6 de febrero del 2016).

15 Esta cifra sale de la información de varias fuentes que reportaron, a saber: 3.410 miembros (El Tiempo), 3.400+ miembros, siendo 2.650 de los Urabeños (InSight Crime), 3.870 miembros (Policía Nacional), 7.000 miembros (Institute of Studies for Development and Peace) y 10.000 miembros (Human Rights Watch) (Mapping Militants Project, 2016).

En cuanto a las zonas de ubicación, los distintos estudios tienden a arrojar información más uniforme. Según el informe de riesgos electorales de la MOE en el 2015, los departamentos con mayor concentración de las Bacrim fueron Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Córdoba, Bolívar, Sucre y Chocó (MOE, 2015, p. 143). De forma similar, Indepaz sostiene que los departamentos que mayor presencia mostraron entre el 2014 y el 2015, con proporciones muy parejas a las del 2013, fueron Córdoba, Sucre, Chocó, Cesar y Valle, en los cuales la presencia de las Bacrim abarca importantes porcentajes del territorio, como el caso de Córdoba, en el que tienen presencia en el 93,3% del total de municipios del departamento (Indepaz, 2015).

De momento, las Bacrim han dado muestra de una gran capacidad de reciclaje. Casi 20.000 capturas y más de mil bajas de sus miembros reportadas por la Policía Nacional no han logrado desestabilizar su continuidad (Fundación Paz y Reconciliación, 2016). Según la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (CAPD), durante los últimos años se ha concentrado el poder criminal en unas pocas bandas que han absorbido o cooptado las estructuras criminales regionales y locales, lo cual ha conducido a la existencia de menos Bacrim, pero más fuertes (CAPD, 2015, p. 47). De hecho, además de incrementar su presencia en el nivel nacional, desde el 2011 estas grandes estructuras han fortalecido su poder territorial a partir de su papel en las economías criminales y han logrado permear la economía lícita e ilícita en varios municipios del país, manejando, entre otros, "el préstamo gota a gota, el transporte ilegal (moto-taxis), el microtráfico, el cártel de la gasolina, la explotación minera ilegal, las conexiones con contratistas (relacionados con petróleo, construcción de vías, concesiones en

puertos), el testaferrato, el chance y finalmente el lavado de dinero". Sin embargo, a diferencia de las anteriores AUC, las Bacrim ya no realizan grandes operaciones militares dirigidas a la ocupación de territorios, ni inciden en las votaciones al punto de subordinar a la clase política de las regiones, sino que recurren a la subcontratación de pandillas y pequeñas estructuras criminales para que controlen los mercados criminales en el nivel local (FIP, 2013). En estos lugares, especialmente en grandes y medianos centros urbanos, la capacidad de control de las Bacrim se limita a transacciones ilegales e informales, propias del crimen organizado, y al control delegado en bandas locales de comunidades marginales.

En principio, las dinámicas de las Bacrim en los espacios urbanos no deberían verse afectadas por la desmovilización de las Farc. El problema en el posacuerdo con las Bacrim está en realidad por los lados de las zonas de producción primaria de drogas que hasta ahora han permanecido bajo el control de las Farc. Hacia allí se dirigirá su atención. Ya en algunos territorios, las Bacrim han hecho alianzas con las Farc o el ELN, con quienes han trabajado en conjunto (McDermott, 2014a, p. 10). Estas relaciones han tenido como fin, entre otros, la compra de pasta base de coca a las organizaciones guerrilleras o el aprovechamiento de la presencia de dichas organizaciones en territorios como la frontera con Panamá para transportar y exportar la coca. En este sentido, es importante señalar la dimensión instrumental de tales acuerdos temporales entre las Bacrim y las guerrillas, pues al carecer de un compromiso "ideológico" se alían de manera estratégica a favor de la estabilidad de las economías criminales de las que ambas organizaciones participan (Valencia, 2016). Dichas conexiones se presentan en zonas como el Nudo de Paramillo, Putumayo o Tumaco, usualmente como acuerdos de

tipo operativo para garantizar el control de ciertos territorios y ganar movilidad en ellos, y el acceso a fuentes de recursos (minería, narcotráfico, extorsión, contrabando, entre otros) (Prieto, 2014).

Ahora bien, la presencia de las Farc es contundente en tres zonas del país. La primera es la frontera con Venezuela, específicamente en La Guajira, Cesar, Catatumbo, Arauca y Casanare; la segunda zona está conformada por la Costa Pacífica, la cordillera Central y el suroriente del país, y la tercera por el norte de Antioquia, especialmente en su frontera con Chocó. Algunos de estos escenarios coinciden de hecho con los territorios donde tienen una presencia considerable las Bacrim, especialmente Cesar, la costa pacífica, el norte de Antioquia en el Urabá y el bajo Cauca, Chocó y también la Guajira (Morales, 2015), zonas desde las cuales las bandas controlan salidas estratégicas del narcotráfico en puertos en Cartagena, Barranquilla, Magdalena, el Golfo de Morrosquillo, la alta Guajira y Buenaventura. Las zonas de presencia de las Farc suelen coincidir con las zonas de cultivo de coca o minería ilegal. Departamentos al sur de país como Nariño, Cauca, Putumayo y Caquetá, y la zona del Catatumbo, concentran la mayoría de los cultivos de coca. Usualmente, estos territorios comparten condiciones típicas de vulnerabilidad, aislamiento y escaso desarrollo social, que contribuyen a que otros fenómenos asociados a las economías criminales puedan difundirse en la zona. Según la misma UNODC, por ejemplo, el 44% de los territorios donde se practica la minería ilegal de oro de aluvión en el Pacífico coincide con los territorios que actualmente albergan cultivos de coca.

Estas particularidades sobre la convergencia entre presencia de las Farc y concentración de los cultivos de coca son especialmente relevantes para pensar un escenario de

Según la misma UNODC, por ejemplo, el 44% de los territorios donde se practica la minería ilegal de oro de aluvión en el Pacífico coincide con los territorios que actualmente albergan cultivos de coca.

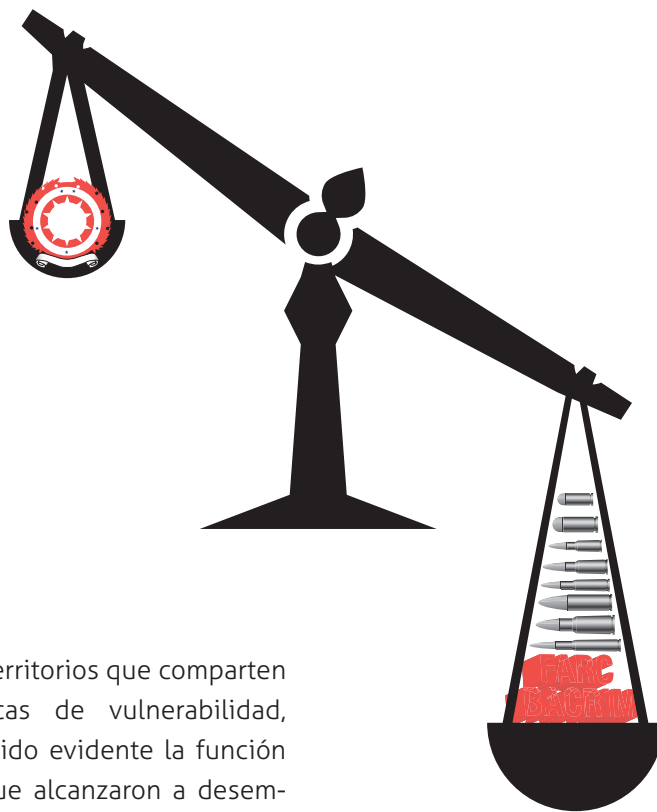
posacuerdo en el cual se pueda presentar un vacío de poder allí donde la guerrilla ha ejercido control sobre cultivos y laboratorios. Las Farc en el momento que dejen las armas en el gran porcentaje de las zonas de cultivo en fronteras, selvas y sierras abrirán una ventana de oportunidad para las Bacrim, que buscarán tanto apoderarse de las rentas ilegales como asegurar la estabilidad de los procesos productivos de narcotráfico. Las bandas ya se han acercado a estas zonas: según reportes de la Fundación Ideas para la Paz, para finales del 2013 la correspondencia entre la presencia de las Bacrim y el área sembrada de coca era de 74% (FIP, 2013, p. 24). De modo que los espacios donde convergen los cultivos de coca con las Farc, al ser eventualmente abandonados por estas serán un punto focal no solo en la expansión territorial de las bandas, sino también en la reagrupación de exmiembros de la guerrilla que no culminen una desmovilización efectiva. Esto resultaría riesgoso no únicamente por la posibilidad de surgimiento de nuevas agrupaciones criminales, también, y sobre todo, por la posibilidad de que remanentes de las Farc se adhieran a las estructuras criminales predominantes, contribuyendo a la sofisticación y al alcance de sus operaciones.

En el centro de la potencial expansión de las Bacrim en el posacuerdo está el control de las economías criminales. Su fortalecimiento y perpetuación en los mismos territorios donde las Farc han ejercido control y presencia territorial están directamente relacionados con la debilidad institucional. Las fallas de la descentralización del Estado han ayudado a la exitosa descentralización del crimen organizado. Así, como ha señalado Francisco Gutiérrez (2010, p. 38), una de las consecuencias de las fallas del proceso de descentralización fue la emergencia de nuevas redes de poder que conectaban al centro con las regiones, redes conformadas

por "coaliciones de élites económicas rurales y agentes del Estado, articulados a 'señores de la guerra', narcotraficantes y bandas criminales".

Dichas redes han sido tanto más fuertes, cuanto más periférico y vulnerable ha sido el territorio. Actualmente, es un lugar común identificar los territorios con mayor abandono estatal con los principales nichos de control de los grupos armados y las organizaciones criminales. Ha sido en zonas estructuralmente pobres y rezagadas, donde la conjunción de economías criminales como el narcotráfico y las formas privadas de coerción han emergido como respuestas coherentes a las falencias estructurales de estas sociedades, hasta llegar a constituir el eje de las economías políticas locales (Duncan, 2006, p. 365). En las mismas zonas suelen encontrarse también los niveles más bajos de eficacia del sistema judicial en el territorio, favoreciendo la concentración de las Farc y las Bacrim, pues sus actividades criminales en dichos territorios se enfrentan a menores problemas con la justicia. La mayoría de municipios que tienen los niveles más bajos de eficacia en el sistema judicial se sitúan en zonas donde es posible encontrar fenómenos característicos, ya señalados anteriormente: "i) presencia de grupos armados, ii) zonas de cultivos de uso ilícito, iii) zonas de transporte de insumos para la producción de coca, iv) presencia de minería ilegal y v) baja calidad en las instituciones" (García Villegas et al., 2013, p. 20)¹⁶.

