

Oficina
Colombia

Colombia



3

Fundación Hanns Seidel Colombia

RESEARCH PAPER

Narcotráfico, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: un análisis del modelo de Gestión Territorial de la Seguridad y una propuesta de articulación de las estrategias contra el narcotráfico, con el modelo de planeación integral de la seguridad y convivencia ciudadana 2020-2023

Autores

GARRE PELEGRINA, SANTIAGO SUÁREZ NARANJO, DANIELA

Narcotráfico, Seguridad y Convivencia

Ciudadana en Colombia: un análisis del modelo de Gestión Territorial de la Seguridad y una propuesta de articulación de las estrategias contra el narcotráfico, con el modelo de planeación integral de la seguridad y convivencia ciudadana 2020-2023

Garre Pelegrina, Santiago Suárez Naranjo, Daniela

©Fundación Hanns Seidel - Colombia

Representante para Colombia Benjamin Bobbe

Coordinación Editorial Alexandra Moreno G.

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin autorización previa y expresa de los titulares.

2019

ISBN: 978-958-58774-3-6

©Fundación Hanns Seidel – Colombia Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank, Oficina 806A. Bogotá - Colombia Tel.: +57 1 6219888. Fax: +57 1 6219900 colombia@hss.de www.fhs.com.co www.hss.de

Diagramación: William Cruz Corredor wccimprenta@gmail.com

Impresión La Imprenta Editores S. A. S. www.laimprentaeditores.com

El texto aquí publicado es exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente el pensamiento de la Fundación Hanns Seidel.

Prólogo

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana, que trabaja por el fortalecimiento de la democracia, la paz y el desarrollo. En la actualidad hacemos presencia en 60 países en todo el mundo, gracias al apoyo del parlamento alemán, y particularmente en Colombia desde 1992, donde en el marco de un convenio de cooperación suscrito entre la República Federal Alemana y la República de Colombia, hemos acompañado los procesos de promoción del Estado de derecho y la democracia, en trabajo conjunto con la sociedad civil y algunas instancias del Estado.

Para brindar este acompañamiento trabajamos con contrapartes locales tales como, organizaciones no gubernamentales, universidades, think-tanks locales, fundaciones vinculadas a partidos políticos, parlamentos nacionales y regionales, órganos de gestión, entre otros, desarrollando proyectos que involucren al ciudadano y le brinden herramientas sólidas que le permitan participar activamente y ejercer su ciudadanía a través del conocimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

En Colombia, la fundación cuenta con iniciativas orientadas a la formación sobre principios constitucionales y sus consecuencias para el individuo, la sociedad y el estado; desarrollo de capacidades de liderazgo, principalmente en los jóvenes; capacitación de políticos y funcionarios públicos, para ejercer sus actividades públicas

con mayor eficiencia y eficacia; publicación de investigaciones, como recurso para la formulación de políticas públicas; apoyo a la integración de víctimas del conflicto armado; pedagogía para la paz y enseñanza de metodologías para solucionar conflictos de manera pacífica; concientización ambiental y empoderamiento de ciudadanos en zonas rurales.

En esta oportunidad presentamos nuestro research paper número 3 titulado: Narcotráfico, Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia, el cual, a través de un análisis de la normatividad vigente de la política antidrogas en Colombia, caracteriza el funcionamiento actual del narcotráfico bajo la perspectiva del "Sistema de Redes de Valor", identificando los retos en materia de política pública de los existentes Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC 2016-2019) en la lucha contra los distintos nodos de la red de valor del narcotráfico, para finalmente brindar algunas recomendaciones en la elaboración de los planes de seguridad que serán diseñados para desarrollarse entre 2020-2023.

La Fundación Hanns Seidel agradece la realización de esta publicación a los autores, Santiago Garre Pelegrina, licenciado en Derecho de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (UPF) y en Ciencias Políticas de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), especialista en derecho comunitario y relaciones internacionales de la Uni-

versytet Warszawski (UW), asesor y consultor político a nivel de los poderes legislativos y ejecutivo, así como consultor de organismos internacionales en el área de seguridad, y a Daniela Andrea Suárez Naranjo, politóloga de la Universidad de Antioquia (UdeA), quien actualmente se desempeña como asesora de la Dirección contra el Narcotráfico de la Fiscalía General de la

Nación, liderando la estrategia disruptiva contra el narcotráfico al interior de esta entidad de la rama judicial.

Con esta publicación, la Fundación Hanns Seidel espera contribuir al diseño y formulación de la nueva política antidrogas a implementarse en el primer cuatrienio de 2020 en Colombia.

Benjamin Bobbe

Representante de la Fundación Hanns Seidel para Colombia

Resumen

El narcotráfico y sus delitos conexos deben abordarse en Colombia como fenómenos glocales, pues en la actualidad tiene connotaciones tanto de carácter global como local. Es por ello que la lucha contra estos delitos y las estructuras criminales que los celebran debe tener un enfoque de carácter interregional e intergubernamental. El caso colombiano es particularmente relevante pues acoge en su seno, por razones de la dimensión histórica de este fenómeno en el país, todos los nodos del sistema de redes de valor que constituyen el modelo productivo y comercial de los estupefacientes.

Sin embargo, paralelo a la malograda lucha contra el narcotráfico se ha venido generando desde 1991 un modelo de Gestión Territorial de la Seguridad (en adelante, GTS). Este modelo tiene como principal objetivo en Colombia planear la seguridad y convivencia ciudadana desde los

tres niveles de gobierno existentes en el país. Su principal instrumento de planeación son los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante, PISCC).

Se propone a continuación un análisis basado en la revisión de los PISCC de la vigencia 2016-2019 y el panorama actual del narcotráfico en Colombia, como fuente argumentativa de unas recomendaciones de política pública para la vigencia 2020-2023. En este sentido, resulta fundamental analizar tanto la normatividad que regula el modelo de GTS como el marco nacional de política pública bajo el que se circunscriben los PISCC, con el fin de comprender los niveles de articulación actuales y disponer, en clave de recomendación de política pública, como deberían integrarse este universo de acciones y programas en el modelo de GTS.

PALABRAS CLAVE

Narcotráfico, Redes de Valor, Gestión Territorial de la Seguridad, Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), Colombia, Recomendaciones de política pública.

Tabla de contenido

	PÁG.
Introducción	11
Marco Teórico Conceptual	13
Objetivo	19
Metodología	21
El Marco Normativo del Modelo de Gestión Territorial de la Seguridad EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA NORMATIVIDAD	23 23
El Marco de Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	31
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 (PND)	32
LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (PNSCC)	33
POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA	
LA PROSPERIDAD (PISDP)	34
El Marco Normativo y de Política Pública de las Drogas Ilícitas en Colombia	37
La Actualidad del Narcotráfico en Colombia: Un análisis	
bajo la metodología de"Sistema de Redes de Valor"	41
NODO DE CULTIVOS ILICÍTOS: COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA	43
NODO DE PRODUCCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA	48
NODO DE DISTRIBUCIÓN DE COCAÍNA, HEROÍNA Y MARIHUANA	51
NODO DE COMERCIALIZACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS	55
NODO DE CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA	59
NODO DE LAVADO DE ACTIVOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFICO	61
Afectación Departamental Según Análisis por Nodos del Sistema de Redes de Valor del Narcotráfico	/5
de Redes de Valor del Narcotratico	65
El Narcotráfico en los PISCC de la vigencia 2016-2019	69
CARACTERIZACIÓN DE LOS PISCC DE LA VIGENCIA 2016-2019	69
EL NARCOTRÁFICO EN LOS PISCC DE LA VIGENCIA 2016-2019	72
Conclusiones	83
RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DEL MARCO NORMATIVO DEL MODELO DE GTS	83
RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DEL MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL	84
RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA LOS PISCC DEPARTAMENTALES	
DE LA VIGENCIA 2020-2023	85
Bibliografía	93

ÍNDICE DE MAPAS

Tabla 1.	Marco normativo del modelo de GTS por orden cronológico	23
Tabla 2.	Objetivos, ejes estratégicos y efectos perseguidos por la PNSCC	33
Tabla 3.	Resumen de pilares, objetivos y líneas de acción PISDP	34
Tabla 4.	Evolución del marco normativo de drogas en Colombia (1986-2018)	40
Tabla 5.	Regiones con mayor afectación por rutas de tráfico de drogas ilícitas (2018)	55
Tabla 6.	Nivel de afectación departamental según análisis por nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico	65
Tabla 7.	Entidades territoriales sin PISCC aprobado a 17 de noviembre 2017	69
Tabla 8.	Páginas de PISCC Departamentales 2016-2019 dedicadas a cada momento previsto	
	en los instructivos de elaboración	71
Tabla 9.	Categorías municipales y departamentales 2017	72
Tabla 10.	Previsiones de los PISCC 2016-2019 en relación con la lucha contra el narcotráfico	73
Tabla 11.	Posibles estrategias a incluir en los PISCC 2020-2023 para afectar cada uno de los nodos del sistema	
	de redes de valor del narcotráfico en Colombia	87
ÍNDICE DI	E MAPAS	
Мара 1.	Georreferenciación de cultivos ilícitos en Colombia	45
Мара 2.	Georreferenciación de cultivos ilícitos, laboratorios y estaciones de gasolina en Colombia	50
Мара 3.	Rutas internacionales de tráfico de cocaína 2017	52
Мара 4.	Rutas internacionales de tráfico de marihuana desde Colombia 2017	53
Мара 5.	Georreferenciación de cultivos ilícitos y rutas multimodales de narcotráfico en Colombia 2018	54
ÍNDICE DI	E GRÁFICOS	
Gráfico 1.	Cadena de valor del narcotráfico	16
Gráfico 2.	Redes de los fixers al servicio del narcotráfico	17
Gráfico 3.	Sistema de redes de valor del narcotráfico	18
Gráfico 4.	Cifras históricas del monitoreo de áreas afectadas por cultivos ilícitos en Colombia 2000-2017	42
Gráfico 5.	Dispersión entre cultivos de coca y necesidades básicas insatisfechas	56
Gráfico 6.	Dispersión entre cultivos de coca y desempleo	57
Gráfico 7.	Índice de consumo en Colombia: principales ciudades y departamentos	60

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BACRIM: Bandas Criminales.

CEO: Centro Estratégico Operacional.

CIENA: Centro Internacional de Estudios sobre Narcotráfico.

CNAI: Corporación Nuevo Arco Iris.

CPC: Constitución Política de Colombia 1991.

CS: Consejo de Seguridad.

CSE: Comités Seccionales de Estupefacientes.
CTOP: Comité Territorial de Orden Público.

DARE: Drug Abuse Resistance Education – Educación para la resistencia al uso y al abuso de las drogas y la violencia.

DAS: Departamento Administrativo de Seguridad.
DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional.

DIASE: Dirección Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional de Colombia.

DICAR: Dirección Nacional de Carabineros.

DIJIN-INTERPOL: Dirección de Investigación Criminal e Interpol.

DIPOL: Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional.

DISEC-PONAL: Dirección de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional de Colombia.

ELN: Ejército de Liberación Nacional.

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.

FFMM: Fuerzas Militares.

FGN: Fiscalía General de la Nación.

FONSET: Fondo Cuenta de Seguridad del Ente Territorial.
FONSECON: Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

FUT: Formulario Único Territorial.
GAO: Grupos Armados Organizados.
GSED: Grupo Social Empresarial de Defensa.
GTS: Gestión Territorial de la Seguridad.

HA: Hectárea/s.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

JIFE: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas.

MINJUSTICIA: Ministerio de Justicia y del Derecho.

NNAJ: Niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

ODC: Observatorio de Drogas de Colombia.

OEA: Organización de Estados Americanos.

PD: Plan de Desarrollo.

PDD: Plan Departamental de Desarrollo.

PIB: Producto Interior Bruto.
PG: Plan de Gobierno.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

PNIS: Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.
PISCC: Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

PISPD: Política Integral de Seguridad y Desarrollo para la Prosperidad.

POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones.

PNSCC: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

PTN: Punto Transitorio de Normalización.
SGP: Sistema General de Participaciones.
SGR: Sistema General de Regalías.
SISER: Sistema Integral de Seguridad Rural.

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

SPA: Sustancias Psicoactivas.

SMMLV: Salario Mensual Mínimo Legal Vigente.
UIAF: Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero.
UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime.
UPAC: Unidad Productiva Agropecuaria de Coca.

ZOE: Zonas de Orientación Escolar.

Introducción /1

Este documento busca promover la gestión territorial de la seguridad como una herramienta estratégica del Estado contra el fenómeno del narcotráfico y sus delitos conexos.

El narcotráfico como industria criminal transnacional se rige por las reglas de una empresa cualquiera. Su mercado cuenta con características geográficas particulares, gozando cada una de sus actividades de una alta concentración espacial. El ejemplo genuino son los cultivos ilícitos que casualmente se ubican en regiones con baja presencia o debilidad institucional, lo que atrae la presencia de grupos armados ilegales y genera graves repercusiones en las dinámicas locales.

En las regiones productoras de drogas ilícitas los indicadores de delitos de alto impacto, como homicidio, hurto y lesiones personales, son particularmente elevados, mientras que en las regiones de tránsito y destino se registran altos índices de consumo de drogas, corrupción de funcionarios públicos y negocios legales involucrados en el lavado de activos. Todos estos delitos tienen una clara localización geográfica y una directa vinculación con los de seguridad ciudadana.

Dadas las características de este fenómeno criminal glocalizado, el reto de los gobiernos está en entender la conexión entre los mercados ilícitos transnacionales y los delitos de seguridad ciudadana, desde esa perspectiva una lucha efectiva contra el narcotráfico implica combatir también sus delitos conexos.

A continuación se propone reenfocar la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana de tal forma que se conciba desde una perspectiva holística y preventiva de cualquier expresión de inseguridad, esto es, desde un enfoque integral como podría ser el de la seguridad humana¹. Este planteamiento busca promover acciones unificadas entre las instituciones responsables de la seguridad en el territorio colombiano y las organizaciones responsables de garantizar los derechos fundamentales afectados por el impacto de economías criminales como el narcotráfico.

La seguridad y la convivencia ciudadana devienen una dimensión de lo público esencial para la lucha contra todas las formas de violencia. En este orden de ideas, son condición vital los roles que están llamados a representar alcaldes y gobernadores pues, como veremos, ellos

¹ Para más información sobre la seguridad humana puede consultar el siguiente enlace: http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana

son agentes del Presidente en la materia. Es así como, bajo esta condición, devienen máxima autoridad de policía en su respectiva jurisdicción. Es importante concentrar esfuerzos en la comprensión de este rol. Más aún, en la necesidad de transformar la esencia de lo que "policial" significa en Colombia, en especial en las regiones afectadas por el narcotráfico. Esta situación debe verse como una oportunidad para la generación de capacidades institucionales y la articulación interoperativa entre las autoridades locales y las autoridades del nivel central que enfrentan el fenómeno del narcotráfico.

En este orden de ideas, la propuesta está dividida en tres partes: (i) En primer lugar, evaluar

el Marco Normativo y de Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana así como el Marco de Política de Drogas en Colombia; (ii) La segunda parte caracterizará el funcionamiento actual del narcotráfico bajo la perspectiva del "Sistema de Redes de Valor" y evaluará la orientación de los PISCC departamentales a la lucha contra los distintos nodos de la red de valor del narcotráfico; (iii) Finalmente, se abordarán unas recomendaciones de política pública y líneas de intervención que deben priorizarse en los PISCC departamentales de la vigencia 2020-2023.

Marco Teórico Conceptual /2

En este apartado se recogen las aclaraciones conceptuales que son requisito previo al inicio del análisis propuesto. En el marco de lo que se ha introducido es necesario delimitar conceptos como seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad y convivencia ciudadana, orden público y sistemas de redes de valor del narcotráfico.

La seguridad pública es un concepto que ha sido desarrollado por distintas corrientes que han surgido en relación con el desarrollo de las teorías de las relaciones internacionales. Una primera conceptualización y que emana del constructo realista de las relaciones internacionales y que se circunscribe en el estudio de la supervivencia del Estado en lo que Waltz (1979) y Morgenthau (1948) denominaron una feroz competencia por el poder. Y es que desde la instauración del sistema internacional westfálico el interés primordial de los estados europeos consistió en tratar de maximizar el poder (sino simplemente mantener el statu quo), en el marco del orden sistémico mencionado. En este contexto centrado en el Estado, la seguridad básicamente es concebida como la ausencia de amenazas a los valores e intereses fundamentales del Estado. Todo ello empujó a los estados a potenciar su dimensión militar en pro de disuadir las constantes e inminentes amenazas externas.

Con la caída del Muro de Berlín y la emergencia del liberalismo en las relaciones internacionales asistimos, como señala Grasa (2016:7), a una nueva conceptualización de la seguridad que nos remite a entenderla como "proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no solo a los Estados, que pone el énfasis en la protección de las personas y comunidades, [...], y que exige instrumentos y actores múltiples". Claramente se trata de una vindicación de la necesidad de atender más aspectos de la vida de los seres humanos, puesto que todo lo que afecte el bienestar de los mismos está relacionado con la seguridad.

Se conceptualiza la necesidad de garantizar tres ejes fundamentales: (i) el respeto a los derechos fundamentales, (ii) desarrollo humano, y (iii) protección de las amenazas tradicionales y no tradicionales. Sobra decir que la amplitud de los tres ejes fundamentales relega a una segunda instancia las capacidades de intimidación o coerción por parte del Estado, para sentar las bases de un concepto de seguridad que observa como fundamento del mismo la estabilidad democrática, los principios de tolerancia y convivencia, la equidad y la justicia social.

Se produce aquí la mutación conceptual de un concepto de seguridad que se extiende vertical y horizontalmente (Rothschild, 1995:53 y ss.): (i) de un lado se extiende hacia abajo, al pasar de centrar la seguridad de las naciones a la de los individuos, y de otro hacia arriba, al pasar de la seguridad de los Estados a la seguridad de la sociedad internacional; (ii) De otro lado, y como ya se ha apreciado, la horizontalidad está vincu-

lada a esferas no puramente bélicas y contempla otros tipos de seguridad, como la política, la económica, la social o la medioambiental. Estas mutaciones del concepto de seguridad también encuentran explicación en la multiplicación de los actores que hacen parte de la sociedad internacional.

Si bien en la década de 1950 ese espacio internacional estaba reservado exclusivamente a los Estados, hoy los Estados deben compartir su papel con instituciones internacionales, organismos de integración económica y política, gobiernos locales, ciudades globales, organizaciones no gubernamentales y poderes financieros, entre otros. En este orden de ideas, la seguridad se conceptualiza más allá de lo territorial y se extiende hasta la seguridad humana donde la centralidad es el bienestar del ser humano.

Con origen en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) (1994), se establece que la mejor manera de lograr seguridad es brindándola a los seres humanos, al individuo (manifestación de la extensión que definía Rothschild (1995)). Esta conceptualización de la seguridad se basa en cuatro ejes fundamentales: (i) Se centra en el ser humano, como ya hemos comentado. (ii) Tiene carácter universal, superando el problema regional que presenta la seguridad democrática. Esto implica reconocer que el conjunto de amenazas no tradicionales de la era global no se pueden combatir sin la cooperación interestatal. (iii) Prima la prevención sobre la represión y en el entendido de que el desarrollo integral del ser humano permite excluir los riesgos e incertidumbres. (iv) Entiende que sus componentes y/o dimensiones son interdependientes.

Si asumimos que la seguridad no es únicamente una cuestión militar sino que se interpreta como un estado complejo de bienestar en el que los individuos no sufren por su vida y supervivencia, no se puede desconocer la relación de interdependencia entre las distintas dimensiones del desarrollo del ser humano. Es más que oportuna la expresión que se emplea en el Informe de Desarrollo Humano PNUD (1994) "estado en que los ciudadanos tienen libertad respecto del miedo y respecto de la necesidad".

En tal sentido, la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA), con el fin de redefinir modelos que se adapten al grado de 'extensión' propio de la región y de acuerdo con la naturaleza de las nuevas amenazas no tradicionales, promovió la firma del Protocolo de Tegucigalpa, del que deriva el Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), el cual trata de buscar respuesta a unas décadas repletas de golpes de Estado perpetrados por militares, guerrillas y los consecuentes regímenes totalitaristas del continente americano. Estas amenazas no tradicionales impulsaron la reconceptualización de la seguridad nacional en la región. Este contexto, en el que la extensión horizontal de la seguridad exige un replanteamiento en términos de actores responsables y una tendencia social multifocal de la distribución del poder, conduce inexorablemente a la creación de modelos que reconozcan las realidades de cada región o foco. Así las cosas, no es baladí que se haya conceptualizado la seguridad ciudadana como un ámbito de la seguridad pública -inicialmente conceptualizada por la misma OEA- dotando de coherencia al modelo de seguridad que impera en las américas. Lo mismo ocurre con esta seguridad ciudadana que aparece con la democratización de Centroamérica y Suramérica en detrimento de los regímenes dictatoriales de corte castrense. No se puede obviar que la debilidad del Estado, la cultura de la intolerancia, la corrupción, las guerrillas y los carteles del narcotráfico han cimentado la violencia estructuralmente en muchos países de la región, impulsando altas tasas delictivas, por lo que deviene fundamental definir un modelo de seguridad centrado en las personas y los grupos sociales. En cierto modo podríamos decir que estamos ante una adaptación hemisférica del concepto de **seguridad humana**.

Beliz (2007:6) recoge lo que significa **seguridad y convivencia ciudadana** para Acero (2005) en relación con la responsabilidad de los entes territoriales colombianos en esta materia, a lo que vincula los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva-subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado. Esta conceptualización incorpora claramente la extensión multidimensional *rothschildiana* de la seguridad.

Es preciso mencionar que en Colombia, por razón del conflicto armado y de la fuerte presencia del crimen organizado, se ha venido dando históricamente un manejo policial y militar a los problemas de violencia y delincuencia (Velásquez, 2004:178 y ss.). Como se podrá identificar a lo largo de este documento, ha sido tradición de los distintos gobiernos delegar todos los asuntos relacionados con la seguridad a la fuerza pública, sin que se construyan políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana y de seguridad del Estado. Tanto es así que, tal y como señala Velásquez, pareciera que por muchos años, en relación con los asuntos de seguridad, "Primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a

estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales" (2004:179).

Esta tradición histórica de abandonar el manejo de la seguridad por parte del Estado, "Se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del **orden público**, el cual es equiparado comúnmente a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, que puede ser alterado no sólo por acción de los grupos armados al margen de la ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos de corrupción" (Velásquez, 2004:182). Todo ello ha venido generando una política de seguridad mucho más centrada en la seguridad del Estado que de las personas y comunidades, y promoviendo la confusión conceptual entre seguridad ciudadana y orden público.

En ese sentido, es necesario realizar aportes conceptuales para entender las nuevas amenazas de seguridad a las que se enfrenta el Estado y las interrelaciones conceptuales antes mencionadas. Después de casi medio siglo enfrentando el narcotráfico en todos sus eslabones, el Estado colombiano cuenta con una caracterización clara de la oferta de drogas. Como consecuencia, existe evidencia sobre los factores que explican esta problemática y la efectividad de las estrategias para enfrentarla. Sin embargo, la generación de política criminal para enfrentar el tema sigue ahogándose en los eslabones de cultivo, producción y comercialización. Esta forma tradicional de atacar el narcotráfico ha concentrado los esfuerzos de las instituciones en los eslabones de la cadena de producción del clorhidrato de cocaína, a saber: 1. Cultivo; 2. Producción; 3. Distribución; 4. Comercialización; 5. Lavado de activos; y 6. Consumo.

En efecto, en el pasado los grandes cárteles de la droga estructuraron sus organizaciones criminales mediante estructuras de integración vertical como los eslabones de una cadena productiva. Si bien inicialmente las dinámicas del narcotráfico podían analizarse desde este enfoque lineal y secuencial, en los últimos tiempos el narcotráfico ha venido consolidándose con una gran fragmentación de los procesos a cargo de distintas organizaciones, lo que ha permitido, por lo demás, la presencia en algunos de ellos de estructuras transnacionales del crimen. En respuesta a las estrategias de represión del Estado el crimen organizado mutó, pero el Estado no cambió su forma de atacarlo.

Gráfico 1. Cadena de valor del narcotráfico



Fuente: Fiscalía General de la Nación (2018:3)

En la actualidad, las estructuras criminales jerárquicamente organizadas, con cabezas visibles y controles estables sobre todas las fases de la actividad criminal, han dado paso a otro tipo de organizaciones más flexibles, caracterizadas por tener un control de fases específicas dentro de los procesos de la cadena de valor en unos casos y, en otros, ejercer la coordinación de otras organizaciones menores.

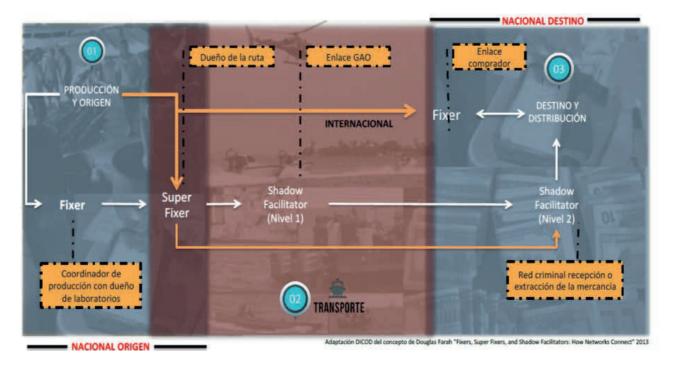
El rótulo de "grandes capos" hoy lo detentan organizaciones autónomas con capacidad de ubicarse en segmentos decisivos de la cadena. En consecuencia, el modelo de análisis debe adaptarse para comprender el narcotráfico no como una cadena, sino como un sistema en red, en el que interactúan distintos actores que ofertan bienes y servicios a los mercados ilícitos.

Un individuo, o incluso una organización criminal, rara vez tiene la capacidad de controlar todo un mercado ilícito, por lo que se ven obligados a acudir a individuos especializados en moverse a través de enlaces específicos en las redes criminales quienes, motivados principalmente por incentivos económicos, se desempeñan como puentes entre diferentes redes.

Douglas (2013:26) expone la existencia de algunos actores que hacen posible el desarrollo de todos los procesos en las cadenas de tráfico de bienes y servicios ilícitos. Estos actores

se encargan desde la extracción o creación del producto hasta mover este producto en los mercados internacionales y entregar los pagos por su adquisición. Estas personas reciben los nombres de facilitadores, super facilitadores y facilitadores invisibles.

Gráfico 2. Redes de los fixers al servicio del narcotráfico



Fuente: División de Análisis e Innovación Operacional de la Armada de la República de Colombia (2018:2)

De acuerdo con esta comprensión del fenómeno, los facilitadores interactúan con todos los nodos de la red de valor del narcotráfico, sirviendo como enlace entre los mismos con el fin de garantizar el éxito de la actividad ilegal. Otra forma de describir la función de estos actores es comparar estas actividades ilícitas con un negocio legal, pues el narcotráfico funciona como una industria multinacional cualquiera, representando no solo una amenaza para la seguridad y la soberanía de los Estados, sino también riesgos para la seguridad ciudadana ya que es un negocio muy lucrativo para las economías locales.

Para entender esta nueva forma de organización de los mercados ilícitos se ha propuesto el concepto de "Sistema de Redes de Valor", el cual involucra, además de los eslabones y actividades propias de la cadena de producción del narcotráfico, las redes y firmas que proveen servicios esenciales para garantizar la sostenibilidad del negocio ilícito, entendiendo que quienes controlan ilegalmente las poblaciones, los territorios y el capital son quienes hacen posible que este fenómeno criminal subsista.



Gráfico 3. Sistema de redes de valor del narcotráfico

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2018:7)

Entre estas redes y firmas criminales encontramos actores armados ilegales que proveen la seguridad, proveedores de insumos químicos y agrícolas, transportadores, financiadores, facilitadores y servidores públicos corruptos; actores que no son tan visibles, pero dinamizan y perpetúan el mercado ilegal

En ese sentido, combatir el narcotráfico implicaría la persecución penal de estos actores invisibles. Identificarlos y judicializar implica también aceptar que tanto la comercialización como el retorno de capital son procesos de alta complejidad y hace necesario reconocer la participación de un grupo específico de actores que sirven de conexión entre los diferentes eslabones en las cadenas de producción, configurando redes de valor criminales.