16 En cuanto a los departamentos con peor eficacia judicial, los estudios señalan a los ya nombrados por presencia de las Farc y/o las Bacrim: Nariño, Putumayo, Vichada, Chocó, el sur de Córdoba, el Catatumbo, el sur de Bolívar, La Guajira, entre otros.



Ahora bien, en los territorios que comparten dichas características de vulnerabilidad, históricamente ha sido evidente la función de control social que alcanzaron a desempeñar los grupos paramilitares y las guerrillas. En el caso de las Bacrim, aunque su capacidad de incidir en las instituciones puede ser menor a la que tuvo el paramilitarismo en su momento, es suficiente para asegurar incluso el control social en los territorios donde, como hemos visto, se concentran las economías criminales. Esto es uno de los legados de casi cuatro décadas de conflicto y de narcotráfico en Colombia, que se ha reflejado en el establecimiento de un principio nefasto: para controlar las actividades criminales es necesario controlar también los territorios y la población que los habita. Este principio es el resultado de una intersección casual entre dos situaciones aún vigentes: una, la oportunidad que la criminalidad y las organizaciones armadas ofrecen para acceder a recursos, poder y prestigio social; y la otra, las frustraciones de generaciones enteras de jóvenes en los barrios marginales de las ciudades, en veredas miserables y en municipios desapacibles. La consecuencia es que organizaciones criminales como las Bacrim disponen de miembros permanentes para ejercer control social.

El control de la población en un territorio dado se expresa en la práctica masiva de la extorsión. A diferencia de las Farc, las Bacrim no tienen fundamento ideológico como guía del control social que pueden efectuar; sin embargo, el ejercicio de la extorsión implica el establecimiento de una relación de dominio entre la comunidad que paga un impuesto por ser protegida —y de paso por no ser víctima de la violencia de quien cobra la extorsión— y la organización armada que ofrece el servicio de protección por la fuerza. En el fondo, la extorsión refleja la incorporación de una tecnología de control social entre los jóvenes que alimentan las bandas criminales. Sin necesidad de grandes elaboraciones ideológicas, las bandas saben que si logran imponer un orden en comunidades periféricas, pueden garantizar una fuente constante de recursos y, de paso, controlar el resto de rentas ilegales en el nivel local. Como se verá en la próxima sección, la capacidad de reproducción de las Bacrim es la gran amenaza para la seguridad desde el narcotráfico en el posacuerdo.



CAPÍTULO 3

De carteles, a *baby* carteles o, más bien, a carteles rurales

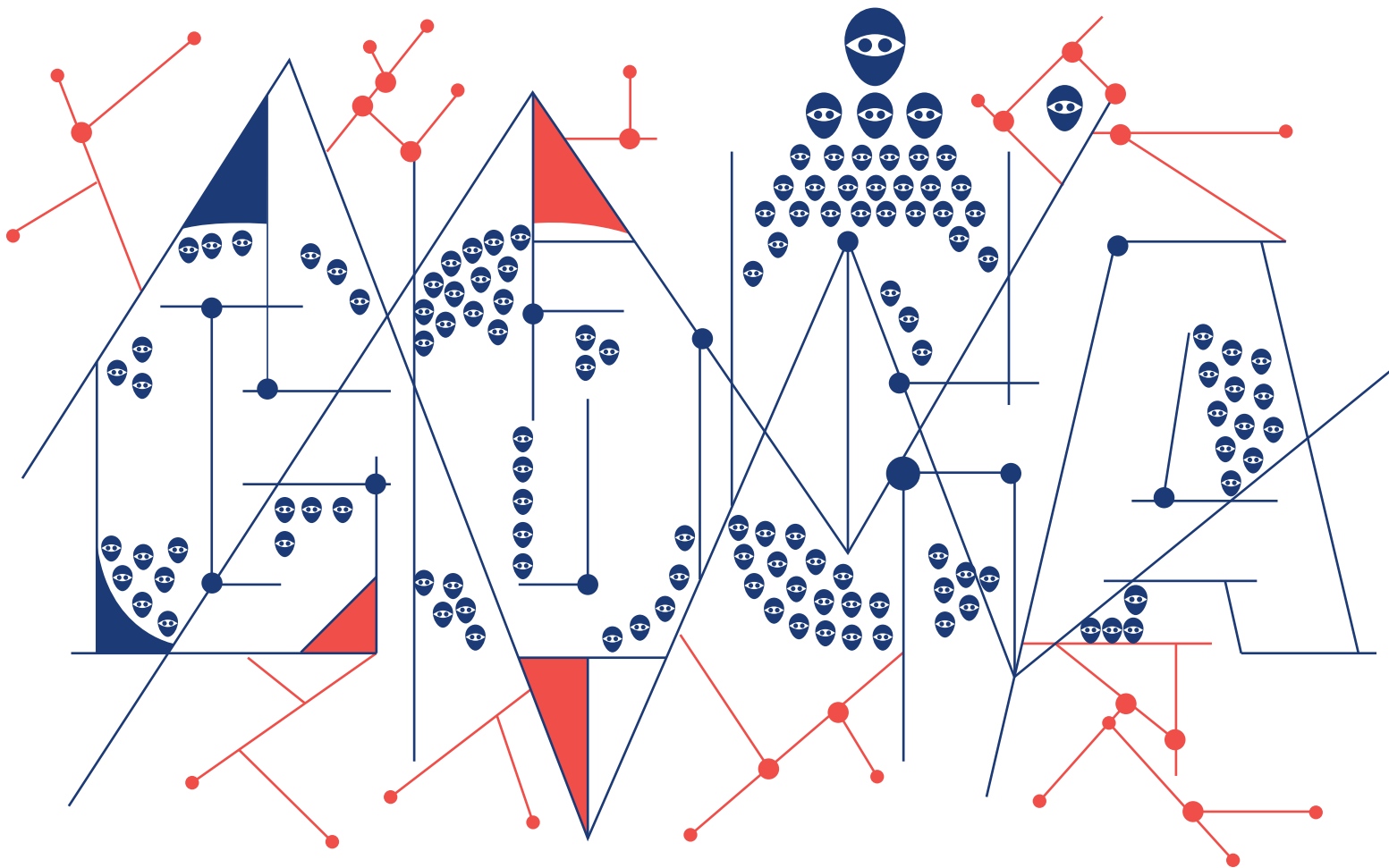
Diversos autores han recalcado que en Colombia las organizaciones del narcotráfico han dejado atrás el modelo de los grandes carteles y han adoptado el modelo de red, más flexible y complejo. El cambio, que se inició desde el momento en que desaparecieron los carteles de Medellín y de Cali y comenzó la proliferación de los llamados *baby* carteles, se debió a que las estructuras más jerarquizadas resultan obsoletas, a la desarticulación sufrida por ataques de las autoridades y a que las organizaciones narcotraficantes se hicieron cada vez más hábiles para adaptarse a los cambios. El nuevo modelo suele estar relacionado con el efecto medusa que se evidencia luego de la desarticulación y desmantelamiento de estas organizaciones: allí donde se corta una cabeza, se multiplican cabezas nuevas. Es más fácil reconstruir un *baby* cartel que un cartel como el de Medellín.

Sin embargo, hay que tener cuidado cuando se reduce la transformación en la estructura organizacional del narcotráfico a un simple ajuste de estructuras jerarquizadas a estructuras en red. Lo que hay detrás es una pérdida de la capacidad de control de las organizaciones narcotraficantes en las grandes ciudades y que es en realidad posterior al final del cartel de Medellín y de Cali, en particular del control que se ejercía sobre quienes se encargaban de aprovisionar los mercados internacionales y de llevar a cabo los procesos de traída de capitales a Colombia. De hecho, el cartel del Norte del Valle y los paramilitares de Castaño pudieron seguir ejerciendo un fuerte control sobre los operarios de drogas que se encargaban de estas fases del negocio. Solo que en vez de ejercerlo en las ciudades lo hacían desde zonas rurales donde disponían

de poderosos aparatos coercitivos. Los grandes carteles también funcionaban como redes, la diferencia estaba en que podían mantener un control más estricto sobre sus distintos operarios, al punto de establecer una relación de subordinación. Ese fue en realidad el gran cambio: la aparición de carteles rurales que aprovechaban los vacíos y las debilidades del Estado para controlar, en la medida de sus posibilidades, las otras operaciones del narcotráfico, incluyendo los *baby* carteles que se encargaban de las operaciones de tráfico internacional, y una amplia gama de actividades legales e ilegales, eso sin mencionar el nivel de control social que ejercían.

Ahora bien, ¿qué implicaciones tienen estas transformaciones en el posacuerdo? En primer lugar, que Colombia está asistiendo a una tercera etapa en la configuración de las organizaciones narcotraficantes. De los grandes carteles de las ciudades se pasó a un control de cultivos y laboratorios en zonas más periféricas por parte de paramilitares desde zonas rurales e intermedias y por guerrillas. Ahora ese control ha pasado hacia bandas criminales menos ligadas al conflicto político, pero capaces de mantener dominio e influencia territorial en espacios marginales y periféricos de la sociedad, al tiempo que desde allí extienden su control al resto de actividades ilegales, incluyendo por supuesto el narcotráfico. El control implica que las bandas funcionan como los ejecutores de los derechos de propiedad y de los contratos de los narcotraficantes. Si un *baby* cartel decide no pagar una mercancía o robar a otra organización, tendrá que enfrentar las retaliaciones de las bandas que se encargan de hacer justicia entre ilegales. Así, según McDermott, estas bandas son redes criminales¹⁷ que operan como franquicias y se componen de muchos grupos diferentes o “nodos”, que son parte de las mismas estructuras, pero que están usualmente dedicados a diferentes actividades. En la medida que funcionan como redes criminales, las Bacrim son “organizaciones mucho más fluidas que los carteles o las federaciones, con miembros que van y vienen dependiendo de los servicios que ofrecen y del mercado criminal que existe para esos servicios” (McDermott, 2014a, p. 10).

17 La organización en red también reconoce mandos en cada una de sus estructuras, pero su ventaja consiste en que opera con más autonomía y con un mayor nivel descentralización (Fundación Paz y Reconciliación, 25 de febrero del 2016).



En términos de su organización, como señala Prieto, las Bacrim pueden analizarse en dos niveles: en el primer nivel está la cúpula, encargada de las operaciones como envíos directos de cocaína o delegados en terceros a través de *baby* carteles, y en el segundo nivel, está la base de la organización, compuesta por células de delincuencia común, encargadas de actividades específicas en el nivel local como controlar zonas de cultivos ilícitos, el microtráfico y la microextorsión. Según estos niveles, es posible distinguir “entre el componente estructural, constituido por los mandos principales de la organización (capos o jefes) junto con el brazo armado y financiero que recibe órdenes directas de estos mandos, y las redes criminales, que prestan apoyo logístico, armado o material” (Prieto, 2013, p. 4). Entre ambos niveles y gracias a la creciente fragmentación de la cadena productiva del narcotráfico y a la existencia de múltiples polos de actividad y poder, viene cobrando

cada vez más relevancia la figura de los *brokers* o intermediarios (Tickner et al., 2011, 480), que cumplen un papel fundamental en la articulación de las nuevas estructuras criminales.

En ese sentido, existan o no grandes operarios internacionales de drogas en el país, el poder asociado al control del narcotráfico será mayor cuanto mayor sea la capacidad de descentralización de organizaciones criminales como las Bacrim, pues aunque estas se encuentran actualmente en territorios periféricos, tanto urbanos como rurales, desde allí disponen del poder necesario para ejercer el control del narcotráfico, desde la producción local hasta los *baby* carteles que organizan el despacho de la droga a los mercados mundiales. Las Bacrim están insertadas en contextos donde han asumido o asumirán en alguna medida las funciones de control social que los grupos armados ejercieron durante mucho tiempo

en los territorios y poblaciones periféricas, bien en las zonas de cultivo y laboratorios, bien en las rutas de tráfico y en los puertos, bien en las zonas periféricas de municipios donde regulan el microtráfico. Esta es la principal amenaza a la seguridad que se avecina en el posacuerdo porque implica que, a pesar de la transformación de carteles a *baby* carteles, el problema del control social desde el narcotráfico continúa siendo un fenómeno extendido en muchas regiones del país y que está, además, en un crítico proceso de reproducción.

La capacidad de reproducción de las Bacrim en los centros urbanos está asociada, por un lado, a la tercerización del control de las actividades criminales y al potencial de rentas disponibles en estos espacios, no solo desde el narcotráfico, sino de toda otra serie de economías criminales, en particular la extorsión. La tercerización implica la adaptación de las dinámicas de control criminal a las circunstancias y características del entorno, como señala la Fundación Paz y Reconciliación (8 de febrero de 2016): "Mientras que en los grandes centros poblados las bandas criminales operan en forma de red, en donde los nodos son los grupos delincuenciales, que les aseguran operatividad en estas zonas, en las áreas rurales y rutas de comercialización de drogas, mantienen estructuras más sólidas y lineales de mando, esto con el objeto de asegurar la influencia que ejercen sobre el narcotráfico". Del mismo modo, en los centros urbanos las Bacrim suelen tener acceso a rentas derivadas del narcomenudeo, la extorsión, las oficinas de cobro y otras actividades "predatorias". Y en las zonas rurales, consiguen beneficios en términos de acceso a rentas derivadas de cultivos ilícitos, minería ilegal, operación de corredores estratégicos para el tráfico de drogas, armas, municiones, entre otros (Fundación Paz y Reconciliación, 2013, p. 12).

Por otro lado, la reproducción de las Bacrim responde a un problema social. Muchos jóvenes excluidos, sin mayores oportunidades en las barriadas marginales de las ciudades, encuentran en organizaciones criminales con capacidad de control social una forma de adquirir riqueza, poder y estatus social, así sea dentro de un orden marcado por la criminalidad y la violencia. Además, en muchas áreas periféricas y marginales las comunidades dependen de las rentas del narcotráfico para su inclusión en los mercados y en economías que vayan más allá de la pura subsistencia. Lo que ocurre entonces es una división geográfica de trabajo en el narcotráfico con fuertes implicaciones en el potencial de control de la sociedad. En zonas periféricas y marginales el negocio de las drogas suele permear todas las dinámicas sociales: quienes se dedican al negocio terminan por regular, además de la producción y la distribución de drogas, las demás interacciones sociales (Duncan, 2013). En las zonas integradas al desarrollo económico el control está restringido a los asuntos puramente criminales, no se establecen relaciones de dominación con la sociedad, e incluso puede no existir control de ningún tipo, simplemente se trata de organizaciones criminales que ejecutan una actividad prohibida por las instituciones estatales.

El riesgo que para la seguridad representan las Bacrim en el posacuerdo proviene precisamente de esa capacidad de ejercer control de la población en territorios periféricos y marginales. Es una continuación de las condiciones del conflicto, solo que sin la trama ideológica de subversión y antisubversión. Pero con los mismos riesgos de: i) victimización de la población civil que se oponga al ejercicio de su autoridad, ii) colusión con

autoridades civiles, policiales y militares para mantener el control de estas comunidades, y iii) criminalización de las actividades económicas (desde uso masivo de la extorsión hasta la dependencia del mercado de los capitales ilícitos). Además, hay que agregar un riesgo nuevo. Eventualmente, las aspiraciones de control de la sociedad local y de las economías criminales pueden llevar a choques con los movimientos políticos que se deriven de los acuerdos con las Farc, que también aspirarán a ejercer, ahora desde la legalidad, funciones de gobierno y de control político en esas comunidades. De hecho, esta es la razón más probable de victimización de los partidos y movimientos sociales de izquierda en el período de posacuerdo.

Finalmente, es plausible pensar en la posibilidad de considerar la idea de un proceso de paz alterno, aunque no paralelo, con las Bacrim. Una iniciativa así destrabaría muchos temas importantes del posacuerdo. Sobre todo, contribuiría al propósito de construcción de paz territorial. Llevar el Estado y los mercados a la periferia, que es el ideal subyacente de las negociaciones de La Habana, será mucho más fácil si no existen organizaciones armadas como las Farc o las Bacrim, que aprovechan el control de las economías criminales para ejercer un gobierno de facto de las comunidades (Duncan, 13 de febrero de 2016). Es cierto que las Bacrim no tienen cómo reclamar ningún tipo de motivación política y sería absurdo que el gobierno se las atribuyera. Pero es posible una paz basada en un proceso masivo y sistemático de desmovilización mediante instancias de sometimiento de la justicia. Se trata de que paguen una pena de cárcel que garantice su desvinculación de las actividades criminales, que reparen a sus víctimas y que dejen espacios libres para que el Estado cope el territorio con sus instituciones. Si no se piensa en algo así, será un hecho que los espacios libres que alcancen a dejar efectivamente las Farc serán ocupados por las Bacrim y la construcción de paz territorial será más complicada toda vez que estas no son solo una organización, son también una tecnología de control social. Es un aprendizaje extendido sobre cómo proveer orden, seguridad y garantizar un flujo de ingresos en sociedades que dependen de economías extractivas como el narcotráfico y la minería ilegal.

Tan efectivas son las instituciones de estos ejércitos privados, que el gran riesgo de una negociación con una Bacrim es que inmediatamente surja otra en su reemplazo para llenar las expectativas de riqueza de una clase delictiva y para llenar los vacíos de gobierno en la periferia del país. Para el Estado, la cuestión es entonces no solo cómo desmovilizar Bacrim mediante acuerdos. Lo que se necesita es imponer sus instituciones a lo largo de territorios periféricos, hoy bajo el control de ejércitos privados. Hay dos opciones, complementarias entre sí. Una es adecuar las instituciones estatales al contexto social. La otra es adecuar el contexto a sus instituciones. Ambas opciones toman mucho tiempo y recursos, pero al margen de ellas no existen soluciones milagrosas.



CAPÍTULO 4

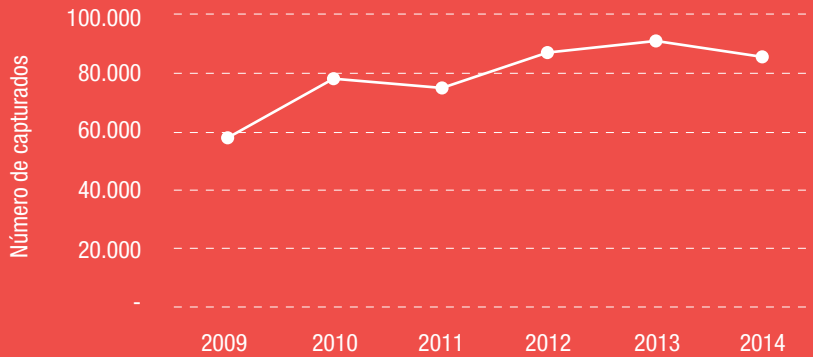
El problema del microtráfico, una expresión del control por criminales en comunidades y barriadas de las grandes ciudades

En cierto momento, luego de la desmovilización de las AUC, se habló de que los carteles mexicanos habían desplazado a los narcotraficantes colombianos, a tal extremo que las organizaciones criminales locales habían volcado su capacidad hacia el mercado interno de drogas¹⁸. Esa era la razón, de acuerdo con fuentes policiales, del nuevo problema de microtráfico, que se había convertido en noticia en ese entonces. La realidad era, sin embargo, muy diferente. El gran negocio continuaba estando en el mercado internacional. Aun bajo el supuesto de que los carteles mexicanos fueran capaces de controlar las rutas de cocaína desde los puertos colombianos, tanto el precio de la droga FOB como las cantidades exportadas son mayores en el mercado hacia afuera que en el mercado interno.

18 Una crítica bastante acertada y documentada a estas afirmaciones se encuentra en el texto de Angélica Durán *Violencia Urbana, Narcotráfico y Conflicto: algunas anotaciones para el debate*. En Indepaz (2010).

Figura 4.