Objetivo /3

El presente documento tiene un triple propósito que se concreta en relación con el modelo de Gestión Territorial de la Seguridad, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en la República de Colombia y la posibilidad de articular glocalmente la lucha contra el narcotráfico y otros delitos conexos graves, así como la lucha contra las estructuras criminales dedicadas a este tipo de ilícitos:

- (i) En primer lugar, se realizará una evaluación del marco normativo del modelo de GTS, así como del marco de política pública nacional en la materia. Todo ello en aras de lograr comprender el "deber ser" de la articulación a nivel territorial de la administración de la seguridad y convivencia ciudadana y el orden público. Entendiendo que, el crimen organizado y sus praxis delictivas tienen afectación directa sobre la seguridad y convivencia ciudadana, es importante construir el estado del arte del narcotráfico y otros delitos graves conexos en Colombia. Asimismo, se incluye tanto el marco normativo como la arquitectura institucional dispuesta para la lucha contra el narcotráfico en el país.
- (ii) En segundo lugar, se evalúan los 32 PISCC departamentales para escrutar su orienta-

- ción en la lucha contra el narcotráfico. Con ello se quieren analizar los niveles de articulación entre la arquitectura institucional y de política pública dispuesta a nivel territorial y a nivel nacional. Un análisis riguroso y responsable de los PISCC requiere de una doble aproximación al objeto de nuestro estudio: de un lado, es preciso analizar cada uno de los planes como unidades de política pública que encierran una lógica sistémica en sí mismas; de otro lado, hay que comprender esta herramienta en el marco del modelo de GTS en el que se encuadra para saber si son respuestas coherentes a los problemas de los territorios.
- (iii) Finalmente, se abordará la formulación de unas recomendaciones en términos de política pública orientadas a la mejora de la articulación territorial en la lucha contra las inseguridades que genera el narcotráfico en Colombia, proponiendo una efectiva articulación de las estrategias contra el narcotráfico con el modelo de GTS.

Habida cuenta de esta necesidad resulta imperativo recurrir tanto al instrumento de planeación como al marco normativo que lo regula y, más aún, el que prescribe el modelo de GTS² en sen-

² El modelo está provisto de instrumentos de planeación (PISCC, Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Plan Operativo Anual de Inversión en Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante,POAI)), instrumentos de coordinación (Consejos de Seguridad y Comités Territoriales de Orden Público), instrumentos de financiación (Fondo Cuenta de los Entes Territoriales y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), fuentes de información y derecho de policía. Por razón del objeto de análisis se profundizará más en los instrumentos de financiación y en los instrumentos de planeación, puesto que la planeación y la inversión son los elementos esenciales de toda política pública y la posibilidad de medir su impacto.

tido amplio. Es tan importante para el Gobierno Nacional tomar consciencia del diseño legal del modelo -con sus fortalezas y debilidades-, como los instrumentos de política pública que derivan del mismo. Será parte de nuestro objetivo tratar de encontrar explicaciones a las posibles relaciones directas entre el diseño legal de los instrumentos y los *outputs* que el sistema ha generado en cada ente territorial departamental.

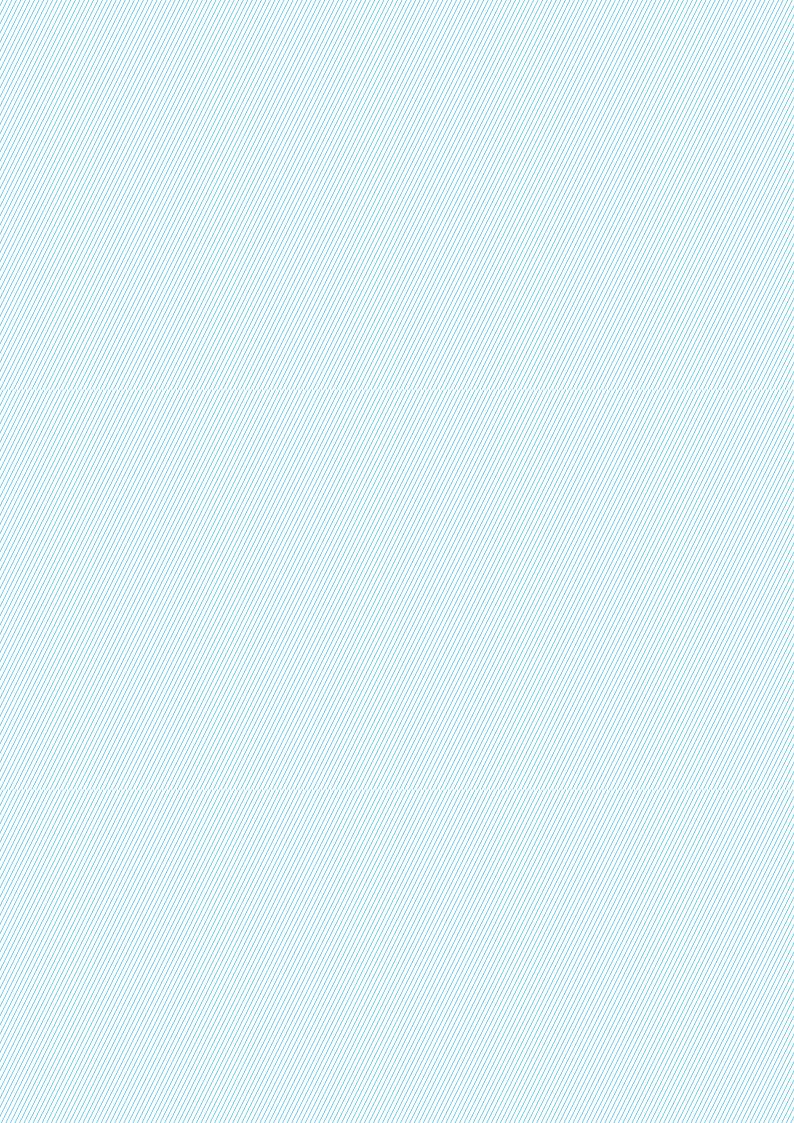
Metodología /4

En términos metodológicos podríamos circunscribir este trabajo a la disciplina del análisis y evaluación de políticas públicas. A través de esta investigación queremos dar respuestas a dos preguntas: El narcotráfico como problemática glocal, (i). ¿afecta directamente la seguridad y convivencia ciudadana y al orden público en todos los niveles territoriales? y, ya que se ha evidenciado que no hay una sólida articulación entre los niveles territoriales, (ii). ¿cómo se debería articular la lucha contra este fenómeno delictivo a través del modelo de GTS, y en específico, en los PISCC de la vigencia 2020-2023?

Para contestar a estas preguntas se ha recurrido al análisis de los siguientes elementos: (i) el marco normativo del modelo de GTS; (ii) el Marco nacional de política pública en materia de

seguridad y convivencia ciudadana; (iii) el marco normativo de la lucha contra el narcotráfico; (iv) la nueva y reciente caracterización del narcotráfico a través del concepto de sistema de redes de valor; (v) los 32 PISCC departamentales de la vigencia 2016-2019³; y se cierra con (vi) unas conclusiones que atienden los tres siguientes asuntos: recomendaciones de mejora del marco normativo de GTS, recomendaciones en clave de política pública para el marco de política pública nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana y, finalmente, un conjunto de potenciales lineamientos estratégicos organizados por nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico los PISCC departamentales de la vigencia 2020-2023.

³ La publicidad de los PISCC departamentales no es tal, por esta razón se ha contado con información de 27 de 32 departamentos. De los ellos, seis no cuentan con el PISCC aprobado y los otros 21 son los que se han analizado. Los otros cuatro (Quindío, Cesar, Atlántico y Magdalena) tienen aprobado el Plan, sin embargo no ha habido forma de contar con los documentos de política pública en cuestión.



El Marco Normativo del Modelo de Gestión Territorial de la Seguridad

En referencia al marco normativo que regula el modelo de GTS en Colombia, existe un consenso amplio, tanto en entornos científico académicos como en el seno de la institucionalidad, de las inconsistencias normativas entre las normas que regulan el modelo, la construcción del modelo sin direccionamiento político claro, la pobre o inexistente regulación de los mecanismos de evaluación y monitoreo de las inversiones realizadas en estas materias y una falta de comprensión integral de lo que seguridad y convivencia ciudadana significa. Así las cosas, en este apartado se quieren evidenciar las distintas falencias y deficiencias normativas que no propician las condiciones de implementación, evaluación y seguimiento de los PISCC.

5.1. EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA NORMATIVIDAD

El primer referente normativo en relación con el modelo de GTS es el Decreto 2615 de 1991⁴, un reglamento autónomo dictado por el Presidente de la República con fundamento en el numeral 4 del Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia (en adelante, CPC 1991) en materia de orden público. Ya desde su concepción por razones de la violencia que ha azotado el país durante las últimas décadas -y tal como se advertía en la construcción del marco conceptual-, observamos que existe un error conceptual en el que se confunden de forma recurrente, tanto a nivel de política pública como normativa, los conceptos de orden público, seguridad nacional y seguridad y convivencia ciudadana (Velásquez, 2004:182).

Tabla 1. Marco normativo del modelo de GTS por orden cronológico

NORMA	ASPECTOS DEL MODELO GTS QUE REGULA
Decreto 2615 de 1991	 Previsión normativa de los Consejos de Seguridad (en adelante, CS) a. Composición; b. Tipos; c. Ámbito competencial (art. 10) Previsión normativa de los Comités Territoriales de Orden Público (en adelante, CTOP)
Ley 62 de 1993	- Obligación de autoridades político-administrativas de diseñar planes y estrategias integrales en seguridad (art. 12)

⁴ Decreto 2615 de 1991 por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público (http://www.alcaldiabogo-ta.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3343).

NORMA	ASPECTOS DEL MODELO GTS QUE REGULA	
Ley 418 de 1997	 Disposiciones generales en relación con los Fondos Cuenta de los Entes Territoriales (en adelante, FONSET): contribución especial de obra pública 5% y posibles destinación de los fondos Emplaza al Gobierno Nacional a reglamentar los instrumentos en el plazo de tres meses 	
Ley 548 de 1999	 Prorroga disposiciones Ley 418 de 1997 Administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (en adelante, FONSE-CON) corresponde al Ministerio del Interior Se amplían posibles destinaciones de los FONSET (art.3) 	
Ley 782 de 2002	- Prorroga disposiciones Ley 418 de 1997	
Decreto 2170 de 2004	 Prorroga y refundición de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 2615 de 1991, resultando: a. Regulación FONSET y FONSECON b. Ampliación de competencias del CTOP. Se le encomienda determinar las inversiones del FONSET (art.8.3) 	
Ley 1106 de 2006	 Prorroga disposiciones Ley 418 de 1997 Incluye dos nuevos conceptos para nutrir los FONSET: a. el 2.5 por mil del monto total de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; b. 3% del recaudo de las concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones (art.6) 	
Ley 1421 de 2010	 Prorroga disposiciones Ley 418 de 1997 Inclusión de un tímido sistema de fiscalización de las inversiones en seguridad y convivencia ciudadana de los entes territoriales por parte del Ministerio del Interior (art.6) Manejo de los aportes voluntarios a los fondos cuenta y remisión del informe anual al Ministerio del Interior de las inversiones realizadas por autoridades político administrativas (art. 8) 	
Decreto 399 de 2011	 Consolida el CTOP como instrumento de coordinación fiscalizador y decisor de las inversiones en la materia Introduce la rendición de cuentas, regularmente a través del Formulario Único Territorial (en adelante, FUT) 	
Decreto 577 de 2011	- Modifica el artículo 12 del Decreto 399 estableciendo que la imposición de tasas y sobretasas en la materia se recaudará en el FONSET donde se hubiere causado la medida impositiva	
Ley 1551 de 2012	 Propósito de modernización de la organización y funcionamiento de los municipios Establece las funciones de los municipios y en específico las que se prescriben respecto de la seguridad y convivencia ciudadana (Art. 6) Modifica las prerrogativas y obligaciones que los alcaldes tienen en relación con la seguridad y convivencia ciudadana y el orden público 	
Decreto Compila- torio 1066 de 2015	- Establece que el Ministerio del Interior es el competente para dictar la Política Nacio- nal de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante, PNSCC), así como administra el FONSECON y hace seguimiento a las inversiones de los FONSET de las entidades territoriales	
Decreto 1536 de 2016	- Prevé una remisión del FUT de forma trimestral	

Fuente: Construcción de los autores a partir del marco normativo

En este mismo Decreto 2615 se prescribe la composición de los consejos de seguridad en todas sus formas, las funciones de estos escenarios de coordinación interinstitucional y la existencia de los comités territoriales de orden público en el nivel departamental. Es preciso señalar que, si bien son principios rectores del funcionamiento de la administración pública la eficacia, la publicidad y transparencia, la eficiencia y la responsabilidad⁵, No existe disposición en este decreto que establezca qué mecanismos de evaluación y/o rendición de cuentas deban emplearse para el monitoreo y seguimiento de los PISCC, a excepción de lo previsto en los numerales tercero y noveno del Artículo 10 del Decreto 2615 de 1991, donde literalmente se disponen como funciones del Consejo de Seguridad "supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar los resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios6" y "coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público", respectivamente. Esta primitiva e incipiente regulación del modelo de GTS carecía de mecanismos que permitieran hacer una efectiva evaluación y monitoreo, tanto de los PISCC como de la inversión destinada a estos planes.

La primera mención específica al carácter integral de los planes es la del Artículo 12 de la Ley 62 de 1993⁷ cuando hace referencia a la obligación de alcaldes y gobernadores de "diseñar"

y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción".

La creación de los instrumentos de financiación del modelo de GTS se concretó en la Ley 418 de 19978 previendo unas disposiciones generales sobre los Fondos de Seguridad y Convivencia en su respectivo ámbito territorial, sea este nacional, departamental o municipal (Art. 119 y Art. 122); se creó la contribución especial del 5% para nutrir los Fondos (Art. 120 y Art. 121); se definieron las posibles destinaciones de las inversiones de los Fondos; finalmente, la ley emplaza al Gobierno Nacional a la reglamentación de los instrumentos en el plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la misma Ley 418 de 1997. En cualquier caso, esta primer marco legal no contempla mecanismo alguno para el monitoreo y seguimiento de las inversiones de estos fondos.

Siguiendo con el hilo cronológico, la Ley 548 de 1999 prorroga las disposiciones previstas en la Ley 418 de 1997, además de prescribir en su artículo tercero que el Ministerio del Interior es quien debe administrar el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (en adelante, FONSECON), así como ampliar las posibles destinaciones de inversión tanto del FONSECON como de los Fondos Cuenta de los Entes Territoriales (en adelan-

⁵ Previstos en el Artículo 209 de la CPC 1991 así como en demás normas que desarrollan y reglamentan esos principios.

⁶ Estos planes de los que hace mención el numeral tercero del Artículo 10 del Decreto 2615 de 1991 no son los PISCC en tanto en ningún lugar del articulado se hace referencia específica al carácter integral.

⁷ Ley 62 de 1993 por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República" (http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6943).

⁸ Ley 418 de 1997 por la cual se crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos Cuentas de Seguridad y Convivencia Ciudadana (http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/nor-mas/Norma1.jsp?i=6372).

⁹ Por medio de la Ley 548 de 1999, se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones (http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6676).

te, FONSET). El orden cronológico obliga a revisar la Ley 782 de 2002¹⁰, donde con muy pocos cambios el Congreso decide una vez más prorrogar la vigencia de la Ley 418 de 1997. El contexto político de finales de los años Noventa, coincidiendo con las negociaciones de paz iniciadas entre el Gobierno Nacional liderado por Andrés Pastrana y las FARC en la Zona de Distensión¹¹, devela una perenne preocupación gubernamental centrada mucho más en el mantenimiento del orden público que en la generación de condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Llegados a este punto es menester recordar que no fue sino hasta la última década del milenio anterior que apareció el paradigma de la seguridad humana y no es sino hasta bien adelantada la primera década del presente milenio que emergen las conceptualizaciones regionales de la seguridad humana, tomando la forma en la región de la Declaración Latinoamericana de la Seguridad Ciudadana en el año 2006.

En 2004 el Gobierno Nacional, por medio de un decreto reglamentario, trató de imprimirle una lógica sistémica al modelo de GTS. En el Decreto 2170 de 2004¹² se refunden las disposiciones de la Ley 418 de 1997, sus dos prórrogas y se adiciona el Decreto 2615 de 1991. De ello resulta una regulación de la organización y funcionamiento del FONSECON, los FONSET y un ampliado ámbito competencial de los Comités Territoriales de Orden Público (en adelante, CTOP), donde se

prescribe que será en el seno de ese escenario de coordinación donde se "determinará la inversión de los recursos de Fondos Cuenta Territoriales, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción" (Art. 8.3 del Decreto 2170 de 2004).

Situación similar se produce con la aprobación de la Ley 1106 de 2006¹³ donde se prorroga la vigencia por otros cuatro años de la Ley 418 de 1997. Esta ley establece dos nuevos conceptos por medio de los cuales se generan contribuciones a los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se pasa de un sistema basado en la contribución especial del 5% generada por los contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías celebrados por las entidades territoriales o el Gobierno Nacional, para ampliarse a todos los contratos de obra pública. Además se prevén dos nuevos conceptos: de un lado, el 2.5 por mil del monto total de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; de otro lado, el 3% del recaudo de las concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones (Art. 6 de Ley 1106 de 2006).

Desde la primera mención de los planes integrales contenida en el Artículo 12 de la Ley 62 de 1993 hasta la Ley 1421 de 2010¹⁴ (que por otro lado representa la enésima prórroga de la Ley

¹⁰ Ley 782 de 2002: "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones" (http://www.alcaldiabogo-ta.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677).

¹¹ La Zona de Distensión de San Vicente de Caguán fue un área otorgada por el presidente Andrés Pastrana para la celebración de un proceso de paz con las FARC en 1998. Este espacio comprendió una extensión de aproximadamente 42.000 km² y se extendió entre los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el Meta y por San Vicente del Caguán en el Caquetá.

¹² Decreto 2170 de 2004: "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991" [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.js-p?i=14146].

¹³ Ley 1106 de 2006, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones (http://www.alcaldiabogota.gov.co-/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22629).

Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 (http://www.alcaldiabogota.gov.co/-sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41004).

418 de 1997), no alcanza a regularse la responsabilidad de hacer seguimiento a las inversiones de los fondos cuenta de los entes territoriales. Así las cosas, el Artículo 119 de la Ley 418 de 1997 adopta una nueva redacción en la Ley 1421 de 2010, cuyo parágrafo único reza literalmente:

"Parágrafo único. El Gobierno Nacional, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará este artículo.

Seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos-cuenta territoriales. El Ministerio de Justicia y del Interior diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos-cuenta territoriales. Dicho sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo-cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos" (Art. 6 de Ley 1421 de 2010).

De esta forma el legislador pone el foco sobre la principal falencia de un pretendido modelo de GTS, que no estaba claramente fiscalizado por nadie. Así las cosas, el hoy Ministerio del Interior, deberá -según reza el articulado- diseñar y poner en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones de los FONSET por períodos anuales. Es importante el inciso final de ese artículo puesto que advierte "de igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos".

La Ley 1421 de 2010 introduce otros cambios en el modelo de GTS en su artículo octavo que modifica el antiquo 122 de la Ley 418 de 1997. En primer lugar prescribe cómo se dará manejo de los aportes voluntarios a los fondos cuenta. Adicional, y en concordancia con la previsión del artículo sexto, se establece que "los Alcaldes y Gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia [hoy Ministerio del Interior] informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos cuenta de los entes territoriales" (Art. 8 de Ley 1421 de 2010). De esta forma el escenario de coordinación previsto en su génesis para el mantenimiento del orden público, sique mutando con la legislación a la conversión en el escenario de coordinación interinstitucional de toma de decisiones (y hacer seguimiento a las mismas), por excelencia del modelo de GTS en Colombia. Los CTOP se han ido perfilando como un petit comité en donde la primera autoridad político-administrativa de la jurisdicción y los representantes de la fuerza pública deciden qué, cuándo y cómo ocurre en ese ente territorial en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

El Decreto 399 de 2011¹⁵ supone una consolidación respecto de la mutación esencial que han experimentado los CTOP, pasando de ser el escenario de coordinación interinstitucional para el control del orden público, para devenir en el escenario de coordinación que aprueba los planes de seguridad y distribuye las inversiones del FONSET de acuerdo con lo previsto y priorizado en los PISCC y POAI de cada entidad territorial. Es importante resaltar que este decreto adiciona una nueva obligación en relación con la ren-

¹⁵ Decreto 399 de 2011, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones (http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41658).

dición de cuentas por parte de las autoridades político-administrativas frente a la ejecución e inversión de recursos de los FONSET (Art. 19 del Decreto 399 de 2011). Pasamos de la simple remisión de informes anuales al Ministerio del Interior a, adicionalmente, tener que remitir el Formato Único Territorial (en adelante, FUT) a la Contaduría General de la Nación para su consiguiente remisión al Ministerio del Interior. Es importante resaltar que la mención literal referente a la periodicidad de la rendición de cuentas se reduce a un "regularmente" que no se concretará en la presentación del formulario de forma trimestral hasta la promulgación del Decreto 1536 de 2016.

El mismo año 2011 se da trámite al Decreto 577 de 2011¹⁷ por medio del cual se modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011, estableciendo que, en relación con la imposición de tasas y sobretasas de seguridad y convivencia ciudadana, el recaudo de las mismas que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen municipal o distrital serán destinadas al Fondo Cuenta de la Entidad Territorial donde se causen.

En el análisis de la normatividad que afecta al modelo de GTS no se puede olvidar que la Ley 1551 de 2012¹⁸ se corresponde con un ejercicio del legislador para la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios. En relación con la GTS, es importante conocer

las funciones de los municipios y en específico las que se prescriben respecto de la seguridad y convivencia ciudadana (Art. 6 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el numeral 4 del Art. 3 de la Ley 136 de 1994), así como las prerrogativas y obligaciones que los alcaldes tienen en relación con la seguridad y convivencia ciudadana y del orden público. Es preciso mencionar el gran desconocimiento que se evidencia respecto de la normatividad en los niveles territoriales.

No es ningún hallazgo científico evidenciar que a finales de 2017 aún hay seis PISCC departamentales por formular y ciento setenta y dos (172) a nivel municipal¹⁹. No es anecdótico que aún hoy se siga considerando que son las instituciones que integran la fuerza pública las únicas responsables en materia de seguridad y convivencia ciudadana, cuando precisamente esta Ley 1551 de 2012 establece que es obligación de los municipios y, en consecuencia, de la máxima autoridad político-administrativa municipal (Art. 29b: numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley 1551 de 2012), el alcalde. No es baladí apreciar que las prerrogativas con las que cuentan los alcaldes son, específicamente, respecto del orden público tal y como prevé el apartado b) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Así las cosas, nos remite al recurrente error de conceptualización que se produce por parte del legislador que ha venido confundiendo²⁰ tres conceptos tan dispares

¹⁶ Decreto 1536 de 2016, por el cual se modifica el Título 4 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto Número 1068 de 2015 en lo concerniente al Formulario Único Territorial, se reglamentan los Artículos 31 de la Ley 962 de 2005 y 188 de la Ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones (http://www.alcaldiabogota.gov.co/sis-jur/normas/Norma1.jsp?i=68408).

¹⁷ Decreto 577 de 2011, por el cual se modifica el Artículo 12 del Decreto 399 de 2011 (http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.js-p?i=41771).

¹⁸ Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (http://www.alcaldiabogota.gov. co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267).

¹⁹ Cifras a 17 de noviembre de 2017 obtenidas de la DISEC-PONAL.

²⁰ Resulta obvio que por razones del conflicto armado que ha sufrido Colombia por más de 50 años y la guerra contra el narcotráfico, el mantenimiento del orden público se convirtió en prioridad y requisito previo para la construcción de condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Por esta razón, el desarrollo de políticas públicas y legislación en la materia, pudiéramos afirmar, ha fundido más que confundido estos dos conceptos.

como son el orden público, la seguridad nacional y la seguridad y convivencia ciudadana. Así las cosas y a pesar que se volverá sobre el asunto, resulta fundamental extinguir los mitos que produce el desconocimiento del marco normativo.

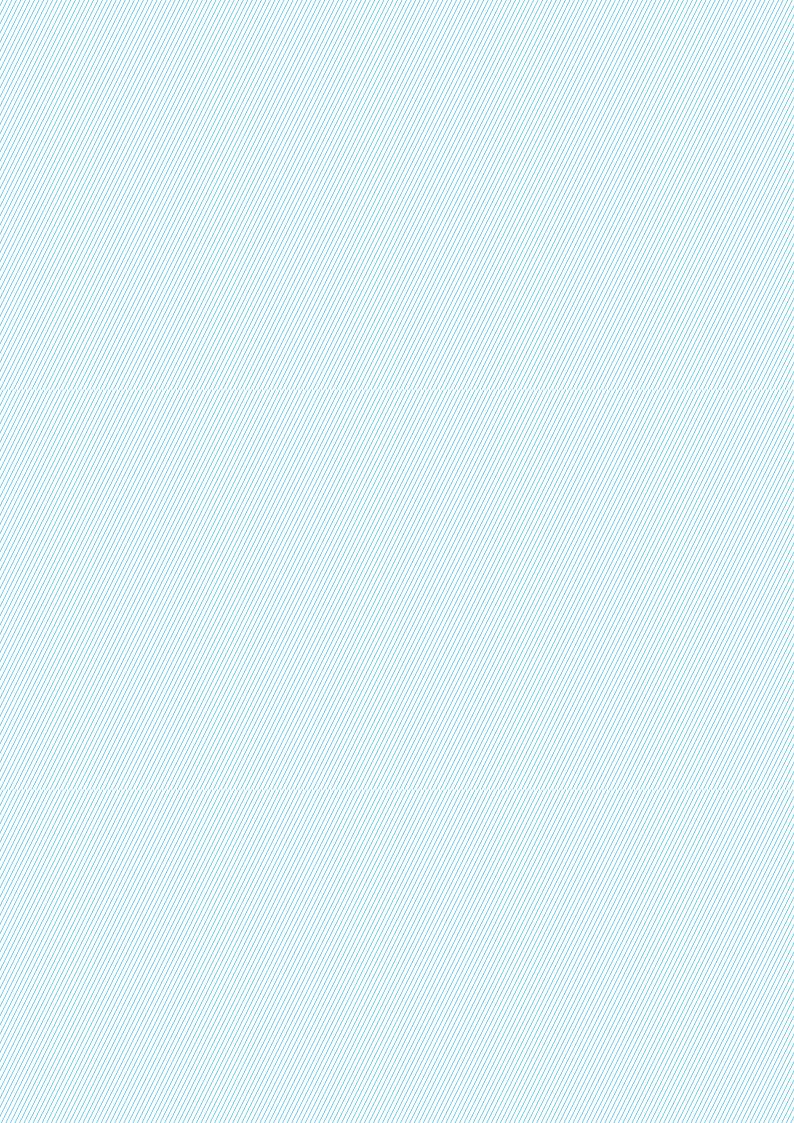
Desde 2012 hasta hoy el Gobierno de la República, por medio del Decreto Compilatorio 1066 de 2015²¹, vuelve a tomar medidas de carácter reglamentario para unificar la legislación relacionada con el funcionamiento y la estructura del sector administrativo del interior. El Ministerio del Interior es el competente para dictar la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante, PNSCC), así como un actor fundamental en tanto administra el FONSECON y hace seguimiento a las inversiones de los FONSET de las entidades territoriales. Hay que decir que el Decreto 1066 de 2015 no tiene mayor afectación sobre el modelo de GTS en tanto básicamente organiza, en el capítulo relativo al FONSECON, las disposiciones ya previstas en el Decreto 399 de 2011. En este sentido, y haciendo referencia a los mecanismos de evaluación y seguimiento de la inversión de los fondos cuenta, vemos que sique habiendo la misma previsión de la rendición de cuentas regularmente por medio del FUT. Así las cosas, no es tampoco en esta ocasión cuando el poder ejecutivo decide establecer un sistema de fiscalización más claro y sofisticado.

La *finezza* analítica obliga a hacer mención especial al segundo párrafo del Artículo 2.7.1.1.17,

que altera lo dispuesto en el Artículo 17 del Decreto 399 de 2011 en relación con la composición de los CTOP. Teniendo en cuenta que esta norma responde a la potestad reglamentaria que ostenta el Presidente de la República, con base en lo dispuesto en el numeral decimoprimero del Artículo 189 de la norma normarum, no pudiera ésta establecer algo distinto a la norma con rango superior que reglamenta. Así las cosas en manos de los ciudadanos está impugnar ante el Consejo de Estado esta disposición por medio de una acción de nulidad o, en el caso de ser un funcionario público consciente de esta contradicción normativa, y en aras de dar cumplimiento a la norma de rango superior, podría este último aplicar la excepción de ilegalidad.