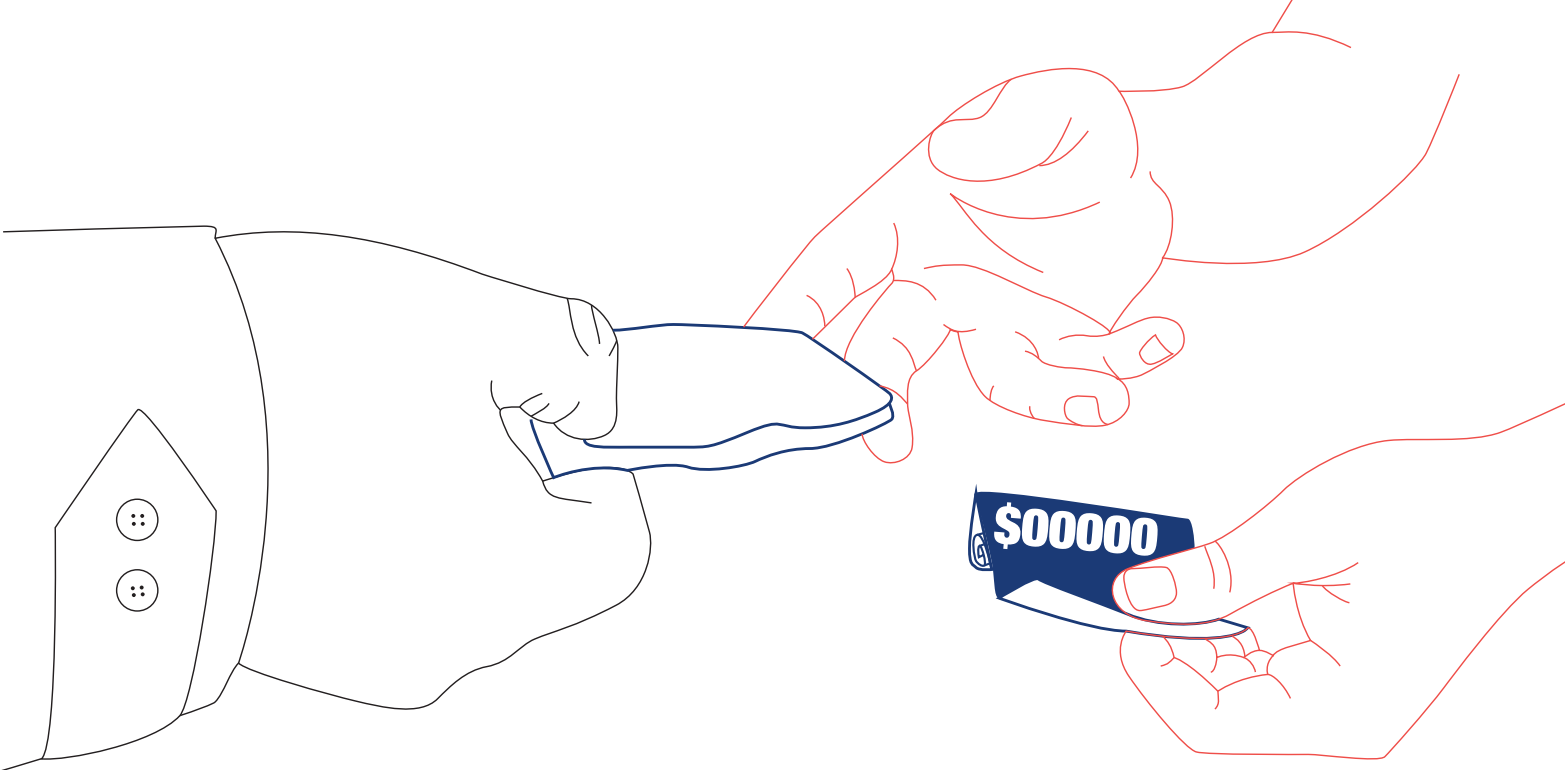
Evolución del número total de capturas por el delito de fabricación, porte y tráfico de estupefacientes



Fuente: Policía Nacional.

El problema del microtráfico era real, las cifras de capturas eran alarmantes (ver figura 4), no era una invención de los medios y de la policía, pero era de una naturaleza distinta. No tenía que ver con el monto de las ganancias, sino con la adopción de tecnologías de control social por grupos delincuenciales en las grandes ciudades. Desde cuando estaba vigente el control de las AUC sobre el crimen organizado, el tema del microtráfico hacía parte de los negocios típicos bajo el control de estas grandes estructuras armadas. La rentabilidad, desde entonces, era más política que económica. Quien controlaba la venta minorista de droga controlaba el territorio y el resto de los mercados criminales que allí tenían lugar. La mayor parte de las ganancias de las “plazas de vicio” se iban en el pago de la nómina de los sicarios, vigilantes, expendedores y demás delincuentes del lugar. No importaba, era un negocio que garantizaba a un grupo de las AUC el control del territorio.

Al desmovilizarse las autodefensas, desaparecieron los grandes jefes de los ejércitos privados que extendían su control desde lo rural hacia las ciudades gracias al control de las plazas de vicio. Pero el negocio continuó, ahora bajo el mando de organizaciones criminales locales o bajo el paraguas de



protección a la distancia de alguna Bacrim rural. La flexibilización y la autonomía adquirida, propia de las organizaciones en forma de red, significó una relajación en la disciplina de los miembros de las organizaciones delincuenciales. Los excesos comenzaron a hacerse más notorios en términos de violencia innecesaria y en delitos colaterales que llamaron la atención de los medios y las autoridades. De ahí que el tema de las ollas se convirtiera en parte de la agenda del propio presidente de la república, quien dio instrucciones a la policía para que las interviniera y desmantelara.

Pero la verdadera razón para que el microtráfico se convirtiera en una amenaza a la seguridad ciudadana estaba en un efecto colateral de la desaparición de los grandes capos de los carteles urbanos y de los ejércitos de las AUC. Al no disponer de las rentas del tráfico internacional y de los grandes negocios que


controlaban los capos, los jefes delincuenciales locales comenzaron a intensificar la extracción de rentas de las actividades locales. La extorsión se disparó. Cualquier actividad ilegal o informal estaba sujeta a un cobro por protección dentro de la típica lógica mafiosa. Quien no pagaba era expropiado de sus mercancías y de su negocio o agredido físicamente. Incluso, muchas actividades legales comenzaron a sufrir cobros por extorsión. Sobre todo, empresarios que no tenían influencia suficiente para reclamar protección de las autoridades o que tenían negocios en lugares donde las bandas criminales ejercían control territorial. Los nuevos niveles de predación, junto a los abusos y a la violencia excesiva, llamaron la atención de la ciudadanía.

Al igual que las Bacrim en las zonas periféricas, la proliferación de bandas criminales dedicadas al microtráfico es una herencia de

toda la violencia anterior. Es la adopción de tecnologías de control social impuestas por sofisticadas organizaciones criminales que hicieron parte de un conflicto armado, pero que luego son recicladas por organizaciones puramente delincuenciales. Ahora bien, estas tecnologías varían de acuerdo con la historia particular del involucramiento de los grandes carteles y de las facciones de las AUC en las barriadas y plazas de vicio de cada ciudad. Las grandes organizaciones criminales perfilaron la forma como los delincuentes locales iban a organizarse y a controlar los mercados minoristas de drogas.

En Medellín el tema de las bandas que controlan diversos espacios y transacciones en la ciudad tiene su origen en la guerra de Pablo Escobar contra el Estado. Escobar convirtió a los criminales locales en el aparato coercitivo del narcotráfico internacional. Desde entonces dispusieron de recursos y control de comunidades. Cuando se acabaron los grandes capos, luego de la desmovilización de Don Berna, estas bandas se especializaron en la extracción de rentas por extorsión y en el control de mercados criminales e informales. En Cali la situación fue distinta porque los capos del Cartel de Cali no involucraron a las bandas de los barrios marginales en el negocio. Al contrario, apoyaron a las autoridades en el mantenimiento del orden establecido. Sin embargo, en épocas posteriores las pandillas de los barrios marginales adoptaron las tecnologías de otras ciudades y se aliaron con las oficinas del crimen organizado que también comenzaron a ingresar en la ciudad. Al día de hoy existe en Cali un control criminal basado en la extorsión y en la monopolización de los mercados criminales e informales similar al de Medellín.

En Bogotá la situación es un poco diferente porque no se ha podido consolidar una gran oficina de cobro que aglutine y someta a las bandas dedicadas al microtráfico. El control de la venta minorista de drogas es más descentralizado. Pero al margen de las variaciones de cada caso, el tema del microtráfico se presenta como un grave problema en las ciudades, que, aunque poco tiene que ver directamente con el posacuerdo, corre el riesgo de ser un grave factor de riesgo para la seguridad. Es el surgimiento de una nueva modalidad de crimen organizado menos conectado con los circuitos mundiales del narcotráfico y más pendiente de las oportunidades de explotación de rentas locales, con su consiguiente impacto negativo en las condiciones de seguridad de la ciudadanía.



CAPÍTULO 5

El problema del lavado y los pobres resultados de las políticas públicas

Durante las últimas décadas, y de acuerdo con los cálculos más conservadores, en Colombia han entrado cada año cifras que rondan los varios billones de dólares por concepto de exportaciones de drogas. Un estudio reciente de Mejía y Rico (2011) estimaba los ingresos para finales de la década del 2000 en 7 billones de dólares anuales, una cifra similar a la entregada por Mancuso en un reportaje a la revista *Semana*¹⁹. Es de suponer que todo ese dinero luego de haber sido lavado e introducido en la economía legal debería constituir un volumen de capital tan grande que resultaría muy difícil esconder a las autoridades. Lo lógico sería esperar que la acción del Estado se hubiera traducido en la captura de numerosos responsables de las operaciones de blanqueo y en la incautación de los bienes y el dinero producto del narcotráfico.

19 Los datos son tomados de SIEDCO - Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional. Ver las estimaciones hechas por Mancuso a la revista *Semana* ver: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/las-cuentas-coca-mancuso/141234-3>

Para dar una idea de la pobreza de los resultados, basta decir que en Medellín, uno de los dos centros de lavado más importantes del país, en el 2014 solo se capturaron 7 personas por ese motivo. ¡En el 2013 se capturaron 4 personas y en el 2010 solo 2!

Sin embargo, los datos de capturas y de decomiso de bienes son ridículos en comparación con la magnitud de las exportaciones de drogas. Para dar una idea de la pobreza de los resultados, basta decir que en Medellín, uno de los dos centros de lavado más importantes del país, en el 2014 solo se capturaron 7 personas por ese motivo. ¡En el 2013 se capturaron 4 personas y en el 2010 solo 2! ¡En otros lugares donde se concentra el grueso de los cultivos y laboratorios como Nariño y Norte de Santander, solo se capturó una persona en cada departamento en el 2014! En total, en el país se capturan solo alrededor de 100 personas al año por delitos relacionados con el lavado de activos. Las cifras por departamento están disponibles en el anexo 1.

¿Por qué el Estado colombiano ha realizado un esfuerzo tan pobre para atacar esta fase del negocio, al tiempo que ha realizado enormes esfuerzos en otras fases como la erradicación de cultivos o el desmantelamiento de los grandes carteles? Las explicaciones más obvias van por el lado de la presión de Estados Unidos y la corrupción. Estados Unidos está más interesado en acabar la oferta, por lo que su ayuda internacional y su influencia política dejan a un lado las operaciones de lavado y se centran en la destrucción de la droga en su etapa primaria, principalmente cuando apenas está en la fase de cultivos. Del mismo modo, los lavadores concentran mayores recursos y hacen parte de sectores aceptados socialmente, por lo que se les facilita corromper a las autoridades. La droga en su fase de capital tampoco guarda el estigma social que implican las operaciones relacionadas con la producción y el transporte de mercancías, asociadas a criminales violentos provenientes de sociedades marginales y periféricas. Por lo que el menor uso de la violencia provoca una menor atención de las autoridades.

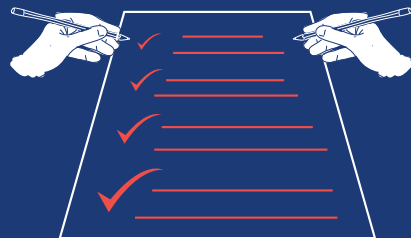
Todo esto puede ser cierto en el análisis de las razones por las que la persecución al lavado es menos intensa que la que se hace a las demás fases del negocio, pero como explicación es insuficiente. No considera otras razones políticas más importantes a la hora de definir dónde se concentra el esfuerzo del Estado. Desde el preciso momento en que el dinero es blanqueado e ingresa a una cuenta bancaria, comienza a estar bajo la regulación del Estado. Los lavadores no son en ese sentido un desafío institucional, son delincuentes sin aspiraciones de imponer sus propias leyes. Al contrario, están dispuestos a facilitar el control del Estado en las grandes ciudades donde está localizado el grueso de sus inversiones. En Medellín, por ejemplo, los comerciantes de El Hueco, quienes construyeron desde el lavado una de las zonas económicas más importantes de la ciudad, prefieren al día la regulación de sus negocios por las autoridades y las instituciones del Estado, a la de las Convivir, como se conoce a las mafias del centro. Son conscientes de que no pueden dejar la estabilidad de inversiones billonarias en manos de bandas de jóvenes y adolescentes armados.

Algo muy distinto ocurre en una región de cultivos o donde se instalan los laboratorios. Allí, los narcotraficantes, sean guerrillas, paramilitares o carteles, aspiran a gobernar con sus propias leyes y sus propios aparatos coercitivos. Por eso el Estado, ante el desafío que representan a sus instituciones y sus aparatos de seguridad, responde con mayor severidad. Destruir los cultivos y los laboratorios es un paso necesario para recuperar el control del Estado sobre la población y el territorio. En ocasiones se trata de incluir

esa población y esos territorios por primera vez bajo el control del Estado. Es una lógica política que va más allá de la presión norteamericana y de la corrupción, que sin duda son reales en las decisiones sobre cuál fase del negocio atacar con mayores recursos y voluntad.

El problema es que de todos modos el lavado afecta indirectamente la capacidad institucional del Estado, quizá tanto como las otras fases operativas. La corrupción alrededor del lavado destruye las reglas del juego de la democracia al distorsionar los resultados electorales. Toda la economía informal y las ventas de contrabando que son utilizadas para el blanqueo de dinero destruyen la capacidad del Estado de regular los mercados. Eso sin mencionar que gracias al blanqueo se financian las otras fases de la cadena productiva del negocio. Una parte menor del dinero que se blanquea en las ciudades va a parar a los municipios, veredas y selvas donde sucede el grueso del conflicto. Sin embargo, ese dinero es suficiente para que guerrillas, paramilitares y mafias desafíen a las instituciones y las autoridades estatales.

En consecuencia, reorientar los esfuerzos del Estado en contra del lavado debe ser una política pública de máxima prioridad en el posacuerdo, no solo para evitar que la droga llegue al consumidor en EE.UU., sino para recuperar el control de numerosos espacios y comunidades donde hoy los criminales ejercen su propia ley y donde las Farc al momento de dejar sus armas van a experimentar el mayor riesgo de ataque por parte de las Bacrim. Lo que al final de cuentas es la principal amenaza para la paz en el posacuerdo.



CAPÍTULO 6

El borrador conjunto del Gobierno Nacional y las Farc-EP de cara al problema de las drogas ilícitas

La siguiente sección analiza lo firmado hasta ahora en el punto de drogas en los acuerdos de La Habana y sus implicaciones en el posacuerdo. El Estado y las Farc-EP llegaron a una posible solución al problema de drogas ilícitas, y en ella ambas partes consideraron cuatro frentes a los que se debe apuntar. El primer frente son las comunidades marginadas y aisladas por el conflicto, que han sido las que han sufrido más crudamente los estragos de los cultivos ilícitos. Allí se debe de buscar una solución integral, una reforma agraria estructural para asegurar el futuro de ellas, y el acuerdo se debe de plantear en torno a la sustitución efectiva de estos cultivos y nuevas oportunidades para el progreso. El segundo frente es la corrupción en las instituciones del Estado, derivada del narcotráfico y que afecta la eficiencia y el desempeño de los gobiernos, además de entorpecer procesos de desarrollo. El tercero es el compromiso a intensificar la lucha contra las operaciones finales del narcotráfico como el lavado de activos, llevadas a cabo por organizaciones criminales. El cuarto frente es la sociedad como un todo: buscar soluciones para los consumidores y los derechos humanos, y que se apliquen y cumplan los principios del Estado social de derecho. También se tienen en cuenta las comunidades que usan la hoja de coca como una tradición milenaria y ancestral.

Para llegar a una solución firme y viable en el marco del posacuerdo, se acordaron tres planes: i) el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, ii) los programas de prevención del consumo y la salud pública, y iii) la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. A continuación se explica cada uno de ellos:

1. Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito

La base del acuerdo en el tema de sustitución de cultivos es el de la generación de condiciones de bienestar para las comunidades afectadas por el conflicto, en particular aquellas que han tenido relación de subsistencia con los cultivos de uso ilícito. Con este propósito, el gobierno colombiano implementará el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS, que será la autoridad competente en este tema. El Estado colombiano tendrá como objetivo primordial asegurar y fortalecer la presencia institucional en todos los rincones del país, para así generar y asegurar las garantías necesarias, la sostenibilidad del PNIS y las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones. Por su parte, las Farc-EP, luego de firmado el acuerdo, participarán activamente y contribuirán a la solución del problema. Además, se pactó que el PNIS será un componente de la Reforma Rural Integral, RRI; la construcción de acuerdos y planes de trabajo deberá de ser conjunta, participativa y concertada, se tomará como base la decisión de las comunidades de abandonar estos cultivos; habrá un enfoque diferencial para cada territorio y se tendrán en cuenta comunidades más vulnerables como las comunidades indígenas y afrodescendientes para garantizar la sostenibilidad socio-ambiental; se enfatizará que todas las acciones deberán de estar fundamentadas en el respeto y aplicación de los principios y normas del Estado social de derecho y los derechos humanos; y, por **último**, para generar confianza entre las comunidades, la sustitución será completamente voluntaria para evitar detrimentos de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las familias afectadas.

Para contribuir con la generación de mejores condiciones de vida y oportunidades económicas a la población afectada por los cultivos de uso ilícito, el PNIS promoverá la sustitución voluntaria y la participación voluntaria en estos programas mediante los siguientes elementos: la generación de un entorno de seguridad para garantizar el derecho a la vida; en este punto se establece el compromiso de poner en marcha un programa de desminado y limpieza de las zonas del país que hayan sido afectadas por minas antipersona y municiones sin explotar.

El segundo elemento será que cada uno de los programas que se vayan a implementar deberán de ser acordados con las comunidades, partiendo de la voluntad de las partes; en el acuerdo se incluirá la formalización del compromiso de sustitución de cultivos, de no resiembra y no participación en la comercialización ilegal de materias primas derivadas de los cultivos ilícitos; en este punto cabe aclarar que se establece explícitamente que en aquellos predios donde no acepten los programas de sustitución planteados se procederá con erradicación manual.

El siguiente elemento plantea que aunque la cobertura del PNIS sea nacional, la aplicación de este se iniciará según la priorización de los territorios de acuerdo con algunas especificaciones y criterios técnicos que se establecerán posteriormente. También se sostiene que habrá un tratamiento penal diferencial para eximir de sanción penal a los pequeños agricultores que tengan o hayan tenido vínculos con cultivos ilícitos dentro de un plazo de dos años desde el día en que

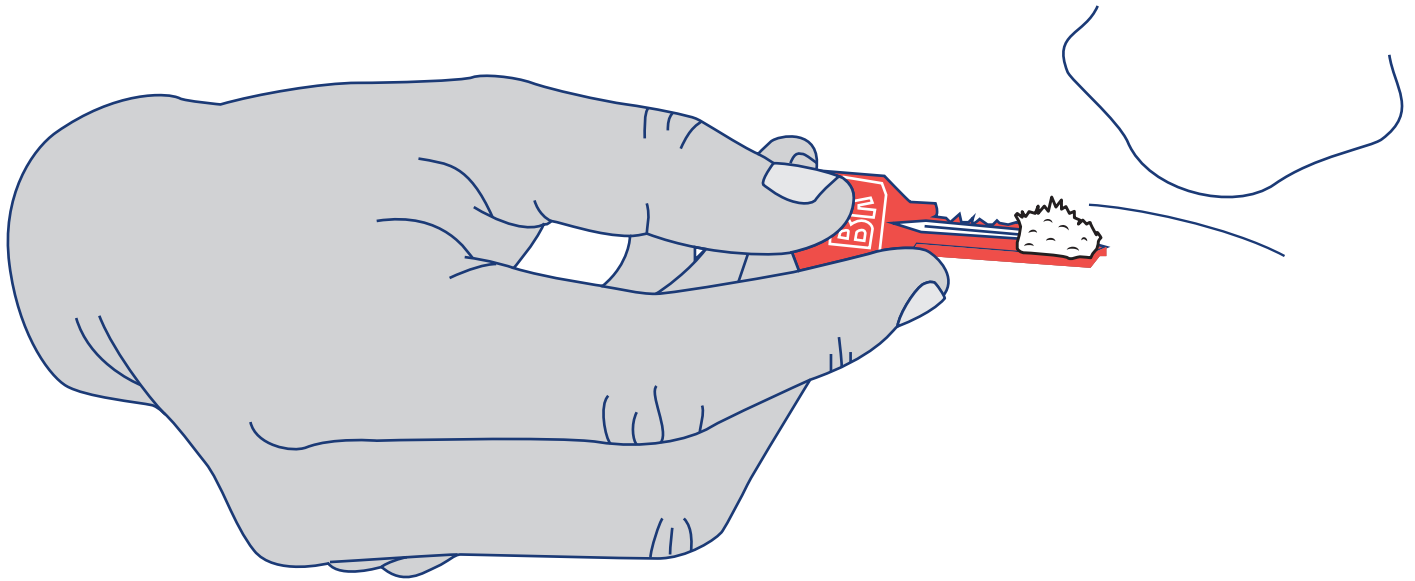
se ponga en marcha el acuerdo y que manifiesten la decisión de renunciar a los cultivos siguiendo los planes integrales de desarrollo alternativo. El seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento será periódico y de la mano de consejos municipales de evaluación de seguimiento, acompañados de invitados de los sectores competentes de cada una de las comunidades.