Esta nueva regulación de la composición del CTOP, en la que se elimina la figura del Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante, DAS) -extinto desde 2011- y se incluye al Director Seccional de la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP) o su delegado operativo y/o la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, nos indica que el ejecutivo sobrepasó los límites legales y jurisprudenciales que limitan la potestad reglamentaria del Presidente de la República y su ejecutivo. Merece la pena caer en cuenta que esta deficiencia normativa tiene una afectación mínima sobre el modelo de GTS y el sistema de instrumentos existentes para la gestión pública de la seguridad y convivencia ciudadana.

²¹ Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior (http://www.alcaldiabogota.gov. co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62110).



El Marco de Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Tal y como se introducía al inicio de este documento, el análisis de los PISCC departamentales 2016-2019 implica revisar de forma previa el marco de la política pública del orden nacional en el que deben circunscribirse los mismos. Por esta razón, en este epígrafe, se plantea una aproximación a las tres principales directrices que abordan la materia de seguridad y convivencia ciudadana (el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), cuyos lineamientos deben ser observados e integrados en los principales instrumentos de planeación de los entes territoriales del orden departamental y municipal.

Todos estos instrumentos de planeación del orden nacional actúan como una especie de paraguas en el que deben cobijarse los planes de desarrollo de las entidades territoriales y, a su vez, los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana de departamentos y municipios. En este sentido, la relación de observancia y sujeción por parte de los niveles de gobierno territoriales, tal y como señala Vallés (2006), no puede traducirse en un proceso "en el que unos deciden y otros aplican, como si se tratara de un proceso que va de arriba abajo -top-down-. Se ha señalado, por el contrario, que este proceso sólo puede ser comprendido si se examina en sentido contrario, es decir, de abajo arriba -bottom-upo desde la base hacia el vértice" (406). Teniendo en cuenta que en Colombia las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana son compartidas entre los distintos niveles territoriales, es preciso recurrir a autores que emplean el ciclo de las políticas públicas para su análisis tal y como proponen Vallés (2006); Elmore (1982:44 y ss.) con su backward mapping; o Roth (2002:126 y ss.) cuando aborda en su manual de políticas públicas el enfoque bottom-up para la implementación y evaluación de las políticas públicas. Y es que estas aproximaciones al análisis de políticas públicas identifican que el problema más importante de la implementación radica en el punto más bajo de la jerarquía, en el nivel local. De esta forma, la aplicación más efectiva de la política pública se da en la mesura que, y cito literalmente, "sus objetivos y sus medios vayan adaptándose a las condiciones específicas de sus destinatarios: nivel cultural, situación social, ubicación territorial, etc." (Vallés, 2006:407).

Así las cosas, tan importante es que se produzca una buena formulación y planeación desde el orden nacional como que los mecanismos de seguimiento y evaluación permitan que se materialicen los flujos de retroalimentación necesarios para la reformulación parcial o total de la política pública. Expresado en los términos que emplea Easton (1965:24) es el feedback loop -el flujo de retroalimentación- lo que nos permite analizar las políticas públicas y los sistemas políticos de forma dinámica. Sin mecanismos de evaluación y seguimiento estamos abocados a sacrificar el

carácter dinámico, y por ende el sistémico, de cualquier política pública, así como se evidencia una renuncia tácita por parte del ordenador del gasto, a la más mínima transparencia exigible a cualquier devengo del erario público.

6.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 (PND)

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (en adelante, PND), es significativo señalar que en sede de gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana incluye el eje "consolidación del Estado social de derecho" donde se formulan más de 45 estrategias, cuyo monitoreo se realizará a partir de 160 variables o indicadores, además de los que se crearon por medio del Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, SNARIV). Asimismo, el PND prevé en el mismo capítulo que para informar estos indicadores se servirán de los sistemas de información que están relacionados de alguna u otra forma con la gestión de la seguridad ciudadana y tal y como establece en su análisis Pérez Salazar (2015:5), "no aclara cómo los flujos de información de estos sistemas se integrarán a la gestión de la seguridad por parte de las autoridades territoriales".

Tal y como identifica Acero (2015: 2), el PND adolece de otros dos grandes males: de un lado, la falta de ambición de las metas que se plantea el Plan (cuando no se ofrecen soluciones a problemas graves como por ejemplo el hacinamiento carcelario y la pendiente reforma penitenciaria), y de otro lado, no se prevén mecanismos de evaluación y seguimiento distintos a las cifras oficiales de los sistemas de información a los que se hacía referencia en el párrafo anterior. Ciertamente la seguridad no se mide únicamente por medio de la victimización y por ello resulta inexplicable que no se hayan previsto otros mecanismos de medición

como las "encuestas de victimización percepción y confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia" (Acero, 2015:2).

Otra de las debilidades identificadas en el PND es el carácter secundario que la distribución del gasto en la GTS asigna a las entidades territoriales. Tal y como señala Pérez Salazar (2015:7), las entidades territoriales quedan en una situación de subordinación que se limita a "cofinanciar programas del nivel central de acuerdo con lineamientos y directrices que entes rectores de la política del nivel nacional establezcan para el cumplimiento de funciones de su competencia", reduciendo así de forma aguda el marco de acción de los entes territoriales y comprometiendo su capacidad técnica y administrativa. A este elemento hay que sumar la forma como los operadores nacionales justifican la gestión de sus intervenciones, desarrollando sistemas de información que se centralizan en la oferta sectorial preexistente. De esta forma, se da una disrupción en el proceso de retroalimentación de política pública de abajo hacia arriba, produciéndose lo que Pérez Salazar denomina un desconocimiento "sobre ninguna necesidad o demanda de la población y los territorios que no esté referida al 'menú de oferta sectorial' predefinido por ellas" (2015:8).

En consecuencia, podemos afirmar que la formulación de metas e indicadores de los sectores administrativos del orden nacional se realiza desconociendo la demanda social territorial, y por ende midiendo la eficacia de la gestión imprimiéndole a la GTS una lógica de insumo-producto, más no los impactos y los efectos de las intervenciones en materia de GTS y mucho menos se atiende a la diversidad de ámbitos territoriales que presenta el país. Esta disruptiva que interrumpe el proceso de reformulación de la política pública de abajo hacia arriba sin lugar a dudas

reduce la efectividad y eficiencia de la toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana. No solo eso, este tipo de prácticas institucionalizadas por los sucesivos gobiernos nacionales se perfilan como mecanismos de violencia estructural contra las entidades territoriales con menor capacidad técnica y fiscal.

En términos similares se pronuncia Maldonado (2016:108 y ss.) cuando afirma que, si bien la política original de descentralización territorial contemplaba el abandono de gran número de municipios eminentemente rurales, esta referencia a la ruralidad desapareció con la Ley 715 de 2001. Actualmente no hay metas en educación, salud y aqua potable, para los sectores rurales y peor aún "no hay obligación de destinar una proporción específica de los recursos a ese grupo social. Lo rural no aparece explícitamente en la principal fuente de financiación de las entidades territoriales" (Maldonado 2016:107). Evidentemente la ausencia de este enfoque rural para estas materias incide de forma directa en agudizar las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana en

los sectores rurales del país. Si bien analizar el Sistema General de Participaciones (en adelante, SGP) no es *stricto sensu* el objeto del presente documento, no es fútil recordar la relación directa que este análisis guarda con las capacidades fiscales, técnicas y administrativas de las entidades territoriales y además confirma la conceptualización de país del Gobierno Nacional instalada en tímidos esfuerzos por comprender la diversidad rural de Colombia.

6.2. LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA (PNSCC)

La segunda directriz de orden nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana es la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante, PNSCC), formulada por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior. Esta política pública, tal y como se puede observar en la Tabla 2, se estructura alrededor de cinco ejes estratégicos y dos transversales que responden a un modelo integral de intervención con impactos concretos para la consecución de siete objetivos específicos.

Tabla 2. Objetivos, ejes estratégicos y efectos perseguidos por la PNSCC

libertad y patrimonio económico, a través de la reducción y la sanción del delito y del crimen violento, y la promoción de la convivencia en la sociedad **TIPO IMPACTOS EJE ESTRATÉGICO OBJETIVOS ESPECÍFICOS PERSEGUIDOS DE EJE** Reducir la probabilidad de inicio y continuidad de la Prevención social y situacional carrera criminal y dificultar comisión del delito Mejorar presencia, respuesta, capacidad de disuasión y Romper el Presencia y control policial de investigación criminal de Policía Nacional ciclo delictivo Incrementar judicialización de responsables y su reso-Justicia, víctimas y resocialización cialización; orientación y atención de víctimas Lograr comportamientos sociales colectivos de apego Cultura de legalidad y convivencia a la ley y normas básicas de convivencia Habilitar en-Concienciar a la ciudadanía de su responsabilidad en torno social Ciudadanía activa y responsable la lucha contra el delito y un rol más activo Sistema de información, estudio y Mejorar el sistema de información del delito para la **RANSVERSAL** evaluación mejora de la toma de decisiones Fortalecer la instituciona-Adecuar el régimen penal y actualizar normas de polilidad Reformas de ley cía para facilitar la labor de las autoridades

OBJETIVO GENERAL: Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad,

Fuente: Construcción de los autores a partir de la PNSCC

Cada uno de estos ejes cuenta con unas líneas de acción estratégicas (hasta setenta) que orientan el accionar del orden nacional, así como de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, ajustándose a la previsión descentralizada del modelo de GTS.

6.3. POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD (PISDP)

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (en adelante, PISDP) es el tercer elemento de política pública del orden nacional que actúa como paraguas de las formulaciones territoriales de los PISCC. El despacho del ejecutivo competente para la formulación de esta política es el Ministerio de la Defensa Nacional, el cual tiene además la responsabilidad de dirigir las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Salta a la vista que el conflicto armado y las violencias derivadas del narcotráfico han tenido una influencia directa en el necesario proceso de militarización que experimentó la Policía Nacional de los colombianos, que hoy está llamada a representar un rol fundamental de acuerdo con

Tabla 3. Resumen de pilares, objetivos y líneas de acción PISDP

OBJETIVO GENERAL: Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional			
PILARES	COMPROMISOS FUERZA PÚBLICA	LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS	
A. Mejora sustan- cial de la inteli- gencia	Llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos	1.1. Erradicar cultivos ilícitos	
		1.2. Fortalecer las capacidades de interdicción	
genera		1.3. Desarticular las Bandas Criminales (BACRIM)	
B. Fortalecimien- to del mando y	2. Desarticular los GAML y generar condiciones	2.1. Acabar con la violencia desarticulando Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML)	
control	para la seguridad	2.2. Integrar y adaptar los esquemas de seguridad	
		2.3. Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza	
		2.4. Fortalecer acción integral	
C. Aumento de la	Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	3.1. Fortalecer el control policial en el territorio nacional	
coordinación e integración		1.1 Desarticular las organizaciones delincuenciales	
integracion	vivericia ciudadaria	1.2 Fortalecer la investigación criminal	
D. Protección es- tratégica de la población civil	4. Avanzar hacia un sis- tema de capacidades disuasivas creíble, integrada e interope- rable	4.1. Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible	
		4.2. Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional	
		4.3. Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa	
E. Aplicación es-	5. Contribuir a la aten- ción oportuna de los desastres naturales y catástrofes	5.1. Crear una instancia de respuesta sectorial	
tratégica de la fuerza		5.2. Promulgar una política sectorial	
		5.3. Estabilizar y asegurar áreas afectadas	
F. Respeto a los	,	6.1. Modernizar la gestión sectorial	
Derechos Huma- nos y al Derecho Internacional Humanitario		6.2. Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación	
		6.3. Alcanzar un Grupo Social y Empresarial de Defensa (en adelante, GSED) competitivo	
		6.4. Avanzar en una estrategia de bienestar para la fuerza pública	

Fuente: Construcción de los autores a partir de la PISDP

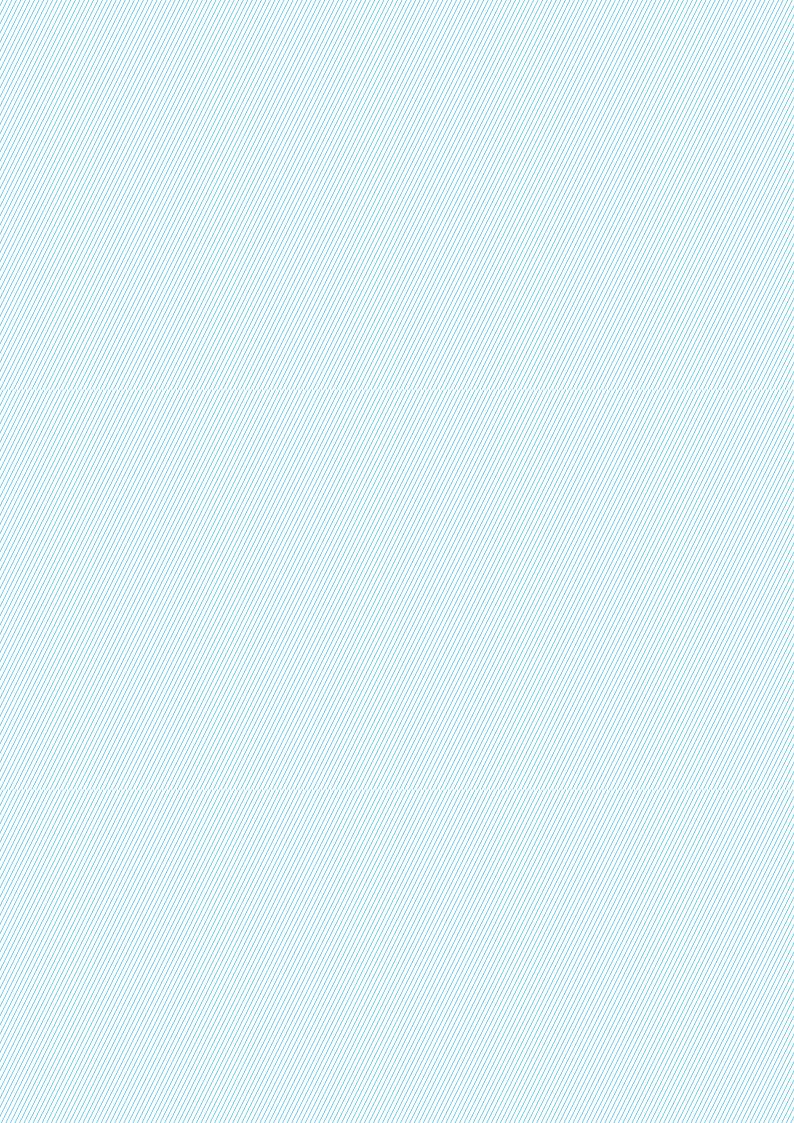
su mandato constitucional²² en el contexto del postconflicto.

Es a través de las veinte estrategias compiladas en la Tabla 3 que se pretende dar cumplimiento a los seis objetivos específicos que plantea el Ministerio de la Defensa Nacional en la PISDP.

Como se adelantaba al escrutar la PNSCC, no existe integración entre ellas, como tampoco ocurre con la inexistente política criminal. Temáticas tan colindantes, como el mantenimiento del orden público, la seguridad y convivencia ciudadana y la seguridad nacional, así como la forma de castigar los atentados contra los mismos bienes públicos, no se han integrado ni construido de forma conjunta. Este tipo de dis-

funciones en la formulación de política pública del orden nacional son precisamente asuntos con relativa fácil solución a través de un trabajo mancomunado de las distintas carteras del Gobierno Nacional. Además, este tipo de anomalías son las que dificultan luego la consecución de objetivos. Sin ir muy lejos, el primer compromiso de la fuerza pública en la PISDP relacionada con la reducción a mínimos históricos de la producción de narcóticos, no se puede cumplir por no entender que los asuntos relacionados con la seguridad pública deben ser entendidos y atendidos de forma integral por la arquitectura institucional corresponsable en la materia, e integrando una lógica ejecutiva glocal.

²² ART. 218 CPC 1991. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.



El Marco Normativo y de Política Pública de las Drogas Ilícitas en Colombia

La Convención Única de 1961²³ es el texto más importante en la evolución del derecho internacional de las drogas, puesto que incorporó todos los tratados anteriores y fue ratificada por más de 115 Estados. Este tratado representa el triunfo internacional del prohibicionismo, sistema jurídico que prohíbe de forma absoluta y universal la producción, el uso y el tráfico de ciertas drogas, cuando se efectúan con finalidades diferentes a las estrictamente médicas o científicas. Es importante resaltar que ni la Convención Única de 1961 ni su Protocolo de Modificación de 1972²⁴ establecen la obligación de penalizar el consumo de sustancias psicoactivas.

Posteriormente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988²⁵ se fijó como objetivo, no únicamente reprimir y criminalizar en nombre de la salud pública el tráfico de dichas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas, sino también, en específico, "privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad" (UN, 1988:1). Conforme a lo

anterior, esta Convención es en primer término un tratado de derecho penal destinado a que los países se comprometan en la lucha contra la criminalidad organizada a través de la definición de ciertas conductas tipificadas como delictivas.

En relación con el consumo, estas convenciones otorgan mayor libertad a los Estados, pues la obligación de penalizar ciertas conductas se adoptan a nivel nacional tomando en consideración los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico. Esto significa que, si los conceptos constitucionales no lo permiten, el Estado respectivo no está obligado a penalizar el consumo y puede optar por otras políticas menos represivas.

En Colombia, la Ley 30 de 1986²⁶ crea el Estatuto Nacional de Estupefacientes, penalizando el porte y el consumo. Este punto fue determinante para que en Colombia la Corte Constitucional, en la sentencia C-221/94²⁷, declarara la inconstitucionalidad de la penalización del consumo prevista por la Ley 30 de 1986 y ratificara la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988 a través de la sentencia C-176/94²⁸, pues

²³ La Convención Única de Estupefacientes de 1961 (https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

²⁴ Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes (http://www.oas.org/juri-dico/mla/sp/per/sp_per_pro_mod_conv_1961_estup.pdf)

²⁵ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf).

²⁶ Ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones (http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/nacionales/Ley_30_de_1986.pdf)

²⁷ Sentencia C-221/94, Despenalización del consumo y la dosis personal. [http://www.corteconsti-tucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm]

²⁸ Sentencia C-176/94, Tratado internacional, Convención de Viena. [http://www.corteconstitucio-nal.gov.co/relatoria/1994/C-176-94.htm]

si la penalización del consumo fuera una obligación imperativa, la Corte hubiera tenido que declararla inexequible, por violar la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad.

Es importante mencionar que la Ley 30 de 1986 en su Artículo 98 establece como instrumento de coordinación los Comités Seccionales de Estupefacientes (en adelante, CSE). Este escenario institucional ha evolucionado legalmente desde la Ley 30 de 1986, pasando por el Decreto 3788 de 1986²⁹ que reglamenta estos comités. Finalmente en 2003, por medio de la Resolución N°14/2003³⁰, se actualizan tanto las funciones de estos comités como la composición de los mismos.

En el año 2009 se dio un periodo de incertidumbre legal cuando el Congreso de la República aprobó una reforma del Artículo 49 de la CPC (que consagra el derecho fundamental a la salud), con la cual se prohibió de nuevo el consumo de sustancias psicoactivas. Aunque se prohibió constitucionalmente el porte para el consumo, la reforma no estableció la posibilidad de penalizar. Por el contrario, reconoció derechos de los consumidores. Además, las únicas consecuencias claras por el porte para el consumo que quedaron consagradas en el texto constitucional son la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, que en todo caso requieren del consentimiento de la persona. Esta incertidumbre se profundizó en el año 2011 con

la Ley 1453 de 2011³¹, con la cual se eliminó del Código Penal la disposición que establecía que se exceptuaba de la penalización general del porte de sustancias psicoactivas, aquel porte que se limitara a la dosis personal para consumo.

En 2011 varios pronunciamientos judiciales aclararon el panorama normativo nacional al reafirmar que en Colombia no es posible, desde el punto de vista constitucional, penalizar el porte para consumo, incluso cuando se trate de cantidades superiores a la dosis personal. En este sentido, se destaca la Sentencia C-574/11³², donde la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la reforma constitucional de 2009, pues en ella establece que la reforma del Artículo 49 CPC no implica una autorización para la penalización del porte para consumo, sino la posibilidad de aplicar medidas de carácter administrativo, con fines terapéuticos, que solo podrán proceder con el consentimiento informado de la persona.

Desde ese momento se reestableció la despenalización del consumo de drogas con una tendencia hacia un mayor énfasis en las medidas preventivas y terapéuticas, lo que se ve reforzado por la aprobación de la Ley 1566 de 2012³³, "por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas". Después de esto, la reglamentación más cercana a la legalización de

²⁹ Decreto 3788 de 1986, por el cual se reglamenta la ley 30 de 1986 o estatuto nacional de estupefacientes. (http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/nacionales/DECRETO_3788_DE_1986Reglamentacion_Ley_30.pdf).

³⁰ Resolución 14 de 2003, Por la cual se reglamenta la integración de los Consejos Seccionales de Estupefacientes (http://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Resolucion/30031844).

³¹ Ley 1453 de 2011, Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad (http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Nor-ma1.jsp?i=43202).

³² Sentencia C-574/11, Demanda de inconstitucionalidad sobre prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas establecida en el Acto Legislativo 2 de 2009 [http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2011/c-574-11.htm].

³³ Ley 1566 de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias" psicoactivas. (https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridi-ca/Leyes/L1566012.pdf).

las drogas ha sido el Decreto 613 de 2017³⁴ del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016³⁵ en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del *cannabis*. Este decreto permitió el cultivo y producción de sustancias derivadas del componente medicinal de la marihuana (Cannabidiol, CBD) sin embargo dejó vacíos jurídicos pues no indica cuales son los criterios para determinan cuando se trata de un cultivo medicinal y cuando de una cultivo psicoactivo (Tetrahidracannabinol, THC).

En 2017, un trabajo coordinado entre el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural permitió, por medio de las Resoluciones 577, 578 y 579 de 2017, la regulación de la licencias de adquisición de semillas, cultivos de *cannabis* psicoactivo y no psicoactivo, en conjunto con la definición de pequeño y medianos cultivadores de *cannabis* para usos medicinal y científico (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017:21).

El Decreto 1844 de 2018³⁶ es la última directriz expedida por el Estado colombiano en relación con esta materia. Esta norma reglamenta el Código de Policía y Convivencia en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas. Es una norma de naturaleza administrativa que autoriza a la Policía a confiscar cualquier cantidad de droga ilícita que un ciudadano porte en el espacio público. La norma aplica únicamente a la san-

ción de infracciones derivadas del porte y tenencia de las cantidades de sustancias que las normas vigentes determinan como dosis personal.

Este conjunto de normas y políticas públicas se han centrado en el prohibicionismo, la tendencia operativa que ello implica a nivel policial. Antecedentes de política de drogas demuestran que la lucha contra el narcotráfico se ha dedicado a atacar los eslabones débiles de la cadena y ha olvidado a los agentes facilitadores, que son quienes conectan los eslabones y constituyen las redes de valor criminal. Lo anterior se evidencia en los pocos cambios normativos siguientes a la promulgación de la Ley 30 de 1986 que solo se ocupa del porte, tráfico y fabricación de estupefacientes. Lo que ha terminado privando de la libertad a personas que no obtienen ganancias significativas y ocupan roles reemplazables cuyo encarcelamiento no desestabiliza la red de valor de las organizaciones.

Respecto de las políticas para la reducción de la producción de cultivos ilícitos, y específicamente de cocaína, tenemos como mayor referente el "Plan Colombia": un programa apoyado por el gobierno de los Estados Unidos de América que desde el año 2000 enfocó todos los recursos de cooperación internacional en la erradicación de cultivos ilícitos, la lucha contra las estructuras criminales y los grandes cabecillas del narcotráfico.

En cuanto a las políticas para enfrentar el tráfico de cocaína, el Estado Colombiano ha fortalecido en los últimos años la interdicción de cargamentos de cocaína en países de destino con entregas

Decreto 630 de 2017, por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis (https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20613%20de%20 2017.pdf).

Ley 1787 de 2016, por medio del cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009 (http://es.presi-dencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201787%20 DEL%206%20DE%20JULI0%20DE%202016.pdf).

Decreto 1844 del 1 de octubre de 2018, por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas. (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornor-mativo/norma_pdf.php?i=88843).

controlas y agentes encubierto, así como la detección y destrucción de laboratorios y cristalizaderos para el procesamiento de hoja de coca en clorhidrato de cocaína. Estas estrategias han resultado ser mucho más eficaces que la erradicación, pues golpean a aquellos eslabones de la cadena que mayor valor agregado producen y se enfocan en organizaciones criminales que realmente se benefician de este negocio ilegal.

Recientemente el Estado Colombiano ha dado un giro en la lucha contra el narcotráfico. En busca de una intervención integral bajo la acción unificada de sus instituciones, se ha propuesto la "Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico". Bajo el liderazgo de la Fiscalía General de la Nación, como miembro del Consejo Nacional de Estupefacientes, y en coordinación con la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Área. Esta iniciativa busca proponer una estrategia del Estado en su conjunto contra el fenómeno del narcotráfico.

La propuesta parte de caracterizar el funcionamiento actual del narcotráfico bajo la perspectiva del "Sistema de Redes de Valor", para definir las problemáticas específicas que el narcotráfico ocasiona en cada región del territorio Colombiano y proponer formas de intervención puntuales para cada uno de los problemas diagnosticados.

Tabla 4. Evolución del marco normativo de drogas en Colombia (1986-2018)

FASES	NORMATIVIDAD				
Fase Prohibicionista	- Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986): penalización del porte y del consumo				
Fase de Despenalización I	 Sentencia C-176 de 1994: declara la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988 Sentencia C-221 de 1994: declara la inconstitucionalidad de la penalización del porte y consumo (libre desarrollo de la personalidad – artículo 16 de la Constitución 				
Fase de Intervención	- Plan Colombia 1999: Acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Esta- dos Unidos. Su objetivo específico era terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica				
Fase de Incertidumbre Legal	 Diciembre 2009: reforma al Artículo 49 (derecho a la salud) con la cual se prohibió el porte para el consumo de sustancias psicoactivas. No se establece, sin embargo, la posibilidad de penalizar al consumidor y reconoce su derecho a la dosis personal. El porte implica medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas con consentimiento de la persona Ley 1453 de Seguridad Ciudadana: eliminó del Código Penal la disposición que exceptuaba el porte de la dosis personal para el consumo 				
Fase de Despenalización II	 Sentencia C-574 de 2011: aclara que la reforma del Artículo 49 no autoriza penalizar el porte La Corte Suprema de Justicia continuó reiterando su jurisprudencia sobre aprovisionamiento Ley 1566 de 2012: normas para la atención integral del consumidor Decreto 613 de 2013: en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis Ley 1787 de 2016: por la cual se reglamenta el Decreto 613, que permitió el cultivo y producción de marihuana con fines medicinales Resoluciones 577, 578 y 579 de 2017: por las cuales se regulan el otorgamiento de licencias de adquisición de semillas, cultivos de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, en conjunto con la definición de pequeño y medianos cultivadores de cannabis ata unos medicinal y científico 				
Fase de Control Administrativo	- Decreto 1844 de 2018: sobre la penalización del porte de la dosis mínima en espacio público. Este decreto es reglamentario del Código de Policía y Convivencia. La medida no penaliza la dosis mínima, sino el porte y consumo de drogas en espacio público				

Fuente: Construcción de los autores autores a partir de la revisión del marco normativo de drogas en Colombia (2018)

8

La Actualidad del Narcotráfico en Colombia: Un análisis bajo la metodología de "Sistema de Redes de Valor"

Colombia ha sido históricamente un gran productor de drogas ilícitas. A finales de la década de los ochenta llegó a tener una participación del 75% del mercado mundial de cocaína, y se estimaba que los ingresos brutos provenientes del narcotráfico bordeaban el 5% del PIB colombiano. Para 1994 los cultivos de coca se concentraban en Perú y Bolivia. Colombia era un cultivador marginal, sin embargo jugaba un papel fundamental en el procesamiento y tráfico de la sustancia.

Durante la primera mitad de los noventa, Perú fortaleció su política de interdicción, logrando bloquear el tránsito aéreo de los centros de cultivo en Perú y Bolivia con los centros de procesamiento de clorhidrato de cocaína en Colombia. Los cultivos ilícitos se trasladaron a Colombia. creciendo de 40.000 hectáreas cultivadas en 1994 a 171.000 en 2017. Al final de este año los cultivos en Perú fueron de 43.000 has y en Bolivia 24.000 has, unas cifras comparativas muy bajas con el número registrado en Colombia. Este "efecto globo" demuestra cómo las dinámicas de comercialización de los narcóticos tienen particularidades regionales que no necesariamente responden a la división político administrativa o natural del país.

Es importante entender que mientras los países vecinos no adopten medidas coordinadas y políticas armonizadas, la solución de los problemas de uno terminará siendo el traspaso de actividades criminales a otro. Por esta razón, los países

de la región deben analizar sus políticas de drogas ilícitas con un enfoque regional y entender que los éxitos coyunturales que alcancen unos, se verán reflejados en aumentos del fenómeno en otros.