Los últimos elementos son los componentes de un plan de atención inmediata para los núcleos familiares, los recolectores y la comunidad en general, que asegurará unos mínimos vitales en temas alimentarios, en materia de cultivos a corto y largo plazo, en oportunidades laborales, en temas educativos y de protección al adulto mayor. En el punto de la asistencia alimentaria hay una disyuntiva importante entre las partes, ya que el Gobierno Nacional propone una asistencia por seis meses, mientras que las Farc-EP proponen un auxilio por dos años.

Junto con este plan de choque también se establece la implementación de obras de infraestructura social de ejecución rápida para atender las necesidades más urgentes de cada población, y ayudas de sostenibilidad y recuperación ambiental de los territorios. Como reconocimiento a las áreas donde se cumplan los compromisos, se facilitarán los procesos de formalización de la propiedad en los términos del Plan de Formalización Masiva que se propone en la Reforma Rural Integral. Para las zonas apartadas también se deberán de crear medidas de impacto en temas laborales ambientales y socioeconómicas. Junto con la implementación de estos planes de choque inmediato se deberán de establecer cronogramas, metas e indicadores para medir el impacto de los proyectos.

En sí mismos, los puntos del acuerdo en el plan de sustitución de cultivos responden a demandas y realidades sociales que el Estado y la sociedad están en mora de atender. Integrar a estas comunidades a las instituciones del Estado y a los mercados modernos es una tarea indispensable para la construcción de nación y de sociedad, y, necesariamente, un paso previo para poder alcanzar una paz definitiva. Sin embargo, la forma como fue acordado el plan de inversiones presenta grandes riesgos. Por un lado, las Farc quedaron como las grandes interlocutoras y representantes de las comunidades que viven de los cultivos de coca, mientras que el gobierno colombiano queda como la parte opuesta a los programas de desarrollo y de sustitución de cultivos, que debe responder solo por compromisos adquiridos durante la negociación con la guerrilla.

Por otro lado, y este riesgo es mucho más grave, la legalización de los cultivos durante dos años, además de crear fuertes incentivos para que colonos y campesinos se dediquen a la hoja de coca, ofrece una gran oportunidad a las Bacrim de apoderarse de un mercado criminal. Los cultivos podrán ser legales, pero las fases posteriores del negocio no lo son y algún tipo de organización criminal intentará imponerse violentamente para controlar las rentas del negocio y el acceso a las fuentes de suministro de la base de coca para fabricar cocaína. De hecho, quien controle esta fuente de suministro se convertirá en la organización más importante del narcotráfico en el país. Es apenas cuestión de tiempo para que las Bacrim incursionen en zonas de cultivos y, eventualmente, terminen por disputar a las Farc el control de los cultivadores. Dado que estas estarán desarmadas, los resultados de este enfrentamiento pueden ser muy riesgosos para el proceso y para la protección de las Farc en la legalidad política.



2. Programas de prevención del consumo y salud pública

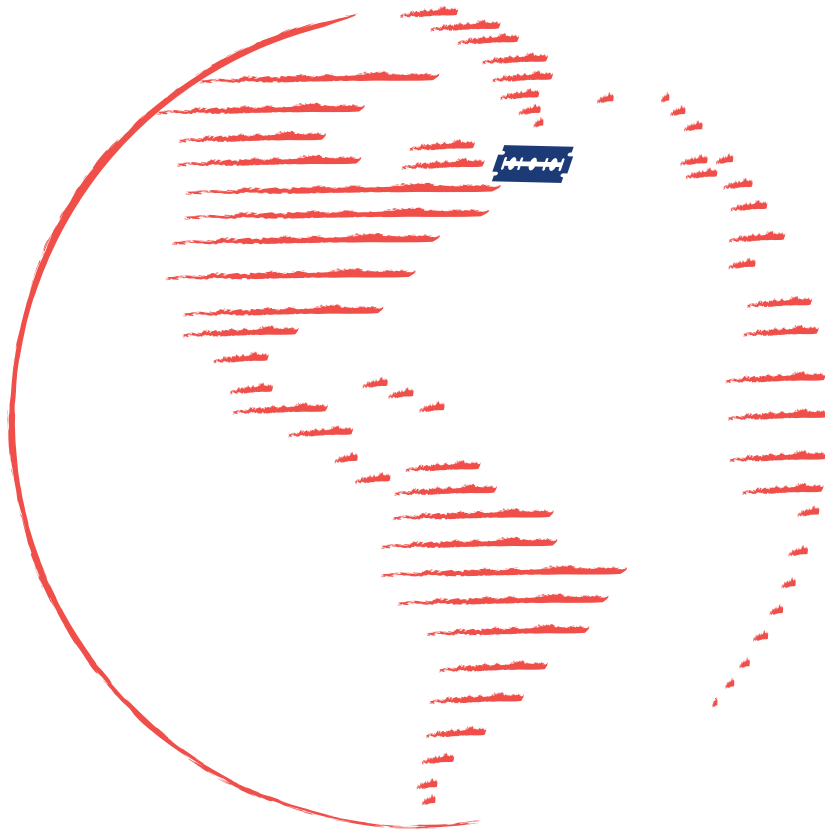
El segundo plan tiene menos incidencia en temas políticos y de seguridad en el posacuerdo. Es una aproximación del corte de política de salud pública al tema del consumo de drogas. Parte de reconocer que al ser el consumo de psicoactivos un fenómeno generado por causas económicas, familiares, culturales y sociales, la solución requiere un esfuerzo mancomunado entre las comunidades, las autoridades y las familias de los individuos, en torno a políticas de salud pública de prevención, atención y acompañamiento integral. Estas políticas, generadas a partir de un enfoque pluralista y participativo, teniendo en cuenta los principios de la democracia, el Estado social de derecho y los derechos humanos, para lograr el fortalecimiento a todo nivel del sistema de protección social.

Para esto, el Gobierno Nacional se compromete a crear el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, cuyo objetivo es entrelazar todas las instituciones competentes en materia de la prevención y el consumo de drogas ilícitas. Los principios en los que se fundamenta este programa parten de una serie de enfoques que hacen de este un proyecto multidimensional: un enfoque de derechos humanos donde se garantiza la no estigmatización, discriminación o persecución del adicto; un enfoque de salud pública para identificar las necesidades en la población; un enfoque diferencial y de género para asegurar que las soluciones respondan a las necesidades específicas de los consumidores, además de garantizar el respeto por el uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas.

Junto con el programa antes planteado, también se deberá diseñar un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas para mejorar la atención a los consumidores que necesiten ayuda de forma progresiva en temas de tratamiento y rehabilitación. Además, para que este programa esté actualizado, el Gobierno fomentará instancias nacionales de participación con representantes de las autoridades competentes y miembros de las comunidades vulnerables; dentro de estas instancias se trabajará para la revisión y evaluación de las políticas implementadas, el análisis de las tendencias de consumo de drogas ilícitas y por último retomar consideraciones pertinentes sobre las experiencias y trabajos sobre el tema, tanto a nivel nacional como internacional, teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos internacionales.

Este programa debe de promover el desarrollo de capacidades de las autoridades locales, por esto las acciones en el enfoque territorial y poblacional se deberán realizar mediante planes de acción participativos que contengan mínimamente algunas acciones de vital importancia, tales como acciones para promover la salud y la prevención, para fortalecer las comunidades, para apoyar el liderazgo juvenil, además de programas especiales en las instituciones educativas del país, acciones para sensibilizar y reducir el daño en las comunidades evitando la estigmatización y discriminación de los consumidores, y acciones para ampliar y mejorar el sistema salud en temas de acceso y asistencia para los consumidores.

Finalmente, deberán de implementar instancias participativas de evaluación y seguimiento, para adelantar un monitoreo permanente de todo aquello que se adelanta de cara al consumo, evaluando el impacto y a su vez determinando nuevas necesidades; para esto se pondrá en marcha un sistema de seguimiento y evaluación. Junto con los planes de evaluación y seguimiento se gestionarán algunas medidas para tener información pertinente y necesaria, medidas que estarán enfocadas en la elaboración de estudios e investigaciones, análisis periódicos territoriales y la creación de mecanismos de comunicación efectiva. La financiación de este programa se discutirá en el punto 6 de la agenda del acuerdo general.



3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

El último componente del plan se enfoca en una solución global al problema del narcotráfico, que evite reducir el asunto a la represión de los productores primarios. Parte de interpretar las drogas ilícitas como un problema que va más allá del ámbito nacional, pues sus efectos se ven a lo largo del mundo; por esto, las soluciones deben plantearse como políticas globales para anular factores, mecanismos y procesos que estimulan los procesos de producción, comercialización y consumo de drogas, además del lavado de activos derivado de estos procesos.

El propósito central de este punto es desarticular las organizaciones criminales y las redes dedicadas al lavado de activos, ya que para tener una paz duradera y estable es necesario abordar y esclarecer el tema

de la relación de las drogas ilícitas con el conflicto, incluyendo al paramilitarismo. Como parte de los compromisos adquiridos, el Gobierno Nacional endurecerá la lucha en varios frentes contra la producción de narcóticos, su comercialización y los procesos adyacentes a estas. Primero se deberá implementar una estrategia de judicialización efectiva en la que se fortalezcan y se articulen las instancias y mecanismos de investigación y judicialización de estas redes de crimen organizado, con medidas como la creación de grupos interinstitucionales en estrecha coordinación con otros organismos del Estado y el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional. Por otra parte, como mecanismo para desincentivar las economías ilegales, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia

que girará alrededor de la persecución de bienes y activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos. Así mismo, pondrá en marcha una campaña para promover valores y una cultura contra el lavado de activos, y ejecutará efectivamente la extinción de dominio y el buen manejo de los bienes y capitales incautados, que podrán ser destinados al apoyo de los planes y programas contemplados en el acuerdo final.

Además de las estrategias sobre lavado de activos, el Gobierno se comprometerá a controlar los insumos del narcotráfico a partir de nuevas normas y compromisos de las empresas productoras, importadoras y comercializadoras legales de estos químicos, sin afectar las actividades de producción lícita. Igualmente, se redoblarán los esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Y por último, al llegar al fin del conflicto, el Gobierno Nacional se comprometerá con la creación de espacios de diálogo y reflexión regional, y con la programación de una conferencia internacional en la Organización de las Naciones Unidas, donde se hará una evaluación de las políticas y experiencias previas en la lucha antidrogas desde la perspectiva de los productores y consumidores para construir consensos en torno a la política de la lucha contra las drogas ilícitas.

En términos gruesos, se trata de la enunciación de una serie de buenos deseos, porque los puntos tratados están por fuera del resorte de la decisión del Gobierno Nacional y porque son problemas ya previamente identificados, como la corrupción, sobre los cuales los efectos de las políticas públicas han sido bastante limitados.