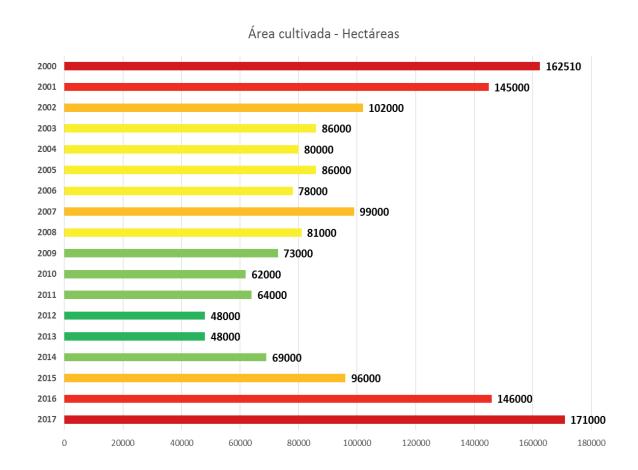
Debido a la repercusión global del fenómeno, especialmente en los países productores y consumidores, Colombia ha sido un gran receptor de cooperación internacional para la lucha contra la producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes, especialmente de Estados Unidos de América. Uno de estos apoyos se concretó en el Plan Colombia en 1999, el cual se enfocó en diferentes estrategias para combatir la producción y tráfico de cocaína. Entre otras, se destacan campañas de aspersión aérea de cultivos de coca y erradicación manual (estrategia que comenzó en 2005), programas de desarrollo alternativo (Proyectos Productivos, Familias Guardabosques, entre otros) y esfuerzos de interdicción que incluyen: el control de precursores químicos usados en el procesamiento de la coca, la detección y destrucción de laboratorios para el procesamiento de cocaína (laboratorios y cristalizaderos), y la incautación de cargamentos de cocaína en ruta hacia el exterior.

El Gráfico 4 permite observar las variaciones en los cultivos de coca desde el año 2000 hasta el último censo presentado en 2017 por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (en adelante, SIMCI). Datos que pueden ser valorados como los resultados de impacto del Plan

Colombia, que impuso límites naturales al grado de eficiencia global que se puede alcanzar mediante las políticas de reducción de oferta. Para el año 2000, período en el que se inició la implementación del Plan Colombia, fueron registra-

das por SIMCI, 162.510 has de coca. En los años 2012 y 2013, casi 15 años después, se registraron 48.000 hectáreas, -un mínimo histórico- que contrasta con las 171.000 registradas en 2017 (UNODC, 2018:48).

Gráfico 4. Cifras históricas del monitoreo de áreas afectadas por cultivos ilícitos en Colombia 2000-2017



Fuente: Construcción de los autores a partir de los datos del censo SIMCI (2018)

Esta fluctuación estadística (2000-2017) nos remite a la situación inicial después de la inversión financiera y humana realizada durante casi dos décadas. Las causas y factores pueden ser múltiples y difusas, no obstante se pueden enumerar al menos tres:

(i). Dificultades en la implementación del punto cuarto del acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP: El acuerdo consagra las condiciones para la tránsito a la legalidad de las comunidades cultivadoras de coca. Además se definen distintos tipos de ayuda estatales en función de la

categoría a la que pertenecen los cultivadores, distinguiendo entre pequeños y grandes. Exceptuando la experiencia antioqueña (que logró erradicar voluntariamente el 90% de los cultivos durante el año 2017), la institucionalidad no ha sido capaz de cumplir con las garantías reales a los campesinos, generándose un alto riesgo de retorno a la siembra.

- (ii). Fracaso de los proyectos de desarrollo alternativo: Los proyectos productivos que se ofertan a los campesinos cultivadores de coca ofrecen muy pocas ventajas competitivas y comparativas, pues no se garantiza ni el desarrollo de economías locales circulares, ni el acceso al mercado nacional, y mucho menos al internacional, principalmente debido a la falta de infraestructuras y la ausencia de orientación hacia la calidad de las producciones.
- (iii). Suspensión de la fumigación con glifosato: En el año 2012 se suspendió por sentencia de la Corte Constitucional la aspersión aérea de cultivos de coca con glifosato. La Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), ha indicado los efectos nocivos de este pesticida sobre la salud, no obstante es importante aclarar que la erradicación terrestre por aspersión manual de esta sustancia, se sigue realizando.

Estos elementos se irán sumando a otros argumentos de diverso nivel que identificarán la necesidad de emplear la GTS como herramienta para combatir fenómenos como el narcotráfico, entendiendo que desde la reducción de delitos conexos como el homicidio, las lesiones personales, la extorsión, el tráfico de armas, los cultivos ilícitos, el microtráfico, entre otros, es posible impactar y constreñir el capital social

perverso que alimenta a las economías ilícitas y a las estructuras criminales.

En aras a contribuir en la generación de propuestas para combatir estos fenómenos, en el presente capítulo se caracterizan cada uno de los nodos que conforman el Sistema de Redes de Valor del Narcotráfico en Colombia:

- (i). Nodo de cultivos ilícitos: coca, amapola y marihuana.
- (ii). Nodo de producción de clorhidrato de cocaína.
- (iii). Nodo de distribución de cocaína, heroína y marihuana.
- (iv). Nodo de comercialización de drogas ilícitas.
- (v). Nodo de consumo de drogas ilícitas en Colombia.
- (vi). Nodo de lavado de activos relacionado con el narcotráfico.

8.1. NODO DE CULTIVOS ILICÍTOS: COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA

Colombia, al poseer las características biofísicas adecuadas para la siembra de cultivos de coca, amapola y marihuana, se ha convertido en uno de los países más afectados por la producción y consumo de drogas ilícitas. Los últimos censos de cultivos ilícitos indican incrementos en los cultivos de marihuana, cocaína y amapola. En cuanto a los primeros, a pesar de que no existe una cifra oficial que referencie número de cultivos de marihuana en el país, las autoridades tienen registradas las incautaciones y hectáreas erradicadas. Según cifras del Observatorio de Drogas de Colombia, entre el 2000 y el 2015 se incautaron 3.289 toneladas de marihuana prensada en todo el territorio nacional y se erradicaron 2.090 hectáreas del cultivo localizadas principalmente en Magdalena (820,1), Cauca (364,9), Meta (232,5), La Guajira (174,1), Antioquia (117,8) y César (109,0) (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018:87).

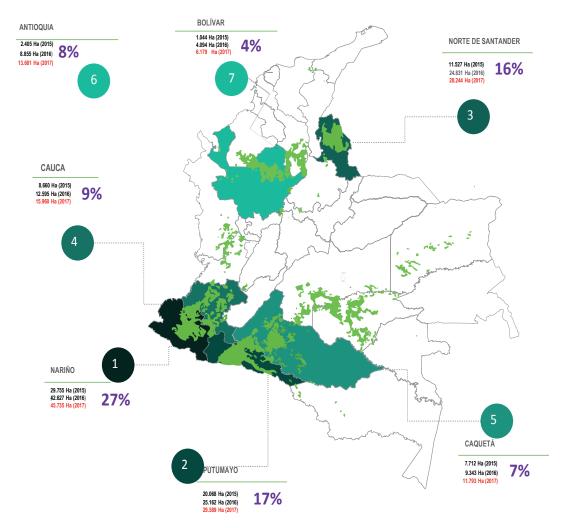
Sin embargo, el 98% (233 hectáreas) de los cultivos de marihuana detectados en campo abierto se encuentran registrados en jurisdicción del departamento de Cauca (CIENA, 2016). Un gran porcentaje de estos cultivos se ubica en resguardos indígenas con difícil control y acceso para el Estado debido a la jurisdicción autónoma que ostentan estos territorios.

Sumado al aumento en el número de hectáreas de coca cultivada reportada por el censo SIMCI 2017, la identificación y ubicación de laboratorios de clorhidrato de cocaína permite estimar que por cada 30 ha de coca cultivada existe un laboratorio de producción de clorhidrato de cocaína. Este censo también indica que el precio promedio de hoja de coca en el sitio de cultivo para el año 2016 era de 2.900 pesos/kg, mientras que para el año 2017 fue de 2.100 pesos/kg. debido al aumento de la oferta. Así las cosas, el valor potencial de la economía criminal debido a la producción de hoja cocaína se estima para el 2017 en 6,24 billones de pesos colombianos, lo que representa un 0.75% del PIB nacional (FGN, 2018).

El censo de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia para 2017, realizado por UNODC (2018,

31), indica que los territorios más afectados por la presencia de cultivos de coca según el número de hectáreas cultivadas y el porcentaje que representan del total nacional son: Nariño 45.735 has (27%), Norte de Santander 28.244 has (26%), Putumayo 29.589 has (17%), Cauca 15.960 has (9%), Antioquia 13.681 has (8%), Caquetá 11.793 has (7%), y Bolívar 6.179 has (4%). De estas cifras, el 5% de los cultivos se encuentra en parques nacionales, el 10% en resquardos indígenas y el 16% en tierras de comunidades afrodescendientes. Si contrastamos las hectáreas cultivadas con la ubicación de laboratorios de clorhidrato de cocaína, los resultados arrojan que los departamentos que concentran el 40% de la producción de cocaína son cuatro: Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Cauca. A su vez, en estos departamentos los municipios más afectados son: San Andrés de Tumaco, Tibú, Puerto Asís, El Tambo, El Charco, Barbacoas, El Tarra, Valle del Guamuez, Sardinata y Orito.

Tal y como se evidencia en el Mapa 1, el narcotráfico tiene un impacto evidente en las regiones. UNODC calcula que en los diez municipios con más cultivos ilícitos, el mercado ronda los 890.000 millones de pesos. Una cifra que da cuenta de las dimensiones del negocio, pues a medida que avanza la etapa de producción de la cocaína el precio se multiplica exponencialmente (UNODC, 2018:28).



Mapa 1. Georreferenciación de cultivos ilícitos en Colombia

Fuente: Fuente: Fiscalía General de la Nación (2018)

En relación con los cultivos de amapola, un estudio realizado en 2018 por el Ministerio de Justicia de Colombia y UNODC (Ministerio de Justicia, 2018:3) logró caracterizar el proceso de producción de morfina y heroína en Colombia. A través de este se logró recabar valiosa información sobre las infraestructuras de producción, al igual que datos importantes sobre tendencias y dinámicas de tráfico de productos terminados y de materias primas.

De acuerdo con la información rescatada, los cultivos de amapola se localizan principalmente en los departamentos de Cauca y Nariño, distribuidos en lotes que no suelen tener más de una hectárea. De otra parte, los cultivos en el

departamento del Huila han disminuido debido a la ausencia de compradores de látex. Esto es importante, pues los productores agropecuarios comercializan el látex y no se especializan en la extracción de morfina ni en su transformación en heroína. Aun así, la regla no es excluyente y depende del conocimiento y capacidad, tanto técnica como económica, de cada cultivador. En general, un productor percibe un ingreso cercano al 70% de un salario mínimo mensual legal vigente.

En contraposición a los esfuerzos que realiza el Estado, las redes del narcotráfico han implementado diversas estrategias en la dinámica de producción, transformación y tráfico de drogas ilícitas. Estas estrategias se observan desde la especialización de la producción hasta el fortalecimiento del mercado interno, con el consecuente incremento de los problemas de salud pública que derivan del aumento del consumo de heroína.

Dentro de las estrategias para acabar con los cultivos, se han implementado la erradicación forzosa y la erradicación voluntaria asistida. La primera se desarrolla con la intervención de los Grupos Móviles de Erradicación (en adelante, GME), del Ejército y la Policía Nacional. La erradicación voluntaria ha sido una parte fundamental de las estrategias de desarrollo alternativo. Se implementa a través de los proyectos de economías lícitas que promueven el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante, PNIS) y el Programa de Desarrollo Alternativo de UNODC.

Estas estrategias han presentado algunos inconvenientes en su implementación. Tal vez sean una de las razones del aumento en la siembra de coca. La evidencia disponible demuestra que la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, cuando no está acompañada de una estrategia efectiva de presencia institucional en el territorio para la protección y garantía de los derechos de los habitantes, es claramente ineficiente y excesivamente costosa. Donde no hay presencia estatal o la misma es muy precaria, la erradicación, independientemente de la modalidad que se haya utilizado, es contrarrestada con la resiembra o la siembra de nuevos lotes en la misma zona.

El desarrollo alternativo en Colombia ha tenido resultados mixtos cuando se evalúa en términos de su efectividad en la reducción de los cultivos ilícitos. En muchas ocasiones la erradicación es exitosa, pero los proyectos de desarrollo alternativo fracasan. El problema no es su concep-

ción como estrategia de desarrollo rural lícito, sino el mal diseño e implementación por parte de las organizaciones encargadas de implementar los programas. Es usual que se capacite a los campesinos para tecnificar sus cultivos, sin embargo no se les garantizan los canales de comercialización y los medios de distribución. Tampoco se presta atención a los requisitos de calidad ni a las normas técnicas que dan acceso al mercado nacional e internacional. Esto hace que sus proyectos fracasen en poco tiempo y deban retornar a la ilegalidad.

La presencia de mercados ilícitos en un territorio constituye un factor de alto riesgo de vulneración de los derechos humanos, la vida, la libertad y la dignidad de las comunidades afectadas. Estos mercados perpetúan y atraen al territorio redes de criminalidad organizada que elevan dramáticamente las tasas de homicidios y de desplazamiento forzado, el constreñimiento a la libertad política, económica y de movilidad, la instrumentalización de las organizaciones sociales y la generación de un capital social perverso.

La disposición territorial de los cultivos ilícitos es una expresión de condiciones que permiten o favorecen el uso ilegal del territorio, siendo los cultivos ilícitos solo una modalidad, entre varias, del uso ilegal del territorio que genera consecuencias sobre la seguridad y demás derechos de los habitantes. Otras son la minería ilegal, la extracción ilícita de recursos naturales de flora y fauna, el refugio para acciones de extorsión económica y el secuestro. Así, a medida que la ruralidad se aleja de los grandes centros de poder y de presencia institucional, las capacidades institucionales del Estado se van reduciendo, lo que aumenta la vulnerabilidad de un territorio como objeto de explotación ilegal.

Una de estas formas de explotación ilegal del territorio es la tala de bosques para cultivos ilícitos. Según el Informe de Alertas Tempranas del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante, IDEAM) correspondiente a los tres primeros meses de 2018, la Amazonía sique siendo la región más afectada. El núcleo principal es el Parque Nacional Natural Tiniqua, en Meta, justo en donde se encuentra Caño Cristales. Dentro del parque se detectaron 5.620 hectáreas deforestadas (IDEAM, 2018:13). También es significativo que en Meta, Caquetá, Antioquia, Guaviare y Putumayo se ubiquen más de la mitad (54%) de hectáreas deforestadas ya que en estos mismos departamentos se concentran los mayores porcentajes de cultivos.

Son datos reveladores sobre el impacto que está teniendo la expansión de la coca en la deforestación, disparada en el país en los últimos años. El 34% de los cultivos de coca identificados están plantados en áreas que en 2014 eran bosques. Otro dato que muestra el impacto en la sostenibilidad ambiental es que el 5% de la coca está sembrada en parques naturales y el 26%, a menos de veinte kilómetros de áreas protegidas (resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes) (IDEAM, 2017:15).

Asociado a la transformación de áreas de bosques para cultivar coca, se encuentra la extracción ilícita de recursos minerales. Según UNODC (2016:8), se evidencia que la explotación de oro de aluvión es otro de los principales motores de pérdida de coberturas de alto valor ambiental en Colombia.

Respecto a la relación entre explotación de oro y cultivos de coca, UNODC indica que en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Nariño más del 80% de las zonas de explotación de oro

se localizan, en territorio afectado por cultivos de coca. Bolívar por su parte presenta el 45% y en Chocó, Valle del Cauca y Antioquia este porcentaje se encuentra entre 30 y 35% (UNODC, 2016:27).

Adicionalmente, si contrastamos el mapa de deforestación con el de cultivos ilícitos, encontramos como zonas de convergencia en Nariño, Norte de Santander, Caquetá, Guaviare y Meta. El 31% de las hectáreas deforestadas se relacionan con la transformación de la tierra para cultivos ilícitos, especialmente en Nariño, Putumayo y Norte de Santander. Por su parte, la extracción ilícita de oro, que se da fundamentalmente en Antioquia, Bolívar, Chocó y Cauca, generó el 7% de la pérdida de bosques, es decir, 7.890 hectáreas (UNODC, 2016:27).

El uso de agroquímicos y fertilizantes es una constante en todas las zonas de producción, lo que genera contaminación en las fuentes hídricas de las regiones con presencia de laboratorios para la producción de drogas ilícitas. Claramente son enormes los riesgos ambientales y para la salud que provienen de la presencia de cultivos ilícitos. Entre los más evidentes efectos ambientales asociados se pueden mencionar: (i) la alta tasa de hectáreas deforestadas por hectárea sembradas con cultivos ilícitos. (ii) Las prácticas utilizadas en los cultivos de coca generan degradación severa a la fertilidad del suelo por ausencia de fertilización y de manipulación de su fertilidad. Cuando los cultivos van reduciendo productividad, los productores los abandonan y deforestan nuevos terrenos de bosque para establecer los cultivos de reemplazo. (iii) Los cultivos de coca son altamente intensivos en el uso de plaguicidas y pesticidas, los cuales se aplican sin ningún cuidado ni protección provocando daños a la salud, como afecciones respiratorias,

abortos, enfermedades de la piel, etc. (iv) El procesamiento de la hoja de coca es muy intensivo en el uso de insumos químicos altamente contaminantes, cuyos residuos son vertidos al suelo; así como a los caños y ríos, con grave impacto en las fuentes hídricas, la flora y la fauna; y (v) la relación de la explotación ilícita de recursos naturales, las zonas de cultivo de coca y la deforestación.

8.2. NODO DE PRODUCCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA

La presencia de cultivos ilícitos y de laboratorios de producción de clorhidrato en Colombia es, ante todo, consecuencia de la ausencia de las capacidades efectivas del Estado para ejercer el debido control institucional del territorio y garantizar en el mismo la vigencia del imperio de la ley. Ante dicha ausencia, estructuras armadas y organizadas de poder ilegal asumen, con bajos costos y poca oposición efectiva por parte de las instituciones, el control del territorio logrando, generalmente, la instrumentalización de los habitantes para sus fines políticos o criminales.

Todo mercado necesita ser regulado para lograr acuerdos que garanticen la eficiencia y competitividad del negocio. Lo anterior es importante pues, en estas zonas con ausencia del Estado, quienes regulan los mercados son actores ilegales con control sobre la población y el territorio. Operando como un "outsourcing de servicios", algunas organizaciones armadas ilegales logran competir con el Estado, lo que es útil para los narcotraficantes pues, desde una visión empresarial de segmentación de mercado, encontraron un facilitador para suplir servicios de seguridad que, al encargarse de controlar las zonas de cultivo y de producción de cocaína, así como las rutas de distribución, alivianaban su trabajo tras-

landando los riesgos financieros a los nodos de producción y a los actores dinamizadores de estos dos eslabones, como lo son los cultivadores, los proveedores de insumos y los transportistas.

Producir un kilogramo de cocaína requiere 125 kilogramos de hoja de coca. Es una cantidad considerable que supone una gran disponibilidad de cultivos. El aumento en el número de hectáreas ha provocado que los grandes complejos de producción que habían tendido a desaparecer por la falta de materia prima para su funcionamiento, comenzaran a resurgir. Así, según un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y UNODC, en todas las regiones productoras del país (principalmente en Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño y Cauca) se han identificado grandes laboratorios que suministran el alcaloide a grupos criminales extranjeros, entre los que se encuentran las redes de narcotráfico mexicanas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017: 104).

Estos laboratorios pueden funcionar 24 horas al día con más de 100 operarios y están en capacidad de procesar entre 800 y 1.500 kg de pasta base de coca al día, llegando a tener un potencial de producción de clorhidrato de cocaína para el año 2017 entre 1.174 a 1.623 toneladas (UNODC, 2018:43). Para ese mismo año, el nivel de incautaciones de clorhidrato de cocaína fue de 435,4 toneladas estimando una pérdida aproximada para el mercado ilegal de 2.05 billones COP, cifra que representa un 0,24% del PIB nacional. Se debe tener en cuenta que el anterior valor puede aumentar hasta diez veces si el total de la producción se dirige al mercado norteamericano o hasta veinte veces si se comercializa en Europa. Un kilogramo de cocaína tiene un precio aproximado en el lugar de producción de 4.000.000 COP, mientras que en el país de destino puede llegar a los 50.000 dólares, como en el

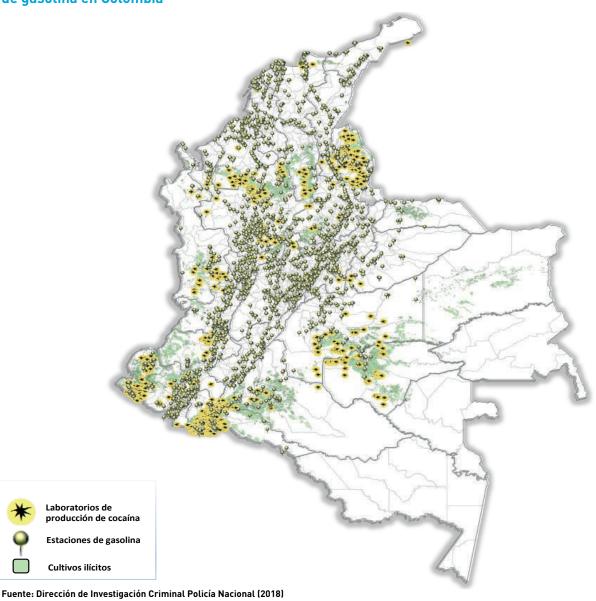
caso norteamericano. Eso quiere decir que con cinco kilogramos que la organización logre llevar a EE.UU. se recuperaría la inversión inicial y se podrían comprar 72 kg de clorhidrato de cocaína en Colombia.

La información regional revela que los centros de mayor producción de clorhidrato de cocaína se concentran en la región sur y noroccidental del país. Los puntos neurálgicos de acopio de producto ilegal son: Caucasia, Buenaventura y Tumaco. La región de mayor salida de drogas ilícitas del país es el pacífico colombiano, con un 60% de la producción total. Otro elemento crucial identificado es la presencia de Grupos Armados Organizados (en adelante, GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (en adelante, GDO)37 que ejercen control territorial en las áreas donde se ubican los complejos de producción para su desarticulación. Por lo general, estos grupos facilitan la salida y entrada de personal, materias primas y productos finales para garantizar la sostenibilidad de la actividad a cambio de un impuesto por kilogramo de alcaloide producido, que es de aproximadamente 500.000 COP y cobran 300.000 COP por cada día de retraso en la entrega del producto. Todo ello invita a pensar que es preciso aumentar los esfuerzos de la fuerza pública para vigorizar su presencia en las regiones neurálgicas y quebrar así el dominio de dichos actores territoriales sobre los diferentes procesos que involucran los cultivos y la producción de estupefacientes.

No obstante lo anterior, destruir militar y policialmente los laboratorios y cristalizaderos no puede ser la única estrategia para controlar la producción de clorhidrato de cocaína, pues son fácilmente reconstruidos en cuestión de horas debido al ágil reaprovisionamiento de insumos químicos que realizan los GAO. En los departamentos de Córdoba, Magdalena y La Guajira, los laboratorios están asociados con bandas criminales, mientras que en el sur de Bolívar están relacionados con la guerrilla del ELN. Estos factores inciden para que los complejos de producción hayan tenido acceso relativamente fácil y continuado de sustancias químicas.

Independientemente de la calidad o cantidad de insumos que se necesiten, las organizaciones criminales acceden a estas sustancias químicas controladas y disolventes de conversión, desde cuatro mecanismos principales, a saber: (i) Desviación desde la industria lícita nacional. (ii) Contrabando técnico y abierto fronterizo. (iii) Producción artesanal, especialmente de permanganato de potasio y amoníaco. Estos laboratorios artesanales generan grades impactos negativos sobre los ecosistemas, especialmente en las fuentes de aqua, debido al poder oxidante del permanganato y de los residuos que se producen durante su manufactura (considerados tóxicos para las faunas y floras acuáticas y terrestres) y, (iv) el hurto de combustibles y perforación de oleoductos. Tanto en Colombia como en Ecuador se perforan oleoductos y el crudo es almacenado en piscinas a cielo abierto. También existen refinerías artesanales de crudo extraído ilegalmente de los oleoductos, ocasionando graves daños a las cuencas hídricas por el derramamiento permanente derivado de su extracción rudimentaria (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017: 99-100).

³⁷ Uno de los instrumentos del Estado colombiano para combatir estas organizaciones criminales es la Ley 1909 de 2018: "Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción al a justicia y se dictan otras disposiciones".



Mapa 2. Georreferenciación de cultivos ilícitos, laboratorios y estaciones de gasolina en Colombia

El Mapa 2 visibiliza aún más la problemática del desvío de combustibles para actividades ilícitas. Las variables contrastadas demuestran una estrecha relación geográfica entre las zonas de cultivos, los laboratorios para el procesamiento de clorhidrato de cocaína y la apertura indiscriminada de estaciones de gasolina en las mismas regiones. Un avance del Estado colombiano en ese sentido es la Resolución No. 40446 del Ministerio de Minas y Energía que controla, a través de los alcaldes municipales, la exagerada venta

de gasolina exenta de impuestos, en especial en zonas de frontera, pues se han evidenciado cifras relevantes relacionadas con el alto consumo de gasolina en ciertos municipios del país entre los que se encuentran territorios con las mayores producciones cocaleras. A manera de ejemplo, para el año 2018 el municipio de Barbacoas, Nariño, registra 39 estaciones de gasolina. Contrastado con sus 38.708 habitantes, nos da una estación de gasolina por cada 1.000 habitantes, datos que no explican cómo este mu-

nicipio pasó de consumir 1.977.029 galones de combustible en 2015 a 3.393.244 en 2017, precisamente cuando las hectáreas de narcocultivos aumentaron de 1.330 has en 2015 a 3.359 Has en 2017 (FGN, 2018: 21).

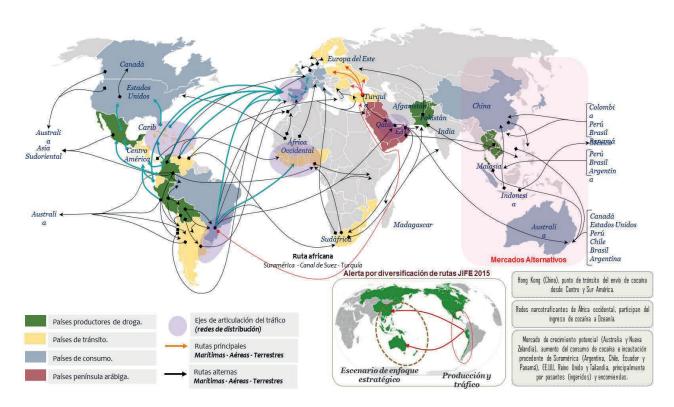
Atacar el nodo de producción implica acciones que aumenten el control y la regulación de venta de precursores químicos nacionales e importados. En Colombia existe la Resolución 002 de 2018 proferida por el Consejo Nacional de Estupefaciente para el manejo del control de sustancias químicas, la cual regula la comercialización de 33 sustancias. Los puertos son los sitios de mayor riesgo para la entrada ilegal de estas sustancias, pues la mayoría de precursores y otros productos controlados provienen de Asia, siendo el marítimo el que mayor registro de los tránsitos comerciales presenta entre ese continente y Colombia. No obstante, en laboratorios de Putumayo y Nariño se han encontrado precursores provenientes de Ecuador. Y en Norte de Santander ingresan por Venezuela. En este departamento se han detectado más de 200 pasos informales, lo cual indica que las medidas son insuficientes si no se acuerdan regulaciones transnacionales (Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC, 2018: 106). Lo anterior indica que para lograr resultados efectivos que permitan continuar procurando derechos fundamentales como la distribución de combustibles líquidos de forma regular, adecuada y eficiente, se hace necesario construir un marco regulatorio con mayores controles, donde el Estado refuerce sus mecanismos de vigilancia y supervisión a las estaciones de servicio con el concurso de las autoridades locales y de la industria privada. También se hace un llamado de atención sobre el seguimiento a empresas de metalurgia para: (i) el control de la fabricación de la maquinaria utilizados como infraestructura en los laboratorios, y (ii) el apoyo a estudios químicos y petroquímicos que permitan desarrollar fórmulas que cambien la composición de los insumos esenciales para la producción de clorhidrato de cocaína y, en consecuencia, su utilidad para el narcotráfico.

Los anteriores elementos demuestran cómo avanzar en la comprensión del narcotráfico implica involucrar en el análisis la comprensión de las dinámicas de aquellos actores que son fundamentales a pesar de que no participen en ninguna de las actividades ilícitas principales. Ello nos remite inexorablemente a integrar en el universo analítico de actores a: los proveedores de insumos químicos e infraestructura, los transportistas y los actores ilegales que ejercen control territorial y garantizan la seguridad. Eso permite ir más allá del análisis estancado en la medición de cultivos ilícitos y la atención de la Unidad Productora Agropecuaria de Coca (en adelante, UPAC), para develar actores que tradicionalmente no han sido objeto de persecución penal por parte del Estado y de serlo resultarían, sin lugar a dudas, en un agente desestabilizador del Sistema de Redes de Valor Criminal.

8.3 NODO DE DISTRIBUCIÓN DE COCAÍNA, HEROÍNA Y MARIHUANA

El carácter transnacional del narcotráfico es mucho más evidente en la fase de comercialización a otros países, pues comprende la interacción entre las redes colombianas de producción y transporte internacional que suministran producto a las organizaciones narcotraficantes extranjeras, que a su vez financian la producción de clorhidrato de cocaína en Colombia. Los GAO colombianos están vinculados con el tráfico de drogas y casi todos trabajan en alianza con grupos mexicanos. Dicha relación se acentuó entre 2004 y 2006 a partir de las desmovilizaciones

paramilitares y las guerras intestinas en el cártel del Norte del Valle del Cauca. Fue entonces cuando los narcos mexicanos optaron por enviar a Colombia comisionistas para garantizar la continuidad de su negocio, según apunta de nuevo la investigación de la Corporación Nuevo Arco Iris (en adelante, CNAI) (CNAI,2012:2).



Mapa 3. Rutas internacionales de tráfico de cocaína 2017

Fuente: Dirección Antinarcóticos. Policía Nacional de Colombia (2017).

Las principales rutas de tráfico internacional están concentradas actualmente en el corredor Centroamérica- Pacífico: el 93% del narcotráfico pasa por allí, mientras sólo el 7% transita por el Caribe. África ya no ocupa un lugar menor como escala hacia Europa. En las costas occidentales de Guinea Ecuatorial y Sierra Leona, como también en Malí, hay evidencia de nuevas rutas. A Guinea Ecuatorial los cargamentos llegan en viaje directo desde Venezuela. Para Sierra Leona y Malí, por lo general los cargamentos realizan escala en Aruba. Esta información ha sido corroborada por documentos de inteligencia de

Estados Unidos y lo reafirman los estudios de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas (en adelante, JIFE), la cual advirtió que el 27% de la cocaína que se consumía en Europa llegaba por dicha vía.

Las rutas de la cocaína por África son más costosas y riesgosas, pues las redes criminales locales están lejos del control de los narcos de América Latina. Sin embargo, estas rutas ofrecen ventajas ya que tienden un puente al mercado europeo debido al aumento del consumo en África, donde ya existen laboratorios para proce-

sar cocaína y heroína. Por su parte, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Brasil representan los mercados emergentes de la marihuana psicoactiva producida en Colombia, debido a su conexión con cárteles de estos países que prefieren la droga colombiana por su bajo costo y alta calidad.

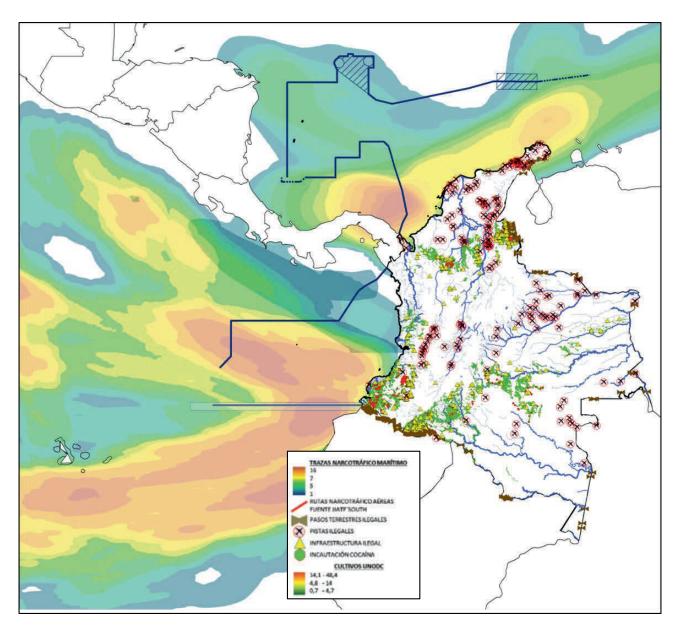


Mapa 4. Rutas internacionales de tráfico de marihuana desde Colombia 2017

Fuente: Dirección Antinarcóticos Policía Nacional de Colombia (2017)

En relación con el clorhidrato de cocaína, hace más de diez años la ruta de las drogas ilícitas hacia Europa tenía un tránsito casi obligado por Jamaica. Con el reacomodo de fuerzas regionales, aparecieron cárteles de drogas en el Caribe que se volvieron fundamentales para hacer llegar la droga a EE.UU, país receptor del 90% de la producción de cocaína colombiana. Como señala la CNAI (2012: 2), dicha estrategia criminal tiene que ver con una mayor subcontratación de redes de delincuencia común que opera en Centroamérica para proteger la ruta terrestre desde Colombia.

Para Colombia, un país con amplios territorios sin presencia del Estado, su geografía y recursos naturales, más que representar ventajas se convierten en un reto para la lucha del Estado contra el narcotráfico. Departamentos como Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar y Norte de Santander han sido los más afectados, pues la presencia de cultivos ilícitos en sus territorios, sumado a sus posiciones de frontera, facilita que las zonas de cultivo de marihuana, coca y amapola encuentren rutas de salida a mercados internacionales.



Mapa 5. Georreferenciación de cultivos ilícitos y rutas multimodales de narcotráfico en Colombia 2018

Fuente: División Análisis e Innovación Operacional de la Armada Nacional (2018)

En Tumaco al igual que en el Catatumbo, zonas de frontera estratégicas para el narcotráfico, operan facciones de disidentes de las FARC, el ELN y otros grupos armados ilegales que se disputan el control del negocio del narcotráfico, la extracción ilícita de recursos minerales y los vacíos dejados por la desmovilizada guerrilla

de las FARC en cada región. El control territorial sobre los nodos críticos articuladores entre los centros la producción y distribución de drogas ilícitas es ejercido en la actualidad por las siguientes estructuras criminales: ELN-EP, disidencias FARC-EP, Clan del Golfo, Caparrapos, Pelusos y Puntilleros.

El Mapa 5 evidencia cómo las rutas de narcotráfico nacional (terrestre, aéreo, fluvial y oceánico) se concentran en los departamentos con frontera, especialmente los cercanos al Océano Pacífico y el Mar Caribe. Este nodo dentro del sistema de redes de valor está articulado territorialmente por regiones que comprenden jurisdicciones de varios departamentos, lo que lleva a contemplar escenarios de análisis que escapan a la división política y administrativa formal. La Tabla 5 recoge las regiones con mayor afectación por rutas de tráfico de drogas ilícitas.

Tabla 5. Regiones con mayor afectación por rutas de tráfico de drogas ilícitas (2018)

REGIONES CON MAYOR AFECTACIÓN POR RUTAS DE TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS					
ZONA NORTE	La cocaína que viene de la Sierra Nevada de Santa Marta y sur de Bolívar, llega a La Guajira para salir por dos rutas, una hacia el Océano Atlántico y otra hacia Venezuela. En esta zona también está presente la cocaína que llega de todo el país a los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta con destino a Estados Unidos y Europa				
CATATUMB0	La cocaína producida en el Norte de Santander es llevada a Venezuela y luego a Centroamérica				
GOLFO DE URABÁ- CHOCÓ	La cocaína producida en Antioquia y Chocó sale por esta ruta para el Océano Atlántico y por el Pacífico para Centroamérica, Estados Unidos y Europa				
LLANOS ORIENTALES	Un porcentaje de la cocaína producida en Meta, Vichada y Guaviare sale en lancha por río o vía aérea para Venezuela, mientras otra parte es comerciada en el interior del país				
AMAZONAS	La cocaína producida en Putumayo sale por el Amazonas hacia Perú, Venezuela y África				
PACÍFICO SUR- TUMACO- BUENAVENTURA	La cocaína producida en Nariño y Valle del Cauca sale por Tumaco hacia Argentina y Ecuador, Estados Unidos, México y Europa. Así mismo, por el puerto de Buenaventura				
ZONA SUR	La cocaína producida en Caquetá, Guaviare, Vichada y Meta tiene por ruta los ríos del departamento de Guainía fronterizo con Venezuela y Brasil, países de tránsito de la droga con destino África y Europa				

Fuente: Construcción de los autores autor a partir del mapa de georreferenciación de cultivos ilícitos y rutas de tráfico (2018)

8.4 NODO DE COMERCIALIZACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS

El análisis de las redes de comercialización debe tener en consideración las distintas dinámicas entre la comercialización hacia el exterior y la comercialización al interior del país. Estas redes se encargan de garantizar la provisión de los estupefacientes a los mercados demandantes, sean nacionales o internacionales. Sin embargo, se debe resaltar su importancia en cuanto a que son nodos más concentrados, con comportamientos oligopólicos y de repartición de mercados. Estos son el punto de contacto entre el cliente (mayorista o minorista) y poseen información para identificar el flujo del dinero, los segmentos de pago y el inicio del lavado de ac-

tivos. Constituyen una red financiera altamente sofisticada y rentable que facilita las interacciones entre nodos y demás redes criminales.

A pesar de su importancia estas redes son altamente difusas e invisibles, su éxito es producto de la incapacidad del Estado para vigilar todas las actividades económicas. Esto supone que lejos del arbitrio estatal, y de la idea de deber ser, se han condensado esquemas de comportamiento regidos por parámetros más cercanos a la ilegalidad que a la lógica hegemónica legal. Detrás de la circunstancia de que en varios lugares del mundo la condición de ausencia de Estado parezca imposible de solucionar, se encuentra, desde esta interpretación, el hecho de que hay racionalidades que buscan que tal condición

se mantenga, pues ella posibilita el surgimiento de gobiernos privados que, por medio de mecanismos como la extorsión, el secuestro y la violencia, controlan poblaciones y territorios con el objetivo de responder a una necesidad u objetivo económico privado (Suárez, 2015:15).

De ahí la necesidad de adaptar la acepción gubernamentalidad al estudio de las prácticas que emergen en terrenos donde la autoridad efectiva del Estado moderno es nula, limitada o compartida, ante lo que se ha denominado la retirada del Estado, acaecida por el hecho de que este renuncia a sus funciones por la impotencia o por la negociación de sus funciones con particulares, hecho, éste, que desdibuja la línea entre lo legal e ilegal, en cuanto configura un juego doble entre la anomia y lo instituido, que hace posible que aparezcan nuevos actores de autoridad, en un escenario que necesita ser regulado. Ahora, si el Estado es desplazado ¿quién se encarga de regular?, ¿de dónde emanan los dispositivos de control?

Según la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, en 2017 los grupos armados ilegales que de acuerdo a su caracterización criminal tuvieron un capacidad de control territorial sobre las poblaciones y rentas ilegales en Colombia, fueron: el Clan del Golfo, Los Pelusos, Puntilleros, Libertadores del Vichada y Puntilleros Bloque Meta. Estas agrupaciones delictivas tiene incidencia principalmente en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Meta, Guaviare, Chocó, Valle del de Cauca y Bolívar.

Las zonas de interés criminal en Colombia comparten características regionales complejas y comprenden los siguientes departamentos: Norte de Santander, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Chocó, Nariño, Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare. Esto puede verse reflejado en los indicadores de seguridad ciudadana y convivencia como contraste entre los bajos índices de necesidades básicas insatisfechas (en adelante, NBI) y los altos índices de desempleo en los mismos departamentos. Como se observa en los Gráficos 5 y 6, un elemento común en los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Chocó, Guaviare, Valle del Cauca, Norte de Santander, Bolívar, Córdoba y Antioquia es el alto índice de NBI.

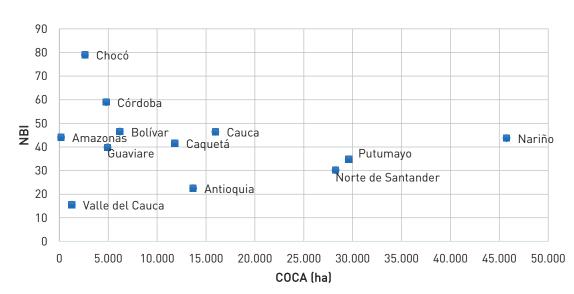


Gráfico 5. Dispersión entre cultivos de coca y necesidades básicas insatisfechas

Fuente: Construcción de los autores con datos del Departamento Nacional de Estadística- DANE (2018)

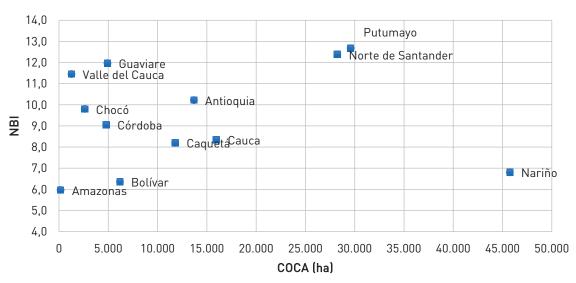


Gráfico 6. Dispersión entre cultivos de coca y desempleo

Fuente: Construcción de los autores con datos del Departamento Nacional de Estadística-DANE (2018)

Las vulnerabilidades del territorio, debido a necesidades básicas insatisfechas y desempleo, se ven agravadas por la presencia latente de actores criminales y rentas ilegales que se nutren de las poblaciones con pocas alternativas de ingreso económico lícito. Sin embargo, la decisión de los agentes informales de pertenecer a estas estructuras, no siempre es libre, pues las organizaciones crean sistemas de intimidación para obligar su participación. Entre otras estrategias "están las extorsiones, secuestros, apropiación de activos" (Giraldo y Muñoz, 2012:18), pues los agentes ilegales que ejecutan dichas prácticas participan como reguladores de los mercados informales sirviendo como mediadores de conflictos e incluso creando sistemas de entrada y salida de agentes (Portes, 1989). Dichas estrategias les garantiza el control de territorios y poblaciones. Lo que hace innegable la existencia de sectores donde la población y el capital son regulados bajo criterios que no son propiamente principios de un Estado de Derecho, por el contrario, distan de ser formales o legales. A estas expresiones de orden, paralelas e ilegales, que desplazan o neutralizan la capacidad de acción

estatal, sobreviene una reestructuración en la legitimación del poder. Al favorecer la inclusión de población al mercado y las dinámicas de producción y consumo, se obtiene tolerancia como agente regulador de las transacciones y prácticas que, en otrora, estaban a cargo del Estado.

Unido a lo anterior, los mercados al margen de la ley también requieren unas normas de juego que faciliten el intercambio de los productos ilícitos. Estas normas pueden incluir la regulación del uso de la violencia en la gestión de los contratos ilegales de diversas maneras: (i) administración de justicia (ajustes de cuentas, violencia ejemplarizante), (ii) tributación (extorsión, oficinas de cobro) y, (iii) seguridad (patrullaje del territorio).

Vemos cómo la producción de poder, desde una organización privada de la violencia, tiene un fin rentístico; sin embargo, no es sólo un tema jurídico o económico. Es imperativo reiterar que el paso del control económico a la regulación social es un asunto político y plenamente gubernamental, en este caso, de gubernamentalidad ilegal. Este entorno institucional ilegal nace

como consecuencia de actores con capacidad para ejercer el control territorial y por esa vía imponen también un orden político y social que le compite al proyecto político del Estado. Es así como en contextos donde son altamente toleradas y ejecutadas formas de regulación que desplazan al Estado moderno, es factible entrever el poder de fuerzas que obedeciendo a una suerte de racionalidad informal y, en ocasiones, ilegal, potencian las prácticas dirigidas a la regulación de territorios y poblaciones, con la función de posibilitar objetivos privados formales, informales o ilegales (Suárez, 2015:16).

El Estado tiene entonces el reto de enriquecer su visión de los mercados criminales a la luz de estas dinámicas y conceptualizaciones que, ponderan el territorio y la población como variables indispensables de análisis. Comprender esto es un elemento central para generar políticas públicas que afecten los fenómenos de criminalidad y beneficien a las comunidades locales. Por ello es necesario dar un vistazo a los mercados locales de droga. En relación a estos, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación han realizado diversos análisis enfocados a la comprensión de las amenazas que afectan la convivencia ciudadana, por los desórdenes sociales y enfrentamientos armados, ocasionados por los grupos de delincuencia común que se disputan la comercialización de estupefacientes en los entornos urbanos.

Este fenómeno ha sido denominado por la Policía Nacional de Colombia como narcomenudeo y está asociado, de manera intermitente, a múltiples manifestaciones del conflicto social, de violencia y de criminalidad por el control del territorio urbano en el mercado de la distribución de las drogas ilícitas. Algunos ciudadanos ven en el narcomenudeo una opción para conseguir

ingresos y terminan incorporándose al crimen mediante el ingreso a las organizaciones criminales asentadas en las ciudades.

Es usual que el concepto de narcomenudeo suela confundirse con el de microtráfico. La Policía Nacional diferencia estos dos términos: el microtráfico y el narcomenudeo. El primero hace referencia al tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades con embalaje, pureza y periodicidad definidas. El narcomenudeo es la organización empleada para el suministro de drogas en pequeñas cantidades, encargada de satisfacer las necesidades de los consumidores, comercializados en "puntos de venta". Las características de este mercado están referidas a tres aspectos: (i) El punto de venta es el lugar en el que se realiza la transacción comercial de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes. (ii) La monetización es el momento en el que las drogas ilícitas son intercambiadas por dinero o de manera excepcional por algunos bienes y servicios como por ejemplo la prostitución. (iii) El consumo de drogas ilícitas.

La hipótesis que se explora es que no es una organización criminal en particular la que controla el mercado ilícito, sino varias redes informales que relacionan a proveedores con consumidores, donde participan múltiples competidores así como reguladores que garantizan protección y estabilidad para que el negocio ilícito funcione lucrativamente. En ocasiones estas redes criminales informales han sido las responsables de acabar por completo con ciertos mercados legales a través de prácticas como el contrabando, relacionado además con el lavado de activos. En la mayoría de los casos aprovechan las posibili-

dades y oportunidades que ofrecen los mercados legales para lucrarse y complementar sus negocios ilegales con el lavado de activos a través de actividades como inversión en finca raíz y consignatarias de vehículos, entre otras.

En ese orden de ideas, para el análisis de las redes de comercialización en los mercados locales de droga se proponen acciones que apunten a la intervención de aquellos sectores y zonas urbanas de venta de estupefacientes y de alta concentración de delitos de alto impacto como las denominadas "zonas de impunidad". Dado que este fenómeno es eminentemente urbano, los mayores problemas relacionados con "zonas de impunidad" están ubicados en grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Armenia y Cali. Cada ciudad tiene unas dinámicas y dimensiones diferentes que no obedecen de manera determinante a la naturaleza del narcomenudeo. Existen otros factores de tipo social en donde el uso de la violencia se convierte en una forma de vivir y solucionar los conflictos, que en la mayoría de los casos se resuelven a través de amenazas, lesiones y homicidios por ajustes de cuentas.

Desde esta perspectiva, enfrentar la comercialización de drogas ilícitas en centros rurales y urbanos implica que el Estado, en su conjunto, amplíe su visión del territorio y, desde un entendimiento de las dinámicas locales, genere políticas públicas que se enfoquen en transformar los territorios con acciones de seguridad ciudadana. Los mercados internos de drogas ilícitas específicamente en áreas urbanas y rurales plantean retos para el Estado, pero más aún para los gobiernos locales. En materia de intervención penal racional y priorizada por parte de las instituciones, debe ser prioridad para las autoridades locales la planeación concertada de la interoperatividad para desarticular las organizaciones criminales, así como también la articulación para actuar en materia de la reducción de la vulnerabilidad y la tolerancia social al delito en las regiones críticas.

8.5 NODO DE CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA

Un factor ligado al impacto local de los mercados ilícitos transnacionales es el consumo de drogas. Según el Informe Mundial sobre Drogas 2018 (UNODC: 2018), alrededor de unos 275.000.000 de personas en todo el mundo ha consumido drogas al menos en una ocasión, la cifra para Colombia es de 3.000.000 de personas³⁸. El dato pone a Colombia en el paso de ser un país productor a uno consumidor, no solo porque las personas consumen sino porque el mercado cada vez es más diverso. Si bien en Colombia la droga ilícita de mayor consumo es la marihuana seguida de la cocaína, poco a poco las drogas sintéticas y las nuevas sustancias psicoactivas (en adelante, NSP) van ganando terreno en el país. En efecto, el último Informe Mundial de Drogas sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas (UNODC: 2017), señala que se han identificados 803 de estas sustancias a nivel mundial (en Colombia se detectaron 33 de ellas), las cuales son de difícil detección y pueden ser compradas a domicilio o por medios de comunicación virtuales.

³⁸ Reporte de drogas Colombia 2017 realizado por el Observatorio de Drogas de Colombia (en adelante, ODC) del Ministerio de Justicia, que analiza las marcadas tendencias que se evidencian en los estudios realizados en el país en el 2008, 2013 y 2015.

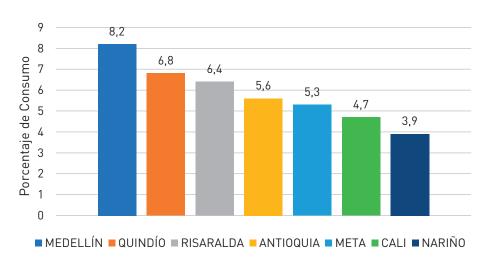


Gráfico 7. Índice de consumo en Colombia: principales ciudades y departamentos

Fuente: Construcción de los autores a partir del reporte de drogas de Colombia-ODC (2018)

En el último reporte de drogas de Colombia realizado por el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho en 2017, las regiones que registraron mayores índices de consumo fueron: Medellín (8,2%), Quindío (6,8%), Risaralda (6,4%) Antioquia (5,6%) Meta (5,3%) Cali (4,7%) y Nariño (3,9%), ubicándose por encima del promedio nacional que es de 3.6%. Estos datos evidencian cómo el consumo se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, destacando el aumento del consumo de todas las drogas a excepción del bazuco. La marihuana es la droga más consumida en el país, seguida de la cocaína, el bazuco y el éxtasis. También es notable en las cifras del estudio presentado, un incremento del consumo igualmente en hombres y mujeres, de todas las edades, estratos y tipos de ocupación. Los resultados sugieren además que los hombres de estratos altos que consumen asiduamente alcohol y cigarrillos y que están en edades entre los 18 y 24 años son los mas propensos a consumir drogas ilícitas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017:33).

Un aspecto poco discutido pero cada vez más importante es el consumo de medicamentos sujetos a prescripción médica con fines no médicos. Este fenómeno se está convirtiendo en una gran amenaza pues los fármacos son producidos legalmente y a pesar de las restricciones para su venta algunos logran ser desviados al mercado ilegal para ser usados con fines recreativos. El consumo de tranquilizantes y opioides es un buen ejemplo de lo anterior, las mujeres son las mayores consumidoras, por su parte los hombres tienen mayores probabilidades de consumir *cannabis* y cocaína.

Por la naturaleza de este fenómeno y por las implicaciones que el consumo de drogas tiene en la salud de las personas, las convenciones internacionales de estupefacientes, entre ellas la Convención de Viena de 1988, establecen como su razón de ser la salud y el bienestar de los seres humanos. Un ejemplo de cómo el consumo de drogas afecta el bienestar humano es lo que sucede con los consumidores problemáticos, las condiciones de exclusión y los altos niveles de adicción, sumados a la falta de una política públi-

ca de intervención con un enfoque de salud pública, no les deja más opción que vivir en la calle cerca a los lugares de expendio. Otra población desatendida es la comprendida por las personas recluidas en cárceles, que están expuestas a un riesgo mayor de consumo de drogas ilícitas por la falta de programas de atención y prevención en estos lugares, provocando que en ocasiones la resocialización efectiva de estas personas no llegue a feliz término debido, entre otros factores, a su nivel de adicción a las drogas.

Todo eso indica que el consumo de drogas debe tratarse desde un enfoque de salud pública como estrategia para reducir la demanda de drogas ilícitas, para ello se deben lograr las adecuaciones institucionales y normativas que hagan viable la promoción de la salud, la prevención de riesgos y la atención de la enfermedad.

En esa dirección el gobierno debe profundizar en la prevención del consumo, especialmente en niños, niñas y adolescentes, en la generación de programas que atiendan el tratamiento para consumidores problemáticos y en acciones pertinentes a las promoción de los derechos humanos, procurando la no discriminación y la no exclusión de las personas consumidoras.

8.6 NODO DE LAVADO DE ACTIVOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFICO

En los municipios de Colombia con presencia de coca, los grupos criminales son quienes ejercen control sobre esos territorios impidiendo la diversificación de la economía local y controlando los factores productivos. Asimismo, estos grupos criminales actúan como monopolios o monopsonios en esas regiones, percibiendo las rentas de su posición dominante y reduciendo los posibles ahorros de los campesinos. También es importante recordar que los ingresos de

la comercialización de los derivados de la hoja de coca no necesariamente ocurren en las regiones que tienen cultivos de hoja de coca, lo que implica que las ganancias de esta actividad no regresan a su origen.

El lavado de activos es la manera de limpiar el capital que ha sido conseguido ilícitamente y retornarlo a las economías lícitas por medio de distintas modalidades delictivas. Es así como el impacto de los cultivos de hoja de coca y el crimen organizado terminan siendo factores que propician el lavado de activos, pues el flujo de caja de las organizaciones criminales se concentra en las transacciones que se surten en las zonas de cultivos y producción de drogas ilícitas.

Una de las modalidades de lavado de activos más recurrentes se evidencia en el uso de dinero en efectivo para no generar registros en los sistemas bancarios (Asobancaria, 2017:6). Es relevante mencionar que entre los mecanismos utilizados por los actores criminales para incorporar los dineros producto de los mercados ilícitos está el contrabando. Según estudios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante, DIAN), gran parte de los bienes que ingresan de contrabando a Colombia son adquiridos en el exterior con recursos provenientes del narcotráfico.

Por esto, es importante tener en cuenta los flujos de circulación que tiene el contrabando con instancias formales —económicas y políticas—, sobre todo, en aras de construir un piso diagnóstico para el posterior análisis de los dispositivos ilegales emergentes en este territorio. Para tal fin, se debe pensar en el territorio, a partir de su configuración actual, "como una construcción social en un espacio donde múltiples actores establecen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales, condicionadas por determinadas estructuras de poder y por las identidades de aquellos actores. Además del área geográfica se trata de las interacciones entre actores, instituciones y estructuras de poder" (PNUD, 2011:31). Desde esa perspectiva, es posible incluir elementos que articulan la circulación de población y capital, con el territorio en el que convergen.

Los análisis muestran que las características particulares de cada departamento sí tienen una relación estadísticamente significativa con las actividades de contrabando. Los departamentos en los cuales los coeficientes de intercepto fueron estadísticamente significativos son los siguientes: Cesar, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Arauca, Putumayo, Amazonas y Vichada. Con excepción del Quindío y Magdalena, estos son departamentos fronterizos en donde se esperaría una actividad mayor de contrabando, tanto abierto como técnico (FGN, 2016:10).