Conclusiones

Del análisis anterior se desprenden los siguientes hallazgos sobre los principales riesgos que puede implicar el narcotráfico en el posacuerdo:

- i)** Las Farc dejarán un contexto de cultivos en expansión, y eso conducirá a que, con una alta probabilidad, las Bacrim y los mandos medios y guerrilleros rasos de las Farc que rehúsen desmovilizarse compitan por el control territorial. Esta competencia puede llevar a un incremento crítico de los niveles de violencia si el Estado no copa con sus instituciones los territorios que las Farc controlaban como insurgencia armada. Una de las potenciales víctimas son los propios desmovilizados de las Farc que ahora como partidos y movimientos sociales aspiren a hacer política local. Como también lo serán el resto de políticos y activistas de otras tendencias que no se acojan a los intereses de las Bacrim.
- ii)** En la lucha contra el narcotráfico existe evidencia de una mayor efectividad de políticas orientadas a eslabones específicos de la cadena. En particular, a aquellos donde se genera más valor agregado, como la transformación en cocaína y la comercialización. La interdicción y la destrucción de laboratorios se encuentra relacionada con las mayores caídas en extensiones de cultivos ilícitos.
- iii)** Existan o no grandes operarios internacionales de drogas colombianos, las estructuras armadas del tipo de carteles que ejercen poder en ciudades y áreas integradas están en declive. Existen *baby* carteles que no son más que operarios del tráfico

internacional. Pero estas organizaciones no ejercen un control como tal de las otras organizaciones que ejecutan operaciones similares o distintas a las suyas que son necesarias para mantener el suministro de drogas a los mercados internacionales. Se trata solo de ejecutar negocios ilegales y clandestinos. El poder sobre el narcotráfico, entendido como la capacidad de imponer decisiones a los distintos nodos operativos del negocio, reposa en el control armado de áreas periféricas con organizaciones del tipo Bacrim. Desde allí se organizan las oficinas de cobros que imponen orden entre los narcotraficantes.

- iv)** Existe un problema de microtráfico relacionado con oficinas y combos en las grandes ciudades, pero está cada vez más desligado de grandes operarios del tráfico internacional, lo que es una buena noticia, pero también puede traer más desorden entre la pequeña criminalidad y afectar la seguridad ciudadana. De todos modos es importante tener en cuenta que las Bacrim suelen utilizar las bandas y combos que controlan el microtráfico para proyectar su capacidad de regulación violenta hacia grandes ciudades. El tema del microtráfico, por consiguiente, será otra expresión del legado de criminalidad que dejó el conflicto luego de tantas décadas.
- v)** El país está en pañales para combatir y utilizar los recursos del lavado de activos de la droga en el posacuerdo. Las cifras de captura de lavadores, expropiación de activos, dineros y cuentas bancarias son ridículas en comparación con el tamaño del negocio y con el esfuerzo en represión que se realiza en otras fases del negocio como los cultivos. Esto se extiende a todo el ciclo criminal del narcotráfico, donde se evidencia la ausencia de política criminal. El Estado tiene que hacer esfuerzos en la articulación entre la Policía, el Ejército, fiscales y jueces, en tanto es allí donde se logra garantizar la efectividad de las medidas.
- vi)** Hay que tener mucho cuidado con el plazo de dos años dado en los acuerdos a los cocalleros para que replacen sus cultivos por algún producto lícito. Aunque los cultivos sean lícitos entonces, la venta de la base de coca atraerá al crimen organizado, lo que incrementa el riesgo de que las Bacrim incursionen en territorios donde las Farc aspiren a hacer política legal. Esto se puede agravar, en el caso de prosperar iniciativas orientadas a que sea el mismo Estado quien compre la hoja de coca a los productores. Sin ser perfecta, una solución menos peligrosa sería la compra de productos lícitos que sustituyan los cultivos de coca.

Referencias

- Bargent, J. (2014). Colombia tiene como blanco la nueva generación de 'Baby Narcos'. *Insight Crime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/nueva-generacion-baby-narcos-nuevo-blanco-colombia>
- Camacho, A. y Mejía, Daniel (2012). "Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano". En: *Costos Económicos y Sociales del Conflicto en Colombia*, editado por María Alejandra Arias, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez. Bogotá, Colombia: Ediciones UniAndes.
- Castillo, J. C., Mejía, Daniel y Restrepo, Pascual (2014). "Scarcity Without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War." Working Paper, no. 356, Center for Global Development, Washington, DC.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado: amenaza global, respuestas nacionales. En: *Revista de Historia Internacional*. (42), pp. 3-14. Chile: CIDE.
- CM& (7 de julio del 2015). Bandas criminales se apoderan del 'negocio' del narcotráfico según Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de <http://www.cmi.com.co/bandas-criminales-se-apoderan-del-negocio-del-narcotrafico-segun-fundacion-paz-y-reconciliacion>
- Cox, C. (2005). "Corn Gluten Meal – A Natural Lawn Care Herbicide." *Journal of Pesticide Reform* 25, no. 4: 6-7.
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2015). Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Informe Final.
- DEA – Drug Enforcement Administration (1993). *Coca Cultivation and Cocaine Processing: An Overview*. Drug Enforcement Administration, Office of Intelligence, Strategic Intelligence Section, Latin America Unit.
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Duncan, G. (2013). La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. En: *Economías criminales y poder político*. (Ed.) Giraldo, J. Medellín: Editorial Eafit.
- Duncan, G. (27 de febrero del 2014). Las Farc y las drogas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13569875>
- Duncan, G. (19 de diciembre del 2015). Una pelea que dar. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/gustavo-duncan/pelea-dar>

- Duncan, G. (13 de febrero del 2016). Paz con los criminales. El País. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/gustavo-duncan/paz-con-criminales>
- Duncan, G. (9 de marzo del 2016). Es la extorsión. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/es-la-extorsion-gustavo-duncan-columna-el-tiempo/16532536>
- Duncan, G. y Velasco, J. D. (20 de enero del 2014). Los "Urabeños" y el narcotráfico en Colombia: historia que se repite. Razón Pública. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7288-los-%E2%80%9CCurabe%C3%B1os%E2%80%9D-y-el-narcotr%C3%A1fico-en-colombia-historia-que-se-repite.html>
- El Nuevo Siglo (21 de octubre del 2012). Microtráfico: el desafío de los baby carteles. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2012-microtr%C3%A1fico-el-desaf%C3%A1do-de-los-baby-carteles.html>
- El Tiempo (6 de febrero del 2016). Fiscalía activa plan para evitar que Bacrim ocupen zonas de las Farc. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/bandas-criminales-podrian-ocupar-zonas-de-las-farc/16502874>
- El Tiempo (10 de marzo del 2016). 'La paz no es con nosotros': Pacífico colombiano. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/analisis-del-proceso-de-paz-desde-el-pacifico-colombiano/16533773>
- Felbab-Brown, V. (2009). "The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. Foreign Policy Paper Series, no. 12. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fundación Ideas para la Paz, FIP (2013). Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Recuperado de <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/152801cd7c30f75d>
- Fundación Paz y Reconciliación (2013). Las bacrim después de 2013. ¿Pronóstico reservado? Recuperado de <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2013/12/Informe-2013-Bacrim1.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz, FIP (2016). Economías criminales en clave de posconflicto: tendencias actuales y propuestas para hacerles frente. Serie Notas Estratégicas No. 01. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56b8b198b6272.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación (2016). Las bandas criminales y el posconflicto. Recuperado de http://www.elespectador.com/files/pdf_files/b40c042e5345f328cf-b9ea451437fa54.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación (8 de febrero del 2016). Bandas criminales: la amenaza para la paz. Recuperado de <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz/>
- Fundación Paz y Reconciliación (25 de febrero del 2016). Así operan las más temidas 'bacrim' del país. Las 2 Orillas. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/asi-operan-las-mas-temidas-bacrim-del-pais/>

- García Villegas, M., Espinosa, J. y Jiménez, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico. La geografía judicial de los delitos de droga en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Garzón Vergara, J. (marzo del 2012). La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. En: *Citizen Security and Organized Crime*. Woodrow Wilson International Center of Scholars, pp. 1-14.
- Gutiérrez, F. (2010). *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia*. En 25 años de la descentralización en Colombia (pp. 11-54). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ibáñez, M. y Vásquez, Juanita (2016). "Can we fight drugs using communication campaigns? A framed field experiment." *Georg-August-Universität Göttingen Discussion Papers No. 199*.
- Ibáñez, Ana María, Mejía, Daniel y Uribe, María José (2011). "Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)". Documento CEDE 2011-13. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Imming, J. (2010). "Glyphosate : Safe or Sorry." *Organic Gardener* (May/June 2010).
- Indepaz (2015). *X Informe sobre grupos narcoparamilitares*. Publicado por Indepaz, Bogotá.
- La Razón (20 de enero del 2016). Para las Bacrim la minería ilegal es tan rentable como el narcotráfico: Policía. Recuperado de <http://www.larazon.co/web/2016/01/para-las-bacrim-la-mineria-ilegal-es-tan-rentable-como-el-narcotrafico-policia/>
- Lancheros (1 de diciembre del 2013). Colombia y el fin de los grandes carteles. *El Universal*. <http://archivo.eluniversal.com.mx/el-mundo/2013/impreso/colombia-y-el-fin-de-los-grandes-crteles-85051.html>
- Landy, D. S. (1988). "The Constitutional Implications of Government Pesticide Spraying: e Case for Limited Judicial Intervention and an Intermediate Standard of Review." *California Law Review* 76, no. 1 (1988): 221-64.
- Llorente, M. (5 de diciembre del 2015). *Economías criminales: el gran obstáculo del posconflicto*. Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/especial-de-paz-no-todo-es-optimismo-las-economias-criminales-son-un-obstaculo/452305-3>
- Mapping Militants Project (2016). *Mapping Militant Organizations: Bandas Criminales*. Stanford University. Recuperado de: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/607>
- McDermott, J. (3 de diciembre del 2013). 20 años después de Pablo: La evolución del comercio de drogas de Colombia. *Insight Crime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/20-anos-despues-de-pablo-la-evolucion-del-comercio-de-drogas-de-colombia>
- McDermott, J. (2014a). *The Changing Face of Colombian Organized Crime*. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11153.pdf>
- McDermott, J. (2014b). ¿La última bacrim en pie? El ascenso de los Urabeños en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11074-20150116.pdf>