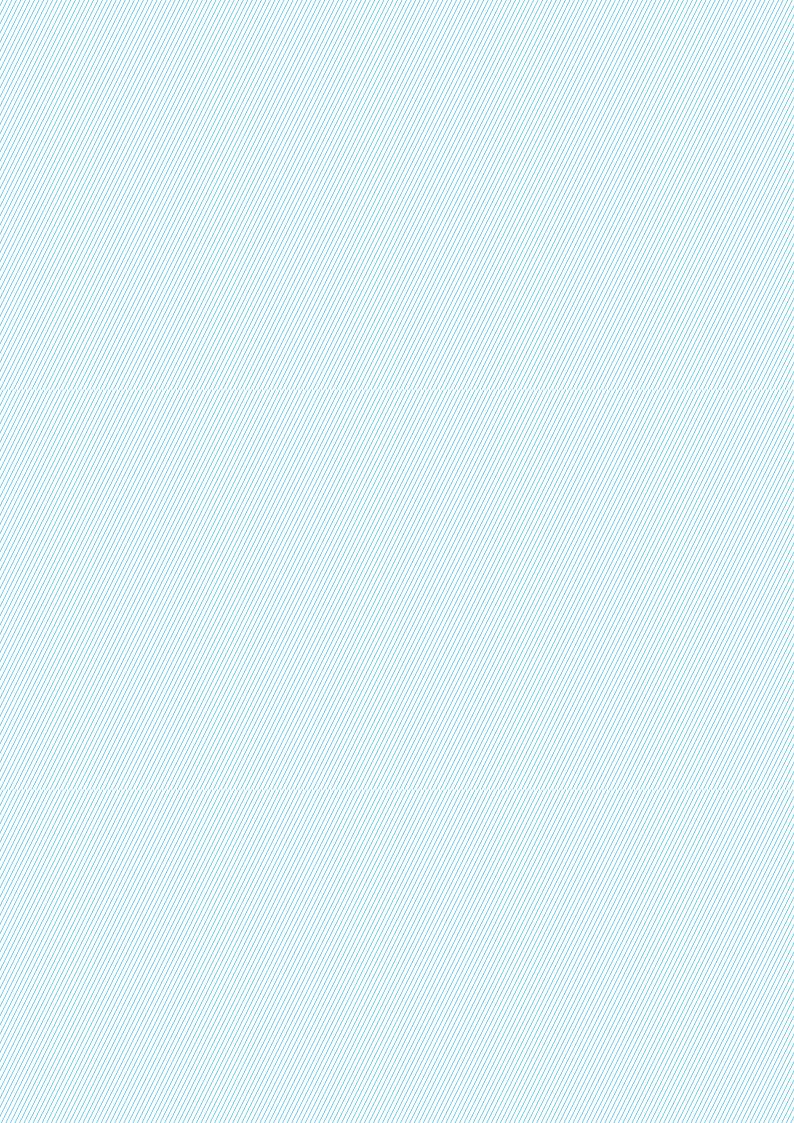
Dentro de la cadena de producción del narcotráfico es fundamental analizar y tener en cuenta que el fin último de este negocio criminal es la generación de altas utilidades que puedan incorporarse a las economías legales y que el flujo de dinero continúe facilitando la comisión y expansión del negocio. Por tanto, es necesario para los delincuentes que los pagos por el producto ilícito comercializado y exportado, retornen al país. Para ello, los criminales hacen uso de diversas modalidades o delitos subyacentes al lavado de activos en Colombia, como: la extorsión, el concierto para delinquir, el secuestro extorsivo, el contrabando de hidrocarburos, inversiones en finca raíz y compra de obras de arte y joyería, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de menores, la rebelión, la financiación el terrorismo, entre otros.

Estas formas de financiación del narcotráfico, hacen necesario caracterizar e identificar en qué etapa del proceso productivo se están generando las mayores rentas y flujos económicos, para enfocar ahí la acción unificada del Estado. Es decir, determinar si estos se generan: (i) en una primera etapa al efectuar pagos a proveedores y prestadores de servicios durante la fase de producción; o (ii) en una segunda etapa, como parte del retorno total o parcial de utilidades generadas en la venta de dicha droga en el exterior, ingresado a Colombia a través de diferentes modalidades y de esta manera definir los objetivos de alto valor estratégico para el Estado.

En ese sentido, se considera necesario profundizar en la caracterización económico-financiera del narcotráfico para identificar objetivos económicos y adoptar decisiones de política pública que respondan a las dinámicas que se observen en las investigaciones. Ejemplo de esto es la utilización de altas sumas de dinero en efectivo en zonas con poca presencia del sector financiero formal y la utilización de otro tipo de mecanismos, como por ejemplo los giros postales, para la movilización de recursos.

Se debe tener en cuenta que las redes criminales están acompañadas de estructuras de apoyo al lavado de activos, las cuales, conforme el negocio criminal ha ido creciendo y expandiéndose, se han especializado en el uso de mecanismos sofisticados para el ocultamiento y difícil rastreo de los dineros ilícitos. Estas estructuras de apoyo al lavado de activos están conformadas por profesionales, sin los cuales sería imposible mimetizar a los criminales sus rentas ilícitas en la economía formal del país. La identificación de estos lavadores profesionales de activos debe ser un objetivo prioritario para el gobierno. Las entidades a cargo de la investigación y judicialización del fenómeno del narcotráfico, en asocio con organismos de inteligencia y con la ayuda de la cooperación internacional, han logrado la identificación de rutas y flujos de mercancías ilegales desde Colombia hacía el exterior. En dicho propósito se identifican, por ejemplo, cultivos, centros de acopio, mayoristas, redes de distribución, entre otros.

Aunque históricamente no se ha contado con el mismo despliegue y capacidad para identificar las rutas y eslabones que permiten el retorno de los capitales ilícitos a Colombia, estos esfuerzos se han visto incrementados con la creación de instituciones del Estado dedicadas a la persecución de activos de las organizaciones criminales. Así pues, una acción unificada contra los recursos producto del narcotráfico requiere aumentar el flujo e intercambio oportuno de información entre entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (en adelante, UIAF), la DIAN, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, entre otras.



Afectación Departamental Según Análisis por Nodos del Sistema de Redes de Valor del Narcotráfico

De acuerdo a los datos analizados hasta este punto, se realizó una tabla que, a continuación muestra la afectación por departamentos según la identificación de nodos en el sistema de redes de valor del narcotráfico. Un insumo útil para que las autoridades locales enfoquen sus recursos basados en evidencia.

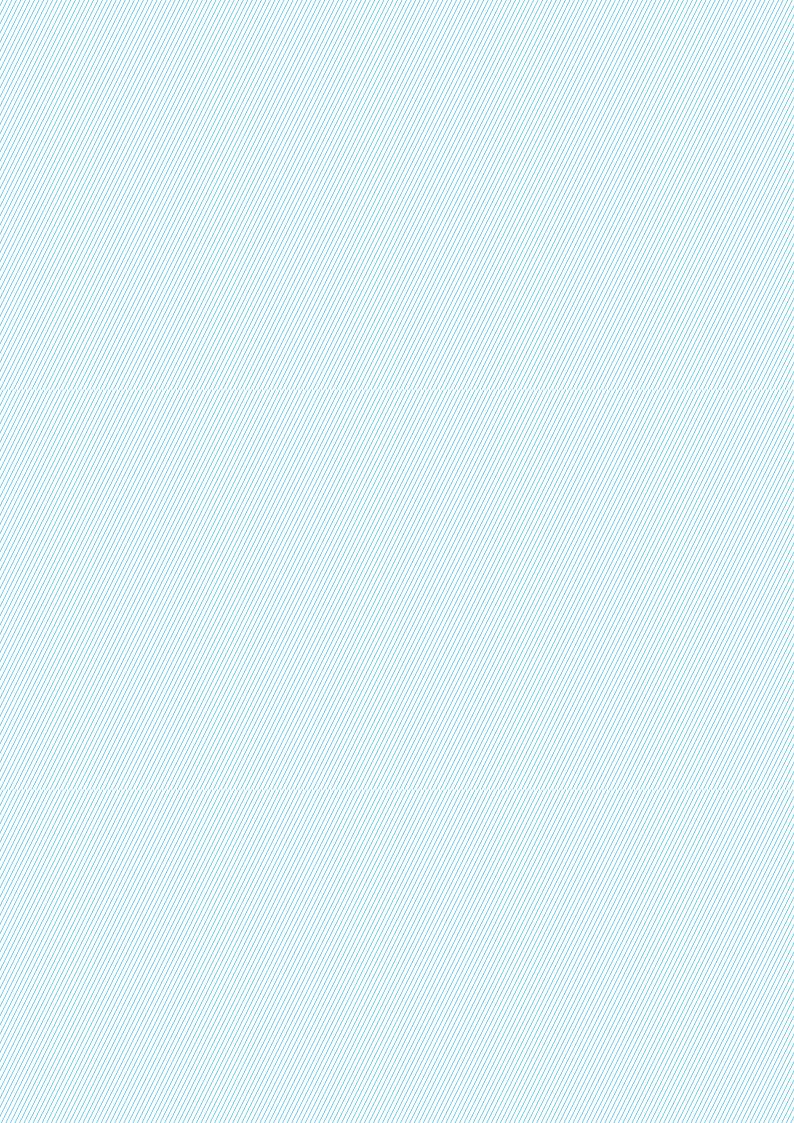
Tabla 6. Nivel de afectación departamental según análisis por nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico

DEPARTAMENTO	NODO Cultivos	NODO Producción	NODO Distribución	NODO COMER- Cialización	NODO CONSUMO	NODO LAVADO DE ACTIVOS
AMAZONAS	THE STATE OF THE S					\$
ANTIOQUIA						\$
ARAUCA						(\$)
ATLÁNTICO						(\$)
BOLÍVAR						
BOYACÁ						(\$)
CALDAS						

DEPARTAMENTO	NODO Cultivos	NODO Producción	NODO Distribución	NODO COMER- Cialización	NODO Consumo	NODO LAVADO DE ACTIVOS
CAQUETÁ						
CASANARE						
CAUCA						\$
CESAR						\$
сносо́						\$
CÓRDOBA	**1					
CUNDINAMARCA						\$
GUAINÍA	***					\$
GUAVIARE	***					\$
HUILA						
LA GUAJIRA						\$
MAGDALENA	***					\$
МЕТА						(\$)

DEPARTAMENTO	NODO Cultivos	NODO Producción	NODO Distribución	NODO COMER- Cialización	NODO Consumo	NODO LAVADO DE ACTIVOS
NARIÑO	WHY!					\$
NORTE SANTAN- DER			2 2 2			\$
PUTUMAY0	WHI.					\$
QUINDÍO			2 2 2			\$
RISARALDA			2 2 2			\$
SAN ANDRÉS			2 2 2			\$
SANTANDER			2 2 2			\$
SUCRE						\$
TOLIMA						(\$)
VALLE DEL CAU- CA						(\$)
VAUPÉS						
VICHADA	**1					\$

Fuente: Construcción de los autores a partir de la información analizada (2018)



El Narcotráfico en los PISCC / 10 de la vigencia 2016-2019

Analizados el marco normativo y de política pública nacional para el modelo de GTS, y planteada la caracterización del narcotráfico actual a partir de la metodología de Sistema de Redes de Valor, se hace preciso examinar los PISCC de la vigencia 2016-2019 a la luz de la problemática mencionada.

10.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS PISCC DE LA VIGENCIA 2016-2019

Previo al escrutinio de los planes como unidad de política pública, es importante hacer mención de algunos de los hallazgos en relación a cómo los alcaldes y gobernadores atraviesan ciertas dificultades a la hora de formular este tipo de políticas. Según Garre (2019:5 y ss.), se han venido identificando algunas disfuncionalidades del modelo de GTS en relación con las responsabilidades que las autoridades político administrativas tienen en materia de seguridad y convivencia ciudadana:

- (i) En primer lugar, llama la atención que siendo los PISCC el instrumento de planeación de la seguridad en los respectivos entes territoriales, de forma generalizada no existe publicidad sobre el mismo.
- (ii) En segundo lugar, tal y como reza la Tabla7, se ha podido determinar que a la fecha de construcción de este documento, seis

departamentos y 172 municipios, siguen sin tener formulado el plan cuando se han agotado dos tercios de la legislatura vigente. Más preocupante resulta el hecho de que no se hayan tomado medidas ante este incumplimiento.

Tabla 7. Entidades territoriales sin PISCC aprobado a 17 de noviembre 2017³⁹

TIPO DE ENTIDAD TERRITORIAL	PISCC VIGENCIA 2016-2019
Municipal	172/1112
Departamental ⁴⁰	6/32

Fuente: Construcción de los autores a partir de la información analizada.

- (iii) En tercer lugar, se recoge también evidencia sobre cómo estos planes corren más una suerte de formalización que de formulación estratégica. Observamos, tal y como prescribe la Tabla 7, los PISCC departamentales vigentes carecen en gran medida de los tres momentos esenciales de toda política pública: la formulación estratégica, la planeación financiera y los mecanismos de evaluación y monitoreo.
- (iv) Con base en los PISCC analizados se puede afirmar que se emplearon los distintos instructivos para la elaboración de los mismos. Se han tratado de esgrimir las razones que

³⁹ Cifras facilitadas por la DISEC-PONAL.

⁴⁰ Los Departamentos que no han aprobado el PISCC para la presente vigencia son: Amazonas, Caquetá, Guajira, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

- han propiciado esta tendencia, entre las que se destacan las siguientes (Garre, 2018:5 y ss.)
- (iv.i) En Colombia existe una realidad territorial que no presenta capacidades técnicas homogéneas. Así las cosas, se evidencia una afectación significativa en las entidades territoriales de categorías⁴¹ 4, 5 y 6.
- (iv.ii) Adicional, tal y como lo refleja a continuación la Tabla 8 vemos que existe un exceso de literatura en relación con el marco normativo y las caracterizaciones delictivas de la parte diagnóstico. Simples trasposiciones literales de los distintos insumos que carecen de la intención de comprensión holística de este tipo de fenómenos delictivos.
- evidenciados en relación con la formulación estratégica de metas e indicadores. Se ha podido observar una incomprensión profunda al respecto, identificando: (i) Confusión entre lo que es una meta y un indicador. (ii) Programas y acciones que sin tener una meta, se le formulan indicadores. (iii) Allí donde existen metas e indicadores, vemos que nunca hay indicadores de impacto sino de gestión y de resultado.
- (vi) Otro problema no menor es la evidencia de la disrupción de los flujos de información top down y bottom up típicos de un estado descentralizado y complejo. Un ejercicio de planeación que pretenda sostenerse sobre una base sólida, requiere asumir el reto de comprender holísticamente la diversidad de Colombia.

⁴¹ En Colombia, las entidades territoriales son categorizadas por medio de las disposiciones de la Ley 617/2000 y el artículo 7 de la Ley 1551/2012, con base en dos variables: (i) población e (ii) ingresos corrientes de libre destinación. La categorización tiene implicaciones en términos de capacidad de gestión administrativa y fiscal.

Tabla 8. Páginas de PISCC Departamentales 2016-2019 dedicadas a cada momento previsto en los instructivos de elaboración

DEPARTAMENTO	PISCC 2016- 2019 ⁴²	NÚMERO PÁGINAS TOTALES	PÁGINAS CON- TEXTO Y CARAC- TERIZACIÓN DELI- TOS (%)	PÁGINAS FOR- MULACIÓN ESTRATÉGICA (%)	PLANEACIÓN FINANCIERA OPERATIVA (%)	MECANISMOS EVALUACIÓN Y SEGUIMIEN- TO(%)
AMAZONAS	NT	-	-	-	-	-
ANTIOQUIA	AV	112	64(57.1%)	37(33.03%)	0(0%)	0(0%)
ARAUCA	AV	59	57(96.6%)	2(3.4%)	0(0%)	0(0%)
ATLÁNTICO	AV	-	-	-	-	-
BOLÍVAR	AV	100	92(92%)	7(7%)	1(1%)	0(0%)
BOYACÁ	AV	77	67(87.1%)	6(7.7%)	1(1.2%)	2(2.5%)
CALDAS	AV	93	82(88.1%)	6(6.45%)	1(1%)	2(2.4%)
CAQUETÁ	NT	-	-	-	-	-
CASANARE	AV	96	73(76.4%)	6(6.2%)	2(2.08%)	4(4.04%)
CAUCA ⁴³	AV	164	92(56.09%)	43(26.2%)	0(0%)	2(1.21%)
CESAR	NI	-	-	-	-	-
сносо́	AV	39	31(79.4%)	7(17.9%)	1(2.5%)	0(0%)
CÓRDOBA	AV	53	47(86.67%)	2(3.77%)	0(0%)	0(0%)
CUNDINAMARCA	AV	-	-	-	-	-
GUAINÍA	AV	149	72(48.3%)	16(10.7%)	0(0%)	5(3.3%)
GUAVIARE	NT	-	-	-	-	-
HUILA	AV	51	42(82.3%)	8.5(16.6%)	-	0.5(0.9%)
LA GUAJIRA	NT	-	-	-	-	-
MAGDALENA	NI	-	-	-	-	-
META	AV	113	107(94.6%)	2(1.7%)	2(1.7%)	1(0.8%)
NARIÑO	AV	67	45(67.7%)	10(14.9%)	7(10.9%)	1(1.4%)
NORTE SANTANDER	AV	65	49(75.3%)	14(21.5%)	1(1.5%)	0(0%)
PUTUMAY0	NT	-	-	-	-	-
QUINDÍO	NI	-	-	-	-	-
RISARALDA	AV	94	82(87.2%)	7(7.4%)	1(1.06%)	2(2.1%)
SAN ANDRÉS	AV	79	57(72.1%)	22(27.8%)	20(25.3%)	0(0%)
SANTANDER	AV	36	20(55.5%)	13(36.1%)	2(5.5%)	1(2.7%)
SUCRE	AV	37	21(56.7%)	13(35.5%)	2(5.5%)	1(2.7%)
TOLIMA	AV	24	11(45.8%)	12(50%)	1(4.1%)	0(0%)
VALLE DEL CAU- CA	AV	140	135(96.4%)	3(2.1%)	1(0.7%)	1(0.7%)
VAUPÉS	NT	-	-	-	-	-
VICHADA	AV	71	65(91.5%)	4(5.6%)	1(1.4%)	0(0%)

Fuente: Garre (2019:8)

⁴² Leyenda: (NT) no tiene; (AV) aprobado y vigente; (NI) no hay información.

⁴³ La suma de páginas totales no cuadra en el caso del PISCC de Cauca porque la parte estratégica está diagramada a página doble apaisada.

(vii) Finalmente, pero no menos importante, se ha evidenciado que la calidad de los planes guarda una relación directamente proporcional con la capacidad técnica institucional de los entes territoriales. La Tabla 9, nos permite observar el alto grado de heterogeneidad entre las capacidades institucionales y fiscales de los entes territoriales. Todo ello invita a pensar soluciones que imperativamente pasan por una mayor y mejor comprensión territorial por parte del nivel nacional con el fin de poder auxiliar al casi 90% de los entes territoriales en categorías menores.

Tabla 9. Categorías municipales y departamentales 2017⁴⁴

CATEGORÍA MUNICIPAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	% MUNICIPIOS
ESP	10	0.88
1	34	2.99
2	27	2.38
3	19	1.67
4	37	3.26
5	40	3.52
6	973	85.80
CATEGORÍA DEPARTAMEN- TAL	NÚMERO DE DEPARTAMEN- TOS	% DEPARTA- MENTOS
ESP	3	9.32
1	6	18.75
2	6	18.75
3	7	21.87
4	10	31.25

Fuente: Garre (2019:8)

10.2. EL NARCOTRÁFICO EN LOS PISCC DE LA VIGENCIA 2016-2019

En el presente epígrafe se analiza en qué medida y forma los PISCC departamentales de la presente vigencia (i) diagnostican y caracterizan los nodos del sistema de redes de valor y (ii) orientan su formulación estratégica a la lucha contra los nodos presentes en su jurisdicción. En este sentido, la Tabla 10 recoge la información hallada en los PISCC analizados en relación con el narcotráfico discriminada entre, la identificada en los diagnósticos, y la identificada en la formulación estratégica de los planes.

Resulta revelador que varios de los departamentos que no tienen PISCC formulado sean aquellos con mayor afectación por razón del sistema de redes de valor del narcotráfico, como es el caso de Amazonas, Guaviare y Putumayo. Con menor afectación pero productor encontramos Caquetá. Finalmente La Guajira y Vaupés, que tampoco tienen PISCC, tan sólo están afectos por un nodo de distribución y cultivos respectivamente. En consecuencia, tal y como prescribe la Tabla 10, en relación con los diagnósticos de los PISCC podemos encontrar tres tipos de departamentos:

- (i) En primer lugar se pueden incluir departamentos cuyos planes no han caracterizado ningún nodo del sistema de redes de valor del narcotráfico. Entre ellos, Norte de Santander y Córdoba, afectos por cinco y tres nodos respectivamente.
- (ii) En segundo lugar, se identifican planes que no han caracterizado todos los nodos por los que resultan afectados pero hacen un esfuerzo mayor. Este es el caso de Boyacá, Caldas, Casanare (que inexplicablemente no identifica el nodo cultivos), Chocó, Guainía, Risaralda, Santander, Sucre y Tolima.

Categorías obtenidas de la Resolución 679/2016, Categorización Vigencia 2017 de la Contaduría General de la Nación. Encuentran más información en el siguiente enlace: <a href="http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjz0INzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAAcWLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwN-DAw0EJSNkw1TDgwSVJHRks2M1ZI0EEz/

(iii) Por último, se catalogan los planes que han logrado identificar y caracterizar todos los nodos por los que sus respectivos departamentos se ven afectados. Son los planes de Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Meta, Nariño, San Andrés, Valle del Cauca y Vichada. Es importante señalar que si bien este último grupo es capaz de identificar los distintos nodos, lo que se observa generalmente es

que se disponen las informaciones (muchas veces de inteligencia) de las distintas fuerzas públicas sin que de ellas derive un verdadero análisis criminológico. En este sentido es fundamental que los Observatorios del Delito existentes en el territorio nacional, hagan esfuerzos mayores para generar conocimiento empírico que permita atacar el delito mediante métodos basados en evidencia científica.

Tabla 10. Previsiones de los PISCC 2016-2019 en relación con la lucha contra el narcotráfico

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019 ⁴⁵	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO ⁴⁶
AMAZONAS	NT	-
ANTIOQUIA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Articulación del PISCC con dos programas del Plan de Desarrollo Departamental (PDD): a. PazEs: tiene por objeto desvincular niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNAJ) de pandillas y bandas criminales en la zona del Urabá, vinculadas al narcotráfico. b. Antioquia libre de cultivos ilícitos: tiene por objeto acabar con los cultivos ilícitos en el departamento. La caracterización subregional de los problemas de seguridad ciudadana y orden público identifica los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: EJE ESTRATÉGICO 1: - Estrategia 1: atacar estructuras criminales y delincuenciales que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana en el departamento. Contiene las siguientes acciones específicas, entre otras: a. Incrementar investigaciones judiciales contra estructuras criminales y delincuenciales dedicadas al tráfico local de estupefacientes. b. Afectar la estructura financiera de las bandas delincuenciales que se lucran del tráfico local de estupefacientes. c. Aumentar la probabilidad de captura y tipo de delitos imputados para los cabecillas de organizaciones criminales ligadas al tráfico de estupefacientes EJE ESTRATÉGICO 2: - Estrategia 1: Contra el narcotráfico y tráfico local de estupefacientes, distribución, venta y consumo. Con las siguientes acciones: a. Mejorar los procesos de análisis criminal para comprender la dimensión del problema, sustentar efectivamente la toma de decisiones y alimentar los procesos investigativos. b. Identificar sitios donde se expenden sustancias alucinógenas SPA – consumo- venta y distribución para la priorización de los puntos críticos. c. Incrementar los controles permanentes en los sectores priorizados, días e intervalos de horas con mayor actividad de este delito mediante registro a personas y vehículos. d. Implementar programas de prevención del uso y abuso de las drogas y la violencia. e. Realizar trabajo preventivo con padres de familia e instituciones educativas con el fin de disminuir el inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas. f. Sustitución y erradicación de cultivos llícitos en zonas priorizadas con mayor incidencia del narcotráfico. - Estrategia 2: Fomentar la convivencia ciudadana y la prevención de la violencia con acciones como la siguiente: a. Fortalecer y promover el Programa DARE. METAS 2016-2019 Cultivos ilícitos: Línea Base 2013: 2345; Meta PISCC 2016-2019: 1845 hectáreas.

⁴⁵ Leyenda: (NT) no tiene; (AV) aprobado y vigente; (NI) no hay información.

⁴⁶ En cursiva los literales previstos en los PISCC.

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO	
ARAUCA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Identificación del tráfico de estupefacientes como principal factor generador de la violencia. La caracterización subregional de los problemas de seguridad ciudadana y orden público identifica los nodos de la red de valor del narcotráfico. 	
		 PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: En el marco de las estrategias para atacar la Violencia intrafamiliar y las lesiones personales se proponen las siguientes acciones, entre otras: a. Fortalecer los programas ABRE TUS OJOS, DARE y otras iniciativas para el sector rural con medios logísticos. También prevé el conjunto de acciones para la lucha frontal contra el tráfico local de estupefacientes: a. Atacar el tráfico local de estupefacientes con la erradicación de expendidos y desarticulación de estructuras delincuenciales asociadas al delito. b. Solicitar la extinción del derecho al dominio de los inmuebles dedicados a esa actividad ilícita. c. Fortalecer los organismos de policía judicial con medios logísticos y talento humano dedicados a combatir este fenómeno. d. Asignar recursos que permitan difundir y promover el pago de información que permitan identificar inmuebles y bandas delincuenciales dedicadas al delito. e. Establecer un centro de rehabilitación y desintoxicación de personas víctimas del consumo. f. Realizar trabajo coordinado entre ejército y policía que permitan la identificación y erradicación de cultivos ilícitos, así como la destrucción de laboratorios que procesen estupefacientes. METAS 2016-2019 Atacar el tráfico local de estupefacientes con la erradicación de expendidos y desarticulación de estructuras delincuenciales asociadas al delito. 	
ATLÁNTICO	AV		
BOLÍVAR	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: La caracterización subregional de los problemas de seguridad ciudadana y orden público identifica los nodos de la red de valor del narcotráfico. En la priorización delictiva se evidencia que en el departamento y todas sus subregiones el narcotráfico y el microtráfico son problemáticas de atención prioritaria. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: Línea estratégica 3: Avanzando en seguridad y orden público: 1. Programa Prevención del Consumo de Drogas y Debilitamiento del Microtráfico, con las siguientes acciones: a. Programa basado en evidencia científica que demuestra la efectividad de trabajar con familias y adolescentes para prevenir el consumo de drogas, el delito y otros comportamientos de riesgo por parte de la juventud. b. Identificación y desarticulación de organizaciones delincuenciales dedicados al tráfico local de estupefacientes. c. Campañas de socialización en colegios y zonas vulnerables. d. Implementar el programa de prevención al consumo (DARE). e. Articular la creación de un grupo especial entre instituciones con el de combatir el microtráfico. f. Patrullaje e inteligencia en los cascos urbanos y zonas rurales de los municipios. g. Fortalecimiento del pago de recompensas (desarticulación de organizaciones delincuenciales). 2. Programa Debilitamiento del Narcotráfico, con las siguientes acciones: a. Erradicación de cultivos ilícitos. b. Registros y controles perimétricos de áreas asignadas. c. Puestos de control en las principales vías. d. Desarrollar acciones psicosociales en municipios con afectación por cultivos ilícitos (afectación producción de sustancias). Línea estratégica 4: Avanzando en conciencia: 1. Programa Fortalecimiento de la cultura de legalidad, prevé entre otras, la siguiente acción: a. Brindar acompañamiento, asistencia técnica a lo	

	PISCC	
DEPARTAMENTO	2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
BOYACÁ	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Se caracteriza el <i>Tráfico, fabricación y porte de estupefacientes</i> en el departamento. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - El <i>Lineamiento estratégico 3: Prevención policial.</i> Contiene, entre otras, la siguiente acción: a. <i>Realizar campañas para prevenir el uso y abuso de drogas (DARE).</i>
CALDAS	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Se caracteriza el Cultivo, tráfico, fabricación y/o porte de estupefacientes y se integra en la oferta institucional preexistente al PISCC. - Se prioriza el narcomenudeo entre los 3 delitos de mayor impacto en el departamento. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Integrado en la parte diagnóstico ofrece las siguientes estrategias: a. Programa "Abre tus ojos". b. Contigo turismo seguro. c. Sistema Integral de Seguridad Rural (SISER). d. Plan Departamental Integral para la Reducción de la Oferta y la Demanda de Drogas en Caldas. e. Implementación del DARE. f. Fortalecimiento de la Policía Cívica Juvenil. g. Fortalecimiento del control interdicto de sustancias psicoactivas, químicas y precursores. h. Plan visibilidad. i. Pueblo Seguro: sembrando futuro. j. Programa Cultivarte de Sustitución de Cultivos Ilícitos. k. Educación ciudadana. l. Implementación estrategia ETEMC. m. Programa Seguridad y Justicia para la Construcción de Paz.
CAQUETÁ	NT	- -
CASANARE	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Se caracteriza el Tráfico de estupefacientes. - Se caracterizan las bandas dedicadas al tráfico y producción de estupefacientes. - El consumo de estupefacientes es priorizado como penúltimo en relación con su impacto social. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC:
CAUCA	NI	 Prevé una estrategia con el nombre Capacitación riesgos consumo sustancias psicoactivas. PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se integra en el marco del Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 "Cauca, Territorio de Paz". Se caracterizan los distintos nodos del sistema de redes de valor por sustancias y subregiones. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: Eje 1. Prevención social y situacional se prevé la siguiente acción: a. Incrementar la incautación de insumos químicos controlados que se empleen para el procesamiento de clorhidrato de cocaína y demás alcaloides. Eje 2. Presencia y control policial, se recogen las siguientes acciones: a. Erradicación manual y sustitución de cultivos ilícitos en el marco de la política nacional de sustitución. b. Llevar a cabo un control efectivo del territorio y sus activos estratégicos.
CESAR	NI	-

DEDARTAMENTO	PISCC	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARROTRÁFICO
DEPARTAMENTO	2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
CHOCÓ	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Referencia a la cifra de cultivos ilícitos en los años 2013 y 2014. Al referenciar la PNSCC, rescata, entre otros, el Eje 1. Prevención social y situacional que prevé: (4) prevenir el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: Fortalecimiento institucional para la convivencia PAZcífica, que contiene, entre otras la componente: 2.2. Educación y fomento de economía de paz, que contempla: Promover reinserción laboral de sustitución de cultivos ilícitos.
CÓRDOBA	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Sin orientación específica al respecto.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Sin orientación específica al respecto.
CUNDINAMARCA	NI	-
GUAINÍA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se identifican como factores que impactan la seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito urbano, el narcomenudeo y; en el rural, el narcotráfico. Se prioriza el narcotráfico y otros delitos graves perpetrados por el crimen organizado, como primer riesgo en el departamento. Se prioriza el consumo de estupefacientes como cuarto riesgo en el departamento.
		 PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: Se priorizan los riesgos, mas no se asocian acciones ni programas para atacar los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico.
GUAVIARE	NT	-
HUILA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se caracteriza el departamento como parte de unas rutas de la droga en Colombia. Se caracteriza el microtráfico en el departamento. El tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se prioriza como el último delito en afectación social.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Recoge la siguiente estrategia con sus respectivas acciones: 4.1.2 Apoyar proyectos de fortalecimiento de laboratorio forense y de adquisición de pruebas para caracterización de drogas:
		· Investigación criminal e inteligencia.
		· Efectividad técnica y operativa de los organismos de seguridad.
		· Consolidación de la gestión territorial. · Articulación interinstitucional.
		 Al ticulación interinstituciónal. Alineación estratégica con el sector público y privado. 4.1.3 Apoyar programa escolarizado de prevención al consumo de drogas, educación para la resistencia al abuso y uso de drogas, violencia y sus estrategias.
		· Programa cívico juvenil- grupos de apoyo comunitario.
		· Gestión comunitaria e interinstitucional.
		· Proyectos productivos.
		 Frentes de seguridad urbana y rural. Encuentros comunitarios.
LA GUAJIRA	NT	
MAGDALENA	NI	

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
МЕТА	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se caracteriza el tráfico de estupefacientes en menores cantidades y se prioriza como delito de alto impacto social. La caracterización subregional de los problemas de seguridad ciudadana y orden público identifica los nodos de la red de valor del narcotráfico.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Sin orientación específica al respecto.
NARIÑO	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Desde la presentación hace mención del problema de cultivos ilícitos, en especial en San Andrés de Tumaco. La caracterización subregional de los problemas de seguridad ciudadana y orden público identifica los nodos de la red de valor del narcotráfico.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Eje Presencia y Control de la Fuerza. Se prevén, entre otros, el siguiente proyecto: a. Proyecto 2: Desarrollada una estrategia para la atención del micro tráfico en el Departamento.
NORTE SANTAN- DER	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Sin orientación específica al tema.
		 PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: La Línea Estratégica: Fortalecimiento de la acción de la fuerza pública contiene la siguiente acción: a. Jornadas de sensibilización para el Fortalecimiento de la Política Nacional de estupefacientes. La Línea Estratégica Prevención del consumo de sustancias psicoactivas en entornos institucionales y comunitarios contiene las siguientes tres acciones: a. Cuatrocientos (400) talleres y/o jornadas de sensibilización para evitar que los NNAJ del departamento consuman SPA y la ingesta de licores. b. Promover en el 100% de los municipios la concertación y ejecución del plan para la reducción de consumo de sustancias psicoactivas. c. Cuatro (4) estrategias de prevención de consumo de sustancias psicoactivas (ZOE).
PUTUMAY0	NT	-
QUINDÍO	NI	-
RISARALDA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Caracteriza la drogadicción como el principal problema identificado según los talleres con participación ciudadana. Se asocia el consumo de estupefacientes como factor causal para la comisión del delito de homicidio, de lesiones personales y de violencia sexual. Se caracteriza el delito de microtráfico en el departamento. Se priorizan entre las diez problemáticas identificadas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, el porte, fabricación y distribución de estupefacientes así como el consumo de estas sustancias.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Se repasa la oferta institucional orientada a la prevención del consumo.

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
SAN ANDRÉS	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: La caracterización delictiva identifica los nodos de la red de sistemas de valor del narcotráfico y delitos conexos graves. Se prioriza el consumo de estupefacientes como factor alterador de la seguridad y convivencia ciudadana. PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC:
		 Se incluye el programa 8.1.9 Narcotráfico, con el objetivo Desarticulación de organizaciones dedicada al narcotráfico, con las siguientes acciones: a. 8.1.9.1 Escáner de última tecnología para el control de equipaje factura o de bodega. b. b. 8.1.9.2 Escáner de equipaje de última tecnología para el control de equipaje y mercancía que ingresa a través del filtro de los vuelos nacionales. c. 8.1.9.3 Ubicación de un espacio y adecuación con equipo escáner para la zona única de inspección a carga que ingresa a través Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla.
		 d. 8.1.9.4 Mantenimiento de equipos de movilidad terrestre y marítima, para garantizar la prestación del servicio. e. 8.1.9.5 Suministro de combustible a embarcaciones y vehículos de las instituciones de seguridad del Estado.
		 f. 8.1.9.6 Adelantar actividades de administración del riesgo que permitan identificar y contrarrestar las nuevas modalidades de delincuencia de los Grupos Armados Organizados. g. 8.1.9.7 Monitoreo, vigilancia y control permanente en zonas con alta ocurrencia del delito. h. 8.1.9.8 Establecer puntos de observación de control marítimo y puestos de control terrestres. i. 8.1.9.9 Establecer puestos de control y seguridad terrestres para lo cual se hace necesaria la consecución de combustible, grasas, lubricantes, llantas para vehículos, repuestos y mantenimiento para vehículos.
		 Se incluye el programa 8.2.4. Disminuir el tráfico de estupefacientes con doce acciones: a. 8.2.4.1 Realizar planes preventivos, disuasivos y de control para lograr la captura e incautaciones. b. 8.2.4.2 Individualización y Judicialización de personas y estructuras dedicadas al expendio de
		estupefacientes. c. 8.2.4.3. Realizar campañas de desincentivación y prevención del consumo. d. 8.2.4.4 Individualización y Judicialización de personas dedicadas a la instrumentalización de menores dedicados al expendio de alucinógenos. e. 8.2.4.5 Capacitación de estudiantes en el Programa DARE "Educar y prevenir para resistir el uso y el abuso de las drogas y la violencia". f. 8.2.4.6 Capacitación de jóvenes en los colegios sobre la responsabilidad penal.
		 g. 8.2.4.7 Fomentar actividades mensuales de Recreación, Deporte y utilización del tiempo libre. h. 8.2.4.8 Campañas Educativas en los diferentes medios Radio y Televisión sobre prevención del consumo.
		 i. 8.2.4.9 Atención en Primeros auxilios psicosociales por consumo de sustancias psicoactivas, intento de suicidio (intervención, canalización, seguimiento y rehabilitación (Hospital Amor de Patria). j. 8.2.4.10 Realización de talleres reflexivos en prevención del consumo de sustancias psicoac-
		tivas. l. 8.2.4.11 Establecer contactos permanentes y directos con las comunidades. m. 8.2.4.12 Realizar puestos de control en las vías principales para detectar vehículos y/o personas que trasporten insumos que contribuyan a la distribución, transporte y venta de estupefacientes.

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
SANTANDER	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Se identifica el consumo de estupefacientes como hecho social que afecta a la seguridad y convivencia ciudadana.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCO:
		 Incluye en su objetivo general "pacificación de Santander en el postconflicto". Eje estratégico: Santander tranquilo y en paz, que contiene las siguientes líneas de acción: a. Realizar una Intervención anual integral a las causas generadoras del delito (violencia intrafamiliar, violencia de género, consumo de estupefacientes entre otros).
		 b. Desarrollar operaciones militares alta mente efectiva contra la criminalidad en el departamento de Santander en sus áreas rurales, urbanas y semi urbanas donde hay presencia de delincuencia común organizada dedicada a actividades ilícitas, como el secuestro extorsión, boleto, siembra y procesamiento de cultivo ilícito minería ilegal que viene afectando la tranquilidad de los santandereanos. Aunado a ellos destruyendo con esta ultima los recursos no
		renovables, generando una esclavitud laboral ilegal. - En el eje estratégico: Santander libre de drogas, encontramos las siguientes acciones:
		a. Desarrollar la estrategia de prevención (DARE) en 200 centros educativos del Departamento. b. Desarticulación de veinte bandas delincuenciales dedicadas al uso, comercialización y distri-
		bución de sustancias alucinógenas que operen en el Departamento. c. Apoyar la erradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Santander identificando y presentando los bienes ante la Fiscalía General de la Nación para que se inicien los procesos de extinción de dominio.
		d. Realizar controles sobre los ejes viales para la incautación de sustancias de estupefacientes e insumos químicos.
		 e. Identificar y eliminar los sitios de expendio de sustancias alucinógenas con aplicación de la Ley 1708 de 2014 por medio de la cual se expide el "Código de extinción de dominio". f. Derribamiento de focos de consumo de sustancias estupefacientes en bienes públicos.
		g. Desarrollar y Fortalecer las operaciones inter agenciales que logren brindar un acompaña- miento oportuno en áreas rurales y urbanas en contribución a la actividad de policía judicial que permita una efectiva identificación, individualización que permita la judicialización de organizaciones al margen de la ley.
		h. Desarrollar programas dirigidos a la población civil en áreas rurales urbanas y semi rural que permitan sensibilizarlo sobre la protección cuidado y renovación de los recursos renovables y no renovales del medio ambiente programas que disminuya el comercio ilícito del medio ambiente.
		i. Fortalecer a las unidades para poder cumplir a cabalidad con los objetivos y metas dispuesto por la presidencia de la República para la erradicación de cultivos ilícitos a través de los medios de erradicación en sus diferentes modalidades.
		j. Implementar alternativas económicas y sociales para pequeños cultivadores de cultivos ilícitos con el fin de realizar la transición hacia la legalidad.
SUCRE	AV	PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: - Se caracteriza el microtráfico.
		 Se relaciona el consumo de estupefacientes como causal de varios de otros delitos como las lesiones y la violencia intrafamiliar. Se relaciona el tráfico de estupefacientes como factor generador de dinámicas delictivas como el sicariato.
		 PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCO: En la línea de acción 1.2: Ejecutar acciones tendientes a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el Departamento de Sucre, se recoge: a. Implementación del programa escolarizado DARE a través de campañas pedagógicas.
TOLIMA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se identifica el tráfico, porte y fabricación de estupefacientes como factor generado de otros delitos como el homicidio, hurto, entre otros.
		 PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: El PISCC tiene el eje 2: Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal y colectiva y garantías de no repetición, que relata sobre acciones contra el uso y porte de estupefacientes, entre otros fenómenos delictivos.

DEPARTAMENTO	PISCC 2016-2019	PREVISIONES EN RELACIÓN AL NARCOTRÁFICO
VALLE DEL CAU- CA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Recoge entre la oferta institucional de la Policía Nacional los programas Jóvenes a lo bien y DARE. Se caracterizan los nodos de la red de valor del narcotráfico.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - Sin orientación específica al respecto.
VAUPÉS	NT	-
VICHADA	AV	 PARTE DIAGNÓSTICO PISCC: Se caracterizan los nodos de la red de sistemas de valor del narcotráfico y delitos conexos graves.
		PARTE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA PISCC: - El eje estratégico Por un Vichada libre de drogas recoge las siguientes acciones: a. Consumo de estupefacientes. b. Tráfico de estupefacientes. c. Narcotráfico. d. Cultivos ilícitos. e. Consumo de alcohol. f. Sustitución de cultivos ilícitos. Para todas ellas se prevé que haya acciones disuasivas, preventivas y reactivas.

Fuente: Construcción de los autores a partir de los PISCC Departamentales de la vigencia 2016-2019

En relación con la formulación estratégica, se han podido agrupar los planes departamentales de la siguiente forma:

(i) En primer lugar, aquellos planes que o bien no prevén luchar contra el narcotráfico de forma alguna o bien lo hacen de forma residual. En este grupo se encuentran los planes de Córdoba, Meta y Valle del Cauca sin mención al respecto. El PISCC de Guainía prioriza las problemáticas pero luego no prevé acciones específicas en relación con el narcotráfico. También se encuentran en este grupo, con previsiones respecto de la prevención del consumo, los planes de Boyacá, Casanare, Huila, Risaralda, Sucre y Tolima. El plan de Nariño, también en este grupo, prevé una acción contra el micro tráfico local. Finalmente, los planes de Chocó y Vichada incluyen, además de la prevención, del consumo enunciados programáticos contra el nodo cultivos ilícitos. Es importante apuntar, que no se encuentra en ninguno de estos planes una previsión clara de lo que debe ser un programa o acción, con

sus respectivas metas, indicadores y planeación financiera.

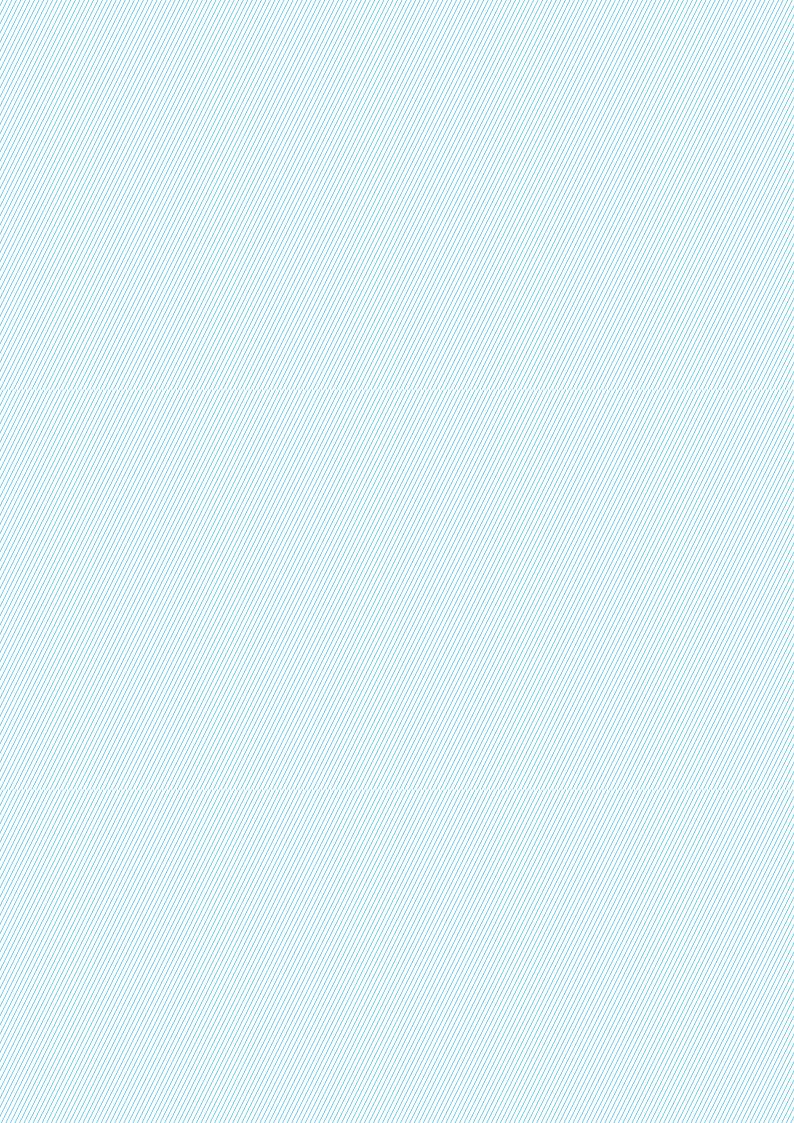
(ii) En un grupo ad hoc se encuentra el plan integral del Cauca. Este plan, que no tiene tampoco mayor sofisticación en torno a la formulación estratégica y financiera de una política pública, incluye acciones contra los nodos que afectan al departamento. De esta forma prevé acciones contra los cultivos a través de la erradicación v la sustitución. Establece acciones para el control de insumos químicos y gasolinas, necesarios para la transformación del producto. También incluve acciones orientadas al fortalecimiento del control territorial institucional para atacar las estructuras criminales. No se puede afirmar que se ataca integralmente el problema, pero sí se observa una construcción lógica sobre la base de los nodos con afectación departamental.

(iii) Finalmente, se encuentran aquellos planes que prevén una lucha contra el narcotráfico que podríamos catalogar de integral o con vocación de integralidad. En este grupo de planes se encuentran Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Norte Santander, San Andrés y Santander. Como se puede observar en la Tabla 10, estos departamentos han previsto en sus planes integrales atacar casi todos los nodos sino todos los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico. Además, poseen la mayoría de ellos una visión tanto preventiva como reactivo operativa.

Se puede afirmar que el PISCC de Antioquia tiene el mayor valor estratégico en tanto integra claramente el resto de la oferta institucional del nivel departamental que ataca algunos nodos del sistema, guarda una lógica de formulación que se basa en metas e indicadores. El resto de planes, adolece de los vicios de formalización identificados en el epígrafe anterior. Vemos una clara voluntad política de querer atender las problemáticas que afectan los distintos departamentos, sin embargo están lejos de ajustarse

a lo que se puede entender como formulación de una política pública con programas y acciones orientados a metas claras, y donde exista una formulación de indicadores que permitan evaluar esas metas. Se observa confusión de lo que es una meta con un indicador, así como que, en una gran proporción, los indicadores que se incluyen son de gestión o resultado, mas nunca de impacto.

Con todo, se hace posible responder a la pregunta ¿cómo los planes integrales departamentales de la presente vigencia luchan contra el narcotráfico bajo la aproximación que propone el sistema de redes de valor? La respuesta: los planes como unidad de política pública que atiende los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, exceptuando el caso antioqueño, no se pueden considerar una política pública de seguridad.



Conclusiones //11

11.1. RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DEL MARCO NORMATIVO DEL MODELO DE GTS

No podemos cerrar este análisis sin concluir, al menos de forma tentativa y en relación con la previsión normativa del modelo de GTS, que:

(i) Tal y como se ha evidenciado en la construcción del recorrido cronológico de la legislación que atiende al modelo de GTS, pareciera que no se ha optado por construir un modelo sobre la base de un direccionamiento político claro. Por el contrario, se ha ido construyendo con base en las violencias y conflictividades que han azotado el país las últimas décadas. La recurrencia sistemática de los sucesivos ejecutivos en emplear la técnica de la prórroga de la vigencia hasta en cuatro ocasiones, es buena prueba de ello. Resulta importante que en adelante las reformas normativas tenga un propósito que responda a fortalecer la lógica sistémica del modelo de GTS.

(ii) Un segundo aspecto que también se ha evidenciado es una insuficiencia en la regulación de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la inversión de los fondos-cuenta de las entidades territoriales. Se ha indicado como insuficiente la remisión trimestral del FUT. En relación con este formulario cabe señalar que, a fecha de hoy, la Contaduría General de la Nación trabaja en el diseño de un FUT que contenga mayor detalle respecto del seguimiento a las inversiones

en materia de seguridad y convivencia ciudadana. No es público el alcance de esta iniciativa, sin embargo es importante resaltar lo positivo de estar ya atendiendo algunas de las problemáticas identificadas en este documento.

Si bien es cierto, la mayoría de municipios del país cuentan con capacidades técnicas y fiscales para la construcción de sus planes integrales, es imperioso establecer un sistema de fiscalización como el que opera en el Sistema General de Regalías, por ejemplo, que permita al menos una inversión ajustada a las necesidades de cada jurisdicción y hacer efectivo seguimiento a la inversión (Garre, 2019:18 y ss.).

(iii) Se evidencia un profundo desconocimiento del modelo de GTS a pesar de su longeva vida. Ello invita a pensar en estrategias sostenidas en el tiempo que cuenten con más herramientas técnicas especializadas para apoyar la pedagogía del modelo.

(iv) Finalmente, señalar que la normatividad referente al modelo de GTS no ha permitido superar un conjunto de inconsistencias normativas que dificultan el relacionamiento interinstitucional necesario para que se imprima una mayor lógica sistémica al conjunto de herramientas del modelo que permitan la producción de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana efectivas y eficientes. En este orden de ideas, el trabajo desarrollado por García (2016: 111-130) atiende el conjunto de inconsistencias normati-

vas que afectan directamente a la articulación interinstitucional.

11.2. RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DEL MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

Del Marco de Política Pública del Orden Nacional en sede de seguridad y convivencia ciudadana, se pueden aducir algunas conclusiones y las consecuentes recomendaciones:

(i) En primer lugar, se puede concluir que es necesario reforzar las capacidades del nivel central para comprender el territorio, sus necesidades y, por razón de la materia, las dinámicas criminales. Recordemos que las divisiones político-administrativas y los límites geográficos que de ellas derivan, no se corresponden necesariamente con los mapas de criminalidad y conflicto armado, ni los de afectación del orden público y la seguridad y convivencia ciudadana. Es preciso que el flujo de información top down y bottom up sea lo suficientemente sólido para que se produzca la retroalimentación necesaria para la efectiva re-información de las políticas públicas.

Un síntoma más de la incomprensión por parte del nivel político y técnico central de las múltiples realidades periféricas, son las actuales estrategias de acción e indicadores que integran la PNSCC. Su escrutinio nos traslada a una formulación genérica que resulta del señalado desconocimiento regional, que a todas luces convierte estas herramientas en poco útiles -sino inútilespara los entes territoriales con menor capacidad técnica. De la muestra de planes analizada rara vez se formula estratégicamente y menos se obtiene la viabilidad financiera. Ello indica que hay deficiencias técnicas profundas en lo que a

formulación de políticas públicas se refiere. Las soluciones a estas deficiencias pasan imperiosamente por un actuar decidido de la administración pública nacional de asistir técnicamente o desarrollar herramientas más pedagógicas y más especializadas.

De otro lado, tanto la tendencia de formalización de los planes en lugar de formularlos, como la de ni siguiera formalizarlo, son más que preocupantes. Teniendo en cuenta que los planes son la unidad de política pública esencial para planear la seguridad y convivencia ciudadana, lograr que alcaldes y gobernadores sean capaces de encarnar el rol policial que deriva del mandato constitucional, es otro de los retos existentes en la actualidad. Se han propuesto fórmulas como la de integrar los PISCC en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Ciertamente esta sería una solución plausible, sin embargo somos conscientes que los PD atraviesan problemas de formulación similares. Ello refuerza aún más la idea de sistematizar bancos de buenas prácticas a la vez que se refuerzan las capacidades técnicas territoriales en la formulación de política pública.

(ii) En línea con lo anterior, se ha puesto de manifiesto que existen deficiencias en términos de formulación de indicadores y establecimiento de metas en el seno de los instrumentos de política pública de ámbito nacional. Esta es una de las asignaturas pendientes no sólo en Colombia sino en la región latinoamericana. Generar buenos sistemas de información y fortalecer capacidades en la formulación de metas e indicadores deviene fundamental en aras de facilitar la toma de decisiones de los poderes públicos. Es perentoria la necesidad de medir de forma confiable los desempeños de los programas y los impactos reales de los mismos.

(iii) En tercer lugar, es preciso apuntar que los desarrollos de política pública a cargo del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Defensa Nacional devienen en un marco fundamental para las autoridades político administrativas en los contextos de desarrollo y capacidad institucional tan diversos que presenta el país, y muy probablemente no sean suficientes en la mayoría de casos. En este mismo sentido es preciso hacer mención de la falta de articulación entre las dos políticas públicas de orden nacional y, peor aún, la falta de integración de estas dos con la política criminal -por razón de la inexistencia de esta última-.

(iv) Además, es necesario recordar la imperiosa necesidad de construir estas políticas sobre la base de consensos que impliquen e integren a todos los actores corresponsables en la materia. Ciertamente la construcción de una política sin la participación de todos los actores que tienen responsabilidad en el objetivo de la misma, genera el entorno que habilita la aparición de inconsistencias o falencias como las que se han detectado. La coordinación interinstitucional es requisito esencial para afrontar los problemas complejos que afectan nuestras sociedades con lo que deben incoarse procesos orientados a la autocomprensión de las instituciones en el marco de un actuar coordinado e interinstitucional que permita resolver los problemas de forma integral. En este sentido es esencial fortalecer los instrumentos de coordinación, como son los CS y los CTOP en aras de lograr articular respuestas integrales a los problemas de seguridad y convivencia ciudadana.

(v) Finalmente, llama la atención que la PNSCC no haga una sola mención a los PISCC. Si asumimos que la traslación de la PNSCC en lo territorial se articula a través de los PISCC qué menos que la misma PNSCC sentara las bases de los lineamientos de los mismos planes, o al menos contemplara la imperiosa necesidad de planear la seguridad y convivencia ciudadana.

En este orden de ideas, cabría pensar que es preciso emprender el pendiente debate sobre la reforma del sector seguridad interior. Así las cosas, parafraseando a Grasa (2016:18) es obligado para este nuevo gobierno abordar un proceso de reforma⁴⁷ del sector "que permita que las instituciones corresponsables en materia de seguridad sean apropiadas, económicamente razonables y tengan la capacidad de rendir cuentas y sujetas al escrutinio democrático".

11.3. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PARA LOS PISCC DEPARTAMENTALES DE LA VIGENCIA 2020-2023

(i) Los datos estadísticos de las instituciones del Estado no son evidencia suficiente para tomar decisiones informadas: las cifras de actividades criminales en departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada representan los porcentajes más bajos en todo el universo de delitos del país. Sin embargo, información de inteligencia y observación participante permite asegurar que estas regiones se encuentran controladas por actores criminales y servidores públicos corruptos que gracias a su control de la población y el territorio garantizan bajos índices de delitos de alto impacto para evitar llamar la atención del

⁴⁷ En clave comparada, los procesos de reforma del sector constan de cuatro dimensiones: (i) Mejora del control democrático; (ii) Profesionalización creciente de las fuerzas de seguridad; (iii) Desmilitarización y focalización en tareas de construcción de la paz y la convivencia; y (iv) Refuerzo del estado de derecho en la esfera de la seguridad y de defensa (Grasa, 2016:20).

Estado, a pesar de la presencia latente de actividades criminales como el narcotráfico, el tráfico de armas y la extracción ilícita de recursos naturales.

(ii) El desarrollo alternativo debe ser más coherente con la vocación económica de los territorios. Las alternativas ofrecidas por el gobierno a los campesinos cultivadores de coca que están acompañadas por proyectos de cooperación internacional como los ofrecidos por UNODC, deben ser coherentes con las características propias de los territorios. A la par de tecnificar los procesos agrícolas y capacitar a los campesinos en el cultivo de productos lícitos, se deben construir canales de comercialización que aseguren la sostenibilidad y rentabilidad de los proyectos.

(iii) La medición del fenómeno del narcotráfico no debe basarse únicamente en cifras de monitoreo de cultivos ilícitos y de incautaciones de droga. Los datos que sirven de insumo al gobierno para la toma de decisiones relacionadas con la generación de política pública dan cuenta de la medición de hectáreas realizada un año antes de su presentación. Este margen de tiempo hace que los datos no permitan tomar medidas para la anticipación como sería posible si se tuviera acceso a reportes y alertas tempranas. El número de incautaciones alcanzó un máximo histórico en el año 2017, pese a que el potencial de producción de clorhidrato aumentó debido al incremento en el número de hectáreas cultivadas. Esto demuestra que, a pesar de ser una estrategia contundente, resulta insuficiente si no se toman medidas integrales.

(iv) Los problemas de seguridad y convivencia ciudadana no son responsabilidad única de las entidades que asisten obligatoriamente a los consejos de seguridad. Por ejemplo, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y las se-

cretarias responsables de lo social pueden participar en intervenciones sostenidas en el tiempo para mejorar las condiciones de una zona en particular. Así, el Estado interviene integralmente en el territorio y acelera los procesos de protección de los derechos fundamentales y reducción de vulnerabilidades de la población afectada.

(v) El apoyo a la creación de cuerpos locales especializados en la persecución penal tiene que fortalecerse. Los alcaldes deben crear condiciones favorables para la cooperación interagencial de las entidades responsables de la persecución penal. Cuando los fiscales y los funcionarios de policía judicial cooperan pueden concentrar sus esfuerzos en la recolección de elementos materiales de prueba que faciliten la judicialización de las cabecillas de las estructuras. Para esto, el alcalde puede asignar recursos logísticos que aceleren la cooperación. Dichos recursos pueden estar supeditados al logro de metas operacionales de alta calidad, es decir, condenas y allanamiento a cargos como resultado de la investigación criminal.