- Mejía, D. (2011). "Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia". En: Política Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Compiladores: Alejandro Gaviria Uribe, Daniel Mejía Londoño. Universidad de los Andes. 2011. Pp. 69- 90.
- Mejía, D. (2015). "Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs," Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016. Foreign Policy at Brookings. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative.
- Mejía, D. y Posada, Carlos E. (2008). "Cocaine Production and Trafficking: What do we know?" Policy Research Working Paper Series 4618. The World Bank. Washington, D.C.
- Mejía, D. y Rico, Daniel M. (2011). "La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia". En: Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos, editado por Gaviria Uribe, Alejandro y Mejía, Daniel. Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad de los Andes.
- Mejía, D. y Restrepo, Pascual (2013). "The Economics of the War on Illegal Drug Production and Trafficking. Documento CEDE 2013-54. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Mejía, D., Restrepo, Pascual y Uribe, María José (2011). "The Sticks and the Carrots of anti-drug policies in producing countries: The case of Colombia". Mimeo. Universidad de los Andes.
- Mejía, D., Restrepo, Pascual y Roza, Sandra V. (2015). "On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-experiment in Colombia." World Bank Economic Review (forthcoming).
- Misión de Observación Electoral, MOE (2015). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2015. Recuperado de <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Mapas%20de%20Riesgo%20electoral%202015.pdf>
- Morales, F. (16 de marzo del 2015). Farc, sus territorios y las elecciones. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/farc-sus-territorios-y-elecciones-articulo-549764>
- Moya, A. (2005). "Impacto de la Erradicación Forzosa y el Desarrollo Alternativo Sobre los Cultivos de Hoja de Coca". Master's thesis, Department of Economics, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- Muñoz-Mora J. C., Tobón, Santiago y Jesse d'Anjou, (2014). "Does land titling matter? The role of land property rights in the war on illicit crops in Colombia," HiCN Working Papers 168, Households in Conflict Network.
- Naím, M. (2006). Ilícito. Bogotá: Random House Mondadori.
- Prieto, A. (2013). Las bacrim y el crimen organizado en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>
- Prieto, A. (2014). La relación FARC- Bacrim y sus lugares comunes. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1068>
- Regidor, E., Ronda, E., García, A. M. y Domínguez, V. (2004). "Paternal Exposure to Agricultural Pesticides and Cause Specific Fetal Death." Occupational and Environmental Medicine 61, no. 4 (2004): 334-9.

- Relyea, R. A. (2005). "The Impact of Insecticides and Herbicides on Biodiversity and Productivity of Aquatic Communities." *Ecological Applications* 15, no. 2: 618-27.
- Reyes, L. C. (2014). "Estimating the Causal Effect of Forced Eradication on Coca Cultivation in Colombian Municipalities." *World Development* 61 (2014): 70-84.
- Rozo, S. V. (2013). "On the Unintended Consequences of Enforcement on Illegal Drug Producing Countries." Working Paper, Department of Economics, University of California-Los Angeles.
- Sanborn, Margaret, Donald Cole, Kathleen Kerr, Cathy Vakil, Sanin, Luz Helena y Bassil, Kate (2004). "Systematic Review of Pesticide Human Health Effects". Toronto, Canada: Ontario College of Family Physicians.
- Sherret, L. (2005). "Futility in Action: Coca Fumigation in Colombia." *Journal of Drug Issues* 35, no. 1: 151-68.
- Silva, S. (20 de noviembre del 2013). El ascenso de las Farccrim. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/el_ascenso_de_las_farccrim-BAEC_270706
- Thoumi, F. (2002). "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 582, pp. 102-116.
- Tickner, A., García, D. y Arreaza, C. (2011). Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En A. Gaviria y D. Mejía. (Eds.). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 413-438). Bogotá: Universidad de los Andes.
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2011). *The Transatlantic Cocaine Market*. Research Paper. Studies and Threat Analysis Section.
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2015). *Monitoreo de cultivos de coca 2014*. Preparado con el Gobierno de Colombia. Bogotá.
- UNODC (2015). *Monitoreo de Cultivo de Coca 2014*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- Valencia, L. (24 de febrero del 2016). *Las bandas criminales y el posconflicto*. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/bandas-criminales-y-el-posconflicto-articulo-618625>

Anexo

| | Artículo 323. Lavado de activos | | | | | Artículo 324. Lavado de activos (circunstancias de agravación) | | | | | Artículo 325. Omisión de control | | | | | Artículo 325a. Omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo | | | | |
|--------------------|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|--|----------|----------|----------|----------|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|---|----------|----------|----------|----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Amazonas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Antioquia | 3 | 21 | 15 | 8 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Arauca | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Atlántico | 2 | 6 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bolívar | 3 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Boyacá | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caldas | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caquetá | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Casanare | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cauca | 7 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Cesar | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Chocó | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cundinamarca | 44 | 44 | 51 | 44 | 40 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Córdoba | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guainía | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guajira | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guaviare | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Huila | 0 | 4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Magdalena | 4 | 1 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Meta | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nariño | 0 | 4 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Norte de Santander | 1 | 5 | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Putumayo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Quindío | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Risaralda | 2 | 19 | 2 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| San Andrés | 1 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Santander | 0 | 1 | 6 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sucre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tolima | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valle | 19 | 16 | 24 | 48 | 16 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 |
| Vaupés | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Vichada | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 104 | 136 | 111 | 121 | 103 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 4 |

| Artículo 326. Testaferrato | | | | | Artículo 327. Enriquecimiento ilícito de particulares | | | | | Otros delitos | | | | | Total | | | | |
|----------------------------|----------|-----------|----------|----------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 488 | 608 | 689 | 685 | 714 | 490 | 608 | 689 | 685 | 714 |
| 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 5 | 4 | 3 | 2 | 31589 | 33002 | 35945 | 36247 | 38508 | 31594 | 33028 | 35965 | 36260 | 38525 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 544 | 725 | 927 | 962 | 1016 | 544 | 725 | 927 | 962 | 1016 |
| 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 7635 | 9057 | 10897 | 13143 | 11904 | 7638 | 9064 | 10901 | 13146 | 11907 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 9484 | 9499 | 9622 | 9215 | 9454 | 9487 | 9502 | 9625 | 9215 | 9455 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5206 | 5698 | 6454 | 6977 | 7371 | 5208 | 5699 | 6454 | 6977 | 7371 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7127 | 7332 | 8276 | 8263 | 9462 | 7127 | 7332 | 8276 | 8266 | 9462 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1905 | 2151 | 2383 | 2470 | 2445 | 1905 | 2152 | 2384 | 2470 | 2445 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1326 | 1720 | 1968 | 2234 | 2323 | 1326 | 1721 | 1968 | 2234 | 2324 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 5 | 3 | 7 | 2 | 3802 | 4260 | 4794 | 4819 | 4794 | 3817 | 4268 | 4797 | 4826 | 4799 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2851 | 3459 | 3772 | 4168 | 4500 | 2852 | 3459 | 3772 | 4168 | 4500 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1084 | 1227 | 1292 | 1055 | 1060 | 1086 | 1232 | 1293 | 1058 | 1060 |
| 1 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 6 | 7 | 6 | 1 | 51556 | 46373 | 64636 | 66534 | 67132 | 51603 | 46424 | 64697 | 66585 | 67173 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 6005 | 7364 | 8445 | 8888 | 8554 | 6007 | 7364 | 8445 | 8889 | 8555 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 253 | 246 | 292 | 199 | 190 | 253 | 246 | 292 | 199 | 190 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1554 | 1549 | 2051 | 2151 | 2178 | 1554 | 1550 | 2051 | 2151 | 2181 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 325 | 336 | 466 | 468 | 488 | 325 | 336 | 466 | 468 | 489 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4280 | 4950 | 5329 | 5880 | 6368 | 4281 | 4954 | 5329 | 5881 | 6369 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2903 | 2863 | 3529 | 4195 | 4370 | 2907 | 2864 | 3529 | 4196 | 4381 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3677 | 3767 | 4159 | 5537 | 6036 | 3687 | 3767 | 4160 | 5540 | 6036 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 8075 | 8203 | 8913 | 9863 | 10109 | 8077 | 8209 | 8913 | 9865 | 10111 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 6730 | 6993 | 7907 | 7920 | 8304 | 6732 | 7000 | 7912 | 7923 | 8305 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1854 | 2019 | 2272 | 1804 | 1945 | 1854 | 2019 | 2273 | 1804 | 1946 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 8221 | 9165 | 9305 | 5948 | 4756 | 8222 | 9167 | 9306 | 5948 | 4757 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 9883 | 9277 | 9778 | 10134 | 8049 | 9886 | 9297 | 9780 | 10136 | 8054 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 371 | 442 | 397 | 510 | 499 | 372 | 442 | 402 | 513 | 501 |
| 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 12114 | 12976 | 14035 | 14698 | 15268 | 12116 | 12978 | 14043 | 14702 | 15271 |
| 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2592 | 2980 | 3397 | 3976 | 3632 | 2593 | 2980 | 3397 | 3976 | 3632 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5488 | 5425 | 6616 | 6993 | 7551 | 5501 | 5425 | 6616 | 6993 | 7551 |
| 0 | 4 | 3 | 0 | 0 | 4 | 7 | 3 | 5 | 1 | 20881 | 20519 | 25368 | 31522 | 23385 | 20906 | 20548 | 25398 | 31579 | 23406 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 57 | 61 | 79 | 90 | 104 | 57 | 61 | 79 | 90 | 104 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 232 | 238 | 239 | 252 | 246 | 232 | 238 | 239 | 252 | 247 |
| 2 | 4 | 13 | 1 | 1 | 27 | 33 | 22 | 28 | 13 | 220131 | 224538 | 264232 | 277805 | 272715 | 220278 | 224715 | 264378 | 277962 | 272837 |

©2016 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526
Medellín, Colombia
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876

Todos los derechos reservados.

Rector: Juan Luis Mejía
Decano Escuela de Humanidades: Jorge Giraldo
Jefe departamento de Gobierno: Santiago Leyva

ISSN: 2462-9375

Diseño y diagramación:
Pregón S.A.S.
Medellín, Colombia
2016



El **Centro de Análisis Político** es la plataforma para la consultoría en temas públicos y políticos de la Universidad EAFIT. Cuenta con una experiencia de una década en análisis desarrollados para el sector público y al privado sobre temas como análisis de riesgos sociopolíticos, conflicto armado, construcción de políticas públicas, estudios sociales y gestión pública.

El **Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas** es la unidad académica que unifica al Pregrado en Ciencias Políticas, a las especializaciones en Estudios Políticos y Gestión Pública Municipal, y a la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Igualmente, el Departamento ofrece un amplio portafolio en curso de extensión y a la medida para la capacitación de funcionarios del Sector Público.

Esta publicación cuenta con el apoyo de:



**Cuadernos de trabajo en
Gobierno y Ciencias Políticas**

Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Escuela de Humanidades