(vi) La caracterización de los nodos que conforman el "Sistema de Redes de Valor" del narcotráfico en Colombia, ofrece información necesaria y suficiente para proponer estrategias que busquen desestabilizar los nodos críticos. Desde ese enfoque se presentan algunas recomendaciones encaminadas a fortalecer la gestión territorial de la seguridad y la convivencia ciudadana. Una propuesta estratégica para reducir las condiciones de vulnerabilidad que facilitan el narcotráfico en Colombia.

La implementación de las estrategias propuestas requiere considerar detalladamente las dinámicas y particularidades locales. Para lograr este objetivo, la intervención del Estado debe identificar primero los territorios con mayor afectación. Ciudades, municipios, veredas, comunas,

localidades, barrios, cuadrantes y calles que concentran actividades propias del narcotráfico como los cultivos ilícitos, la producción, la venta y el consumo de drogas ilícitas. Cuando se han identificado y caracterizado estas áreas, las dinámicas económicas y las redes de actores que las controlan, se puede proceder a planear una intervención integral y sostenida en el tiempo.

Cuando se identifican las áreas urbanas con mayor venta y consumo de drogas se debe identificar también los grupos poblacionales que serán afectados por la intervención del Estado. Esta identificación prestará especial atención a los grupos de edad y al género, velando por el cuidado de los derechos fundamentales. Se debe fortalecer la intervención de otras secretarias y organizaciones de la sociedad civil (no sólo es una responsabilidad del sector seguridad) en la planeación de las intervenciones para lograr integralidad.

En ese sentido, en la Tabla 11 se proponen estrategias a considerar en los Comités Territoriales de Orden Público municipales y departamentales para la intervención de los delitos priorizados en los PISCC. Se recomienda usar la Tabla 6 que evidencia los niveles de afectación departamental para ubicar los nodos que afectan el departamento y buscar en la Tabla 11 las estrategias que se proponen.

Tabla 11. Posibles estrategias a incluir en los PISCC 2020-2023 para afectar cada uno de los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico en Colombia.

ESTRATEGIAS PARA D	ESTRATEGIAS PARA DESESTABILIZAR EL NODO DE CULTIVOS ILÍCITOS: COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA		
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC		
	Desarrollo alternativo		
Presencia de cultivos ilícitos	Articulación con empresas públicas y privadas para la generación de economías circulares coherentes con las características del territorio, entregando a las comunidades (campesinas, indígenas y afrodescendientes) soporte técnico para que abandonen las actividades agrícolas ilícitas y se dediquen a actividades lícitas rentables, asegurando los canales de distribución y comercialización		
	Generación de alianzas público-privadas con entidades enfocadas en la innovación para el desarrollo de proyectos productivos con valor agregado		
	Articulación con universidades públicas y privadas locales para la generación de conocimiento que aporte a la transformación de los territorios		
	Infraestructura		
	Programas masivos de formalización y legalización de predios		
	Construcción de vías terciarias para garantizar el tráfico de productos lícitos		
	Construcción y mejoramiento de escuelas, centros deportivos y culturales		
	Construcción y mejoramiento de centros de salud y hospitales		
	Construcción de Centros de Encuentro Comunitario		
	Recuperación cultural		
	Programa de recuperación de costumbres y saberes ancestrales en las comunidades in- dígenas, campesinas y afrodescendientes para la generación de tejido social		
	Control territorial		
	Dotación de equipos tácticos, software y entrenamiento en manejo de tecnologías de geolocalización a las FFMM y la Policía Nacional		
	Programas de acercamiento entre las instituciones del Estado y las comunidades para generar legitimidad y confianza con las poblaciones intervenidas		

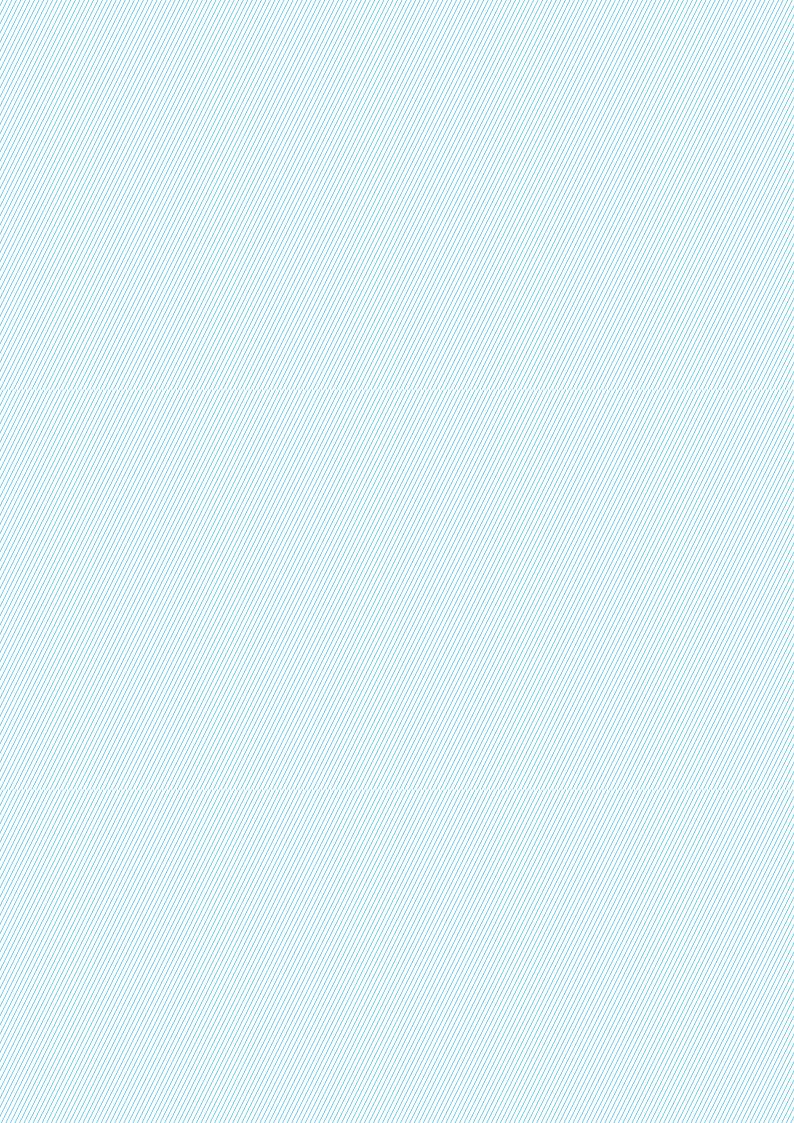
ESTRATEGIAS PARA D	ESESTABILIZAR EL NODO DE CULTIVOS ILÍCITOS: COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC
Alta tasa de hectáreas defo-	Protección de Parques Nacionales
restadas por hectárea sem- bradas con cultivos ilícitos	Programa Familias Guardabosques para llegar a las familias que se encuentran en regiones vulnerables con el fin de incentivarlas a que abandonen los cultivos ilícitos y se dediquen a actividades lícitas y a la protección del ecosistema
	Reforestación
	Implementación de programas de reforestación en áreas deforestadas por la presencia de cultivos ilícitos
Degradación severa a la fer-	Recuperación del suelo
tilidad del suelo por eso uso de pesticidas y plaguicidas	Programas de agricultura limpia de pesticidas y plaguicidas y de biorremediación de suelos para la recuperación de los mismos
	Articulación con universidades públicas y privadas para impulsar estudios relacionados con la investigación de alternativas al uso de pesticidas y plaguicidas
Daños a la salud, como	Salud pública
afecciones respiratorias, abortos, enfermedades de la piel, etc. debido al uso de	Programas de concientización para el uso de productos amigables con el medio ambiente como alternativa a los pesticidas agroquímicos
plaguicidas en los cultivos ilícitos	Atención prioritaria de personas con enfermedades causadas por el uso de pesticidas agroquímicos
Contaminación de caños	Protección y recuperación de fuentes hídricas
y ríos con residuos de in- sumos químicos utilizados para la producción de dro- gas ilícitas	Programas para la recuperación de fuentes hídricas en zonas afectadas por el la presencia de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína
Protestas sociales violentas	Mecanismos de justicia y resolución de conflictos
asociadas con la defensa de los cultivos ilícitos	Capacitación de las comunidades en la resolución alternativa de conflictos
tos cuttivos iticitos	Programas para el fortalecimiento de la movilización social y la participación política
ESTRATEGIAS PAR	A DESESTABILIZAR EL NODO DE PRODUCCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC
Desvío de sustancias quími-	Capacitación
cas controladas para la pro- ducción de drogas ilícitas	Entrenamiento y capacitación a los equipos de FFMM, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación encargados del manejo y disposición final de precursores químicos y droga incautada
	Entrenamiento y capacitación en técnicas especiales de investigación a los encargados de la función investigativa en cada institución
	Apoyo a estudios científicos que permitan desarrollar fórmulas para cambiar la composición de los insumos esenciales para la producción de clorhidrato de cocaína y en consecuencia su utilidad para el narcotráfico
	Infraestructura
	Disposición de predios e infraestructura para el almacenamiento de las incautaciones realizadas por la fuerza pública (compra de predios para almacenamiento y hornos industriales para la destrucción de la droga ilícita)
Desvío de disolventes para la conversión de la cocaína	Ubicación y desmantelamiento de refinerías artesanales de petróleo
	Ubicación de zonas de extracción ilícita de petróleo
	Responsabilizar a las autoridades locales del control y seguimiento a las ventas en exceso de gasolina y aperturas de estaciones de combustible
Deterioro de fuentes hídri-	Recuperación medio ambiental
cas por vertimientos de pe-	Recuperación de fuentes hídricas afectadas por el riego del crudo
tróleo	1 3

ESTRATEGIAS PAR	A DESESTABILIZAR EL NODO DE PRODUCCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA			
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC			
Presencia de empresas fa- cilitadoras de la producción de clorhidrato de cocaína	Seguimiento a empresas de metalurgia ubicadas en grandes ciudades para el control de la fabricación de aparatos utilizados como infraestructura en los laboratorios			
Problemas probatorios y	Interdicción multimodal			
deficiencias en la cadena de custodia de los insumos quí- micos para la producción de estupefacientes.	Planeación de operaciones de interdicción al transporte de precursores químicos e insumos destinados a la producción de drogas ilícitas			
	Entrenamiento en cadena de custodia para mejorar la obtención, preservación y uso en juicio de elementos materiales probatorios encontrados en la escena de narcotráfico			
	Entrenamiento a primeros respondientes en manejo de escena, redacción de informes y procesamiento de evidencia en casos de narcotráfico			
ESTRATEGIAS PARA DI	ESESTABILIZAR EL NODO DE DISTRIBUCIÓN DE COCAÍNA, HEROÍNA Y MARIHUANA			
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC			
	Desarrollo alternativo			
Tráfico de estupefacientes	Articulación con empresas públicas y privadas para la generación de economías circula- res coherentes con las poblaciones inmersas en las economía ilícita, brindándoles herra- mientas para que se dediquen a actividades lícitas rentables, coherentes con las vocación económica de sus territorios			
	Interdicción multimodal			
	Aumentar las operaciones de interdicción aéreas, terrestre, marítima y fluvial en zonas identificadas a partir de la caracterización de las regiones de producción, distribución y comercialización			
	Judicialización			
	Dotación de equipos para detección de sustancias químicas y pruebas de certeza			
	Capacitación			
	Entrenamiento en cadena de custodia para mejorar la obtención, preservación y uso en juicio de elementos materiales probatorios encontrados en la escena de narcotráfico			
	Entrenamiento y capacitación en manejo y disposición final de precursores químicos y droga incautada			
	Entrenamiento a primeros respondientes en manejo de escena, redacción de informes y procesamiento de evidencia en casos de narcotráfico			
	Entrenamiento y capacitación en técnicas especiales de investigación a los encargados de la función investigativa en cada institución			
	Interdicción multimodal			
	Planeación de operaciones de interdicción a los diversos tipos de transporte en zonas identificadas a partir de la caracterización del territorio			
	Dotación de equipos para el control táctico ejercido por las FF.MM, la policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación			

ESTRATEGIAS PARA DESESTABILIZAR EL NODO DE COMERCIALIZACIÓN DE DROGAS ILICÍTAS					
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC				
	Intervención en las zonas de impunidad				
Mercados locales de drogas	Adelantar operativos de control al espacio público tendiente a la recuperación del mismo en "zonas de impunidad"				
	Control territorial				
	Controlar el porte de armas mediante la realización de planes masivos de registro de personas (Plan Desarme)				
	Capacitación				
	Entrenamiento y capacitación en técnicas especiales de investigación a los encargados de la función investigativa en FF.MM, Policía Nacional y fiscalía General de la Nación				
	Judicialización				
	Capacitar a inspectores y comisarios de familia, en SPOA, Policía Judicial y en la guía para la recepción de denuncias conforme a los tipos penales				
	Optimizar el sistema de información en línea (reportes de acciones delictivas y Gobierno en línea)				
	Implementar los mecanismos legales de justicia restaurativa con adolescentes procesados penalmente (mediadores formados)				
	Diseñar y ejecutar un plan coordinado con las diferentes entidades involucradas en el funcionamiento del sistema de justicia con enfoque regional, dirigido a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios periféricos.				
	Articulación y trabajo en red				
	Designar puntos focales para la comunicación y transferencia de información en tiempo real entre los entes territoriales y las instituciones encargadas del control territorial y la acción judicial (Centros de Fusión Regional)				
ESTRATEGIAS PARA	A DESESTABILIZAR EL NODO DE CONSUMO DE DROGAS ILICÍTAS EN COLOMBIA				
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC				
Porte y consumo de sus-	Prevención				
tancias ilícitas en espacios públicos	Permitir el acceso a los ciudadanos en forma oportuna para conocer los servicios del Estado (Gobierno en línea)				
	Programas de construcción de entornos seguros en escuelas, universidades y colegios				
	Campañas de concientización orientadas a prevenir la instrumentalización de menores en la comisión de delitos y consumo de spa por parte de la delincuencia				
	Diseñar e implementar el Sistema de Información y Generación de Alertas Tempranas				
	Recuperación de espacios públicos				
	Proyectos de recuperación urbanística de los espacios públicos afectados por la venta y el consumo de drogas ilícitas				
	Proyectos de recuperación urbanística de los espacios públicos afectados por la comisión de delitos de alto impacto (hurtos, lesiones personales, homicidios)				
Consumo problemático de	Atención prioritaria				
sustancias psicoactivas	Programas con enfoque diferencial para prevención y protección de los DDHH de los consumidores problemáticos (habitantes de calle)				
	Programas de atención psicosocial a consumidores de drogas psicoactivas				
	Construcción y dotación de centros de escucha				

ESTRATEGIAS PARA DESESTABILIZAR EL NODO DE LAVADO DE ACTIVOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFIO					
PROBLEMÁTICA	LÍNEA DE ACCIÓN PISCC				
Afectación de las economías locales por el flujo de dinero ilícito	Judicialización				
	Implementar modelos para descentralizar la denuncia y los organismos de justicia frente a delitos económicos				
	Escalar las investigaciones hasta las empresas fachada, los financiadores y los grandes inversores en las economías criminales				
	Cultura de la legalidad				
	Desarrollar ejercicios ejemplificadores que demuestren la validez de la sanción penal, política y social por efectos del lavado de activos y los delitos relacionados (contrabando, extorsión, tráfico de drogas, explotación ilícitos de recursos, corrupción)				
	Articulación con empresas públicas y privadas para la generación de economías legales y empleos dignos				
	Generación de alianzas público-privadas con entidades enfocadas a la promoción de la ética				
	Articulación con colegios y universidades públicas y privadas para la implementación de una cátedra de ética				

Fuente: Construcción de los autores a partir del análisis realizado



Bibliografía / 12

12.1. TEXTOS LEGALES

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Convención Única de Estupefacientes de 1961.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- Decreto 2615 de 1991 "Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público".
- Decreto 2170 de 2004 "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991".
- Decreto Nacional 577 de 2011 "Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011".
- Decreto 1066 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

- Decreto 613 de 2017: "Por el cual se dictan medidas en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis".
- Decreto 1844 de 2018, "Por el cual se penalización del porte de la dosis mínima en espacio público. Este decreto es reglamentario del Código de Policía y Convivencia. La medida no penaliza la dosis mínima, sino el porte y consumo de drogas en espacio público".
- Ley 62 de 1993 "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".
- Ley 418 de 1997 "Por la cual se crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos Cuentas de Seguridad y Convivencia Ciudadana".
- Ley 548 de 1999 "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones".
- Ley 782 de 2002 "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones".

- Ley 1106 de 2006 "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones".
- Ley 1530 de 2012, "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".
- Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- Ley 1566 de 2012: "Por medio de la cual se disponen las normas para la atención integral del consumidor".
- Ley 1787 de 2016: "Por la cual se reglamenta el Decreto 613 de en relación, permitió el cultivo y producción de cannabis con fines medicinales y/o científicos".
- Ley 1909 de 2018: "Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción al a justicia y se dictan otras disposiciones".
- Resolución No. 40446 del Ministerio de Minas y Energía: "Por medio de la cual se controla, a través de los alcaldes municipales, la exagerada venta de gasolina exenta de impuestos".
- Resolución No. 002 de 2018 del consejo nacional de estupefaciente: "Por la cual se reglamenta la producción, comercialización e importación de sustancias químicas"
- Resoluciones No. 577, 578 y 579 de 2017: "
 Por las cuales se regulan el otorgamiento de licencias de adquisición de semillas, cultivos

- de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, en conjunto con la definición de pequeño y medianos cultivadores de cannabis para usos medicinal y científico".
- Sentencia C-176 de 1994: "Por la cual se declara la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988".
- Sentencia C-221 de 1994: "Por la cual declara la inconstitucionalidad de la penalización del porte y consumo (libre desarrollo de la personalidad artículo 16 de la Constitución)".
- Sentencia C-574 de 2011: "Por la cual se aclara que la reforma del artículo 49 no autoriza penalizar el porte".

12.2 TEXTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

- Gobierno de la República de Colombia (2015).
 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá.
- Ministerio de la Defensa Nacional (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá.
- Ministerio del Interior (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá.
- Gobernación de Antioquia (2016). PISCC Antioquia 2016-2019: Antioquia piensa en grande.
- Gobernación de Arauca (2017). PISCC Arauca 2016-2019.
- Gobernación de Bolívar (2016). PISCC Bolívar 2016-2019: Bolívar, sí avanza.
- Gobernación de Boyacá (2016). PISCC Boya-

- cá 2016-2019: creemos en Boyacá, tierra de paz y libertad.
- Gobernación de Caldas (2016). PISCC Caldas 2016-2019: territorio de convivencia y oportunidades.
- Gobernación de Casanare (2016). PISCC Casanare 2016-2019: con seguridad y paso firme.
- Gobernación Cauca. (2016). PISCC Cauca 2016-2019: Seguridad Humana, Convivencia ciudadana y paz territorial.
- Gobernación de Chocó (2016). PISCC Chocó 2016-2019: oportunidades para todas las subregiones.
- Gobernación de Guainía (2016). PISCC Guainía 2016-2019.
- Gobernación de Huila (2016). PISCC Huila 2016-2019: el camino es la educación.
- Gobernación de Meta (2016). PISCC Meta 2016-2019: Meta tierra de oportunidades, inclusión, reconciliación y equidad.
- Gobernación de Nariño (2016). PISCC Nariño 2016-2019: el corazón del mundo con seguridad y convivencia ciudadana.
- Gobernación Norte Santander (2016). PISCC Norte Santander 2016-2019: un norte productivo para todos. Un norte en paz, incluyente y competitivo.
- Gobernación Risaralda (2016). PISCC Risaralda 2016-2019: PISCC para una Risaralda verde y emprendedora.
- Gobernación de San Andrés Islas (2016). PISCC San Andrés Islas 2016-2019: Los que

- soñamos somos más.
- Gobernación de Sucre (2016). PISCC Sucre 2016-2019 con enfoque en paz y postconflicto.
- Gobernación del Tolima (2016). PISCC Tolima 2016-2019: soluciones que transforman la seguridad y la convivencia para la paz territorial.
- Plan Colombia 1999: Acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Su objetivo específico era terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

12.3 TEXTOS CIENTÍFICOS:

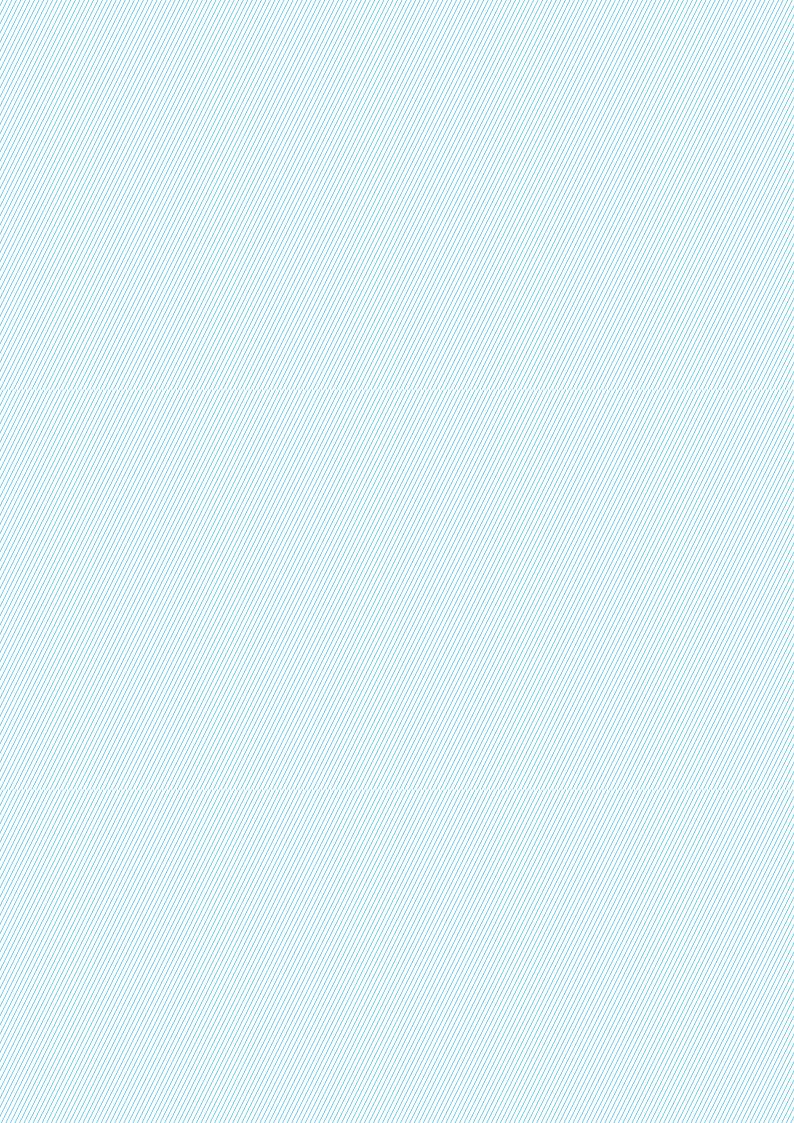
- Acero, H. (2005) La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. Ciudad y Seguridad en América. Páginas 132 a 149.
- Acero, H. (2014) Seguridad Ciudadana en el Plan de Desarrollo: un plan que se queda corto. En Razón pública. Bogotá.
- Acero, H. (2012) La política de seguridad y convivencia: aciertos e interrogantes. En razón pública. Bogotá.
- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Sociológica, año 26 (73), Páginas.150 a 264.
- Asobancaria Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017) Proyecto F: Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia, Colombia-Bogotá.
- Ávila, A. y Castro J.D. (2015) Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el postconflicto. Bogotá. Cuadernos análisis 2/2015.

- Azuma, Y. & Grossman, H. (2002). A theory of informal sector. National Bureau of Economic Research, Japan, Doshisha University, Faculty of Economics.
- Beliz, G. y Alda, E. editores (2007). ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo. Wahington DC.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2012). La frontera caliente. Colombia. Bogotá.
- Douglas, F. (2013) "Transnational Organized Crime Fixers, Super Fixers, and Shadow Facilitators: How Networks Connect".
- Easton, D. (1965) Some fundamental categories of Analysis. A framework for political analysis. Chicago. University of Chicago Press.
- Fiscalía General de la Nación. (2016) Índice de severidad económico criminal 2016-2020, Colombia-Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación. (2018) Estrategia Disruptiva contra el Narcotráfico, Colombia-Bogotá.
- Foucault, M. [1979/2006]. Seguridad, territorio y población. Curso en el *College de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. [1994/1999]. "La vie des nomines infames", en Dits et écrits, III, París, Gallimard, [trad. cast, "La vida de los hombres infames"], Estrategias de poder (Obras esenciales, II), Barcelona, Paidós.
- García, L. E. (2016) Gestión Pública Territorial de la Seguridad Ciudadana en Colombia.
 Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. En Revista Criminalidad. Vol. 58;

- número 1. Enero-Abril 2016: 111-130.
- Garre, S. (2019) Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana departamentales de la vigencia 2016-2019: Un análisis de su orientación a la gestión por resultados y a la luz del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En Revista Criminalidad DIJIN, Volumen 61 número 2.
- Giraldo, J., Muñoz, C.(2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y la madera en Antioquia (1a ed.). Medellín: Centro de análisis político Universidad Eafit.
- Grasa, R.y Mateos, O. (2014) Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y qué supone la construcción de paz. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá e Instituto Catalán Internacional para la Paz.
- Grasa, R. (2016) Los retos de la gestión de la violencia directa en el postacuerdo. El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector seguridad. Cuadernos Análisis FESCOL 3/2016. Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM. (2018) Informe de alertas tempranas por deforestación de 2018, Colombia-Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM. (2018) Resultados Monitoreo de Deforestación 2017, Colombia-Bogotá.
- Maffesoli, M. (2005). La tajada del diablo: compendio de subversión posmoderna. Argentina: Siglo XXI editores.

- Misse, M. (2009). El delito como parte del mercado ilegal: violencia, mercancía política y narcotráfico en Río de Janeiro. En Estado, violencia y ciudadanía en América Latina. Madrid: Entimema. Páginas 109 a 127.
- MINJUSTICIA y UNODC. (2017) Caracterización de las unidades de producción asociadas a la transformación de cocaína y la identificación de los cambios en los métodos de conversión, insumos químicos e infraestructura, Colombia, Colombia-Bogotá.
- MINJUSTICIA y UNODC. (2016) Explotación de Oro de Aluvión en Colombia, Colombia-Bogotá.
- MINJUSTICIA y UNODC. (2018) Caracterización Química de la Producción de Heroína y Morfina, Colombia-Bogotá.
- MINJUSTICIA y UNODC (2015) Informe técnico de la caracterización química, taxonómica y de mercado de la marihuana producida y consumida en el país, Colombia-Bogotá.
- Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017) Reporte de drogas de Colombia. Colombia-Bogotá.
- Pérez, B. (2015) Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia. Bogotá. Cuadernos análisis FESCOL 3/2015.
- Portes, A. (1989). The informal economy: Studies in advanced and less developed countries. Blatimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rodríguez-Pinzón, E. (2009) Seguridad Humana para Colombia. Del Enfoque Normativo al Cambio Sustantivo. Málaga. Ponencia AECPA IX Congreso Español de Ciencia

- Política y de la Administración: Repensar la Democracia, Inclusión y Diversidad. Grupo de Trabajo 7.4 Gestión internacional de los conflictos armados internos: principios, instituciones y herramientas.
- Roth, A-N. (2002) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Editorial Aurora.
- Rothschild, Emma. (1995) "What is security?"
 Daedalus, vol. 124, no. 3, 1995, p. 53
- Salazar, J. y Parra, C. I. (2015) La seguridad ciudadana como política de Estado en Colombia. Lineamientos con perspectiva de continuidad y largo plazo. Serie Investigación DINAE número 4.
- Scheneider, F. & Enste, D. (Marzo de 2000).
 Shadow economies: Size, causes, and consequences. Journal of economic Literature, Páginas 77 a 114.
- Suárez, D. (2015) Tecnologías de poder en Guayaquil: el orden paralelo de la ilegalidad. Universidad de Antioquia. Colombia- Medellín.
- Tolosa, S. (ed.) (2016) Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz. FESCOL. Bogotá.
- UNODC. (2018) Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017, Colombia-Bogotá.
- Vallés, J. (2006) Ciencia política. Una introducción. Editorial Ariel. Barcelona. 8^a edición.
- Velásquez, A. (2004). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Fundación seguridad y democracia, Colombia-Bogotá.





Oficina Colombia



Fundación Hanns Seidel Colombia Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank,

Oficina 806A Bogotá - Colombia Tel.: +57 1 6219888 Fax: +57 1 6219900

colombia@hss.de