

# Economías criminales en clave de postconflicto

Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente

Notas Estratégicas

01





# Economías criminales en clave de postconflicto

Tendencias actuales y  
propuestas para  
hacerles frente

*Juan Carlos Garzón  
María Victoria Llorente  
Eduardo Álvarez Vanegas  
Andrés Preciado*

**Notas Estratégicas**

**01**

**Economías criminales en clave de postconflicto:** Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente

**Texto**

Juan Carlos Garzón  
María Victoria Llorente  
Eduardo Álvarez Vanegas  
Andrés Preciado

**Fotografías**

Revista Semana<sup>©</sup>

**Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda  
[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

**Fundación Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá  
Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



**Serie Notas Estratégicas No. 01 / Enero 2016**



# Contenido

7

**RESUMEN**

9

**INTRODUCCIÓN**

12

**DEFINIENDO EL PROBLEMA**

La consolidación de las economías criminales en medio del proceso de paz.

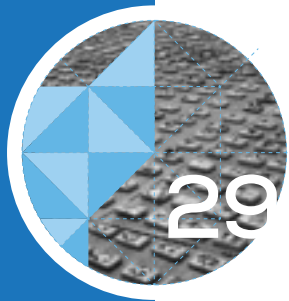
Impactos del proceso de la consolidación de las economías criminales para el postconflicto.

Las respuestas del Estado a las economías criminales:  
Asuntos a revisar y alternativas para hacerles frente

**RECOMENDACIONES**

31

**REFERENCIAS**



JUAN CARLOS **GARZÓN**



Investigador asociado FIP

MARÍA VICTORIA **LLORENTE**



Directora Ejecutiva FIP

EDUARDO **ÁLVAREZ VANEGAS**



Coordinador del Área de Dinámicas del  
Conflicto y Negociaciones de Paz FIP

ANDRÉS **PRECIADO**



Investigador del Área de Seguridad y  
Política Criminal FIP

## Resumen

Esta nota estratégica analiza las tendencias de las economías criminales en medio del proceso de paz, con el objetivo de identificar los desafíos que tendrá el Estado en la etapa del postconflicto y las capacidades para hacerle frente. En el transcurso de la mesa de negociación entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, un nuevo o renovado orden ilegal se está configurando, con múltiples economías ilícitas enquistadas en los territorios.

Este documento identifica cinco dinámicas principales en medio del proceso de negociación en La Habana: 1) Las alianzas entre grupos insurgentes y las facciones criminales, 2) El reciclaje insurgente (suplantación y transferencia de capacidades de las FARC al ELN o el EPL), 3) La reactivación del narcotráfico, la expansión de la extracción minera y la diversificación de las economías criminales, 4) La proliferación de las actividades predatorias, especialmente la extorsión, 5) Intervenciones del Estado contra eslabones débiles que fortalecen los vínculos de las poblaciones con la economía criminal.

Uno de los hallazgos principales de esta investigación es que mientras que el crimen se prepara para el postconflicto, el Estado tiene dificultades para articularse y generar una respuesta integral, más allá de las operaciones ofensivas que entran y salen de las zonas. La intervención desbalanceada, con un fuerte componente represivo, crea un contexto adverso para la consolidación del Estado y la construcción de la paz, sino es acompañada de una estrategia que afecte las condiciones que permiten la reproducción de las economías criminales en los territorios. Se trata entonces de responder al crimen organizado sin prolongar el conflicto armado.

El desafío para el Estado no sólo consiste en desarticular facciones locales con capacidad de usar la violencia y la corrupción, sino en construir una nueva relación entre las comunidades y las instituciones formales, que permita restablecer su autoridad legítima a partir de la protección de los ciudadanos.

## Recomendaciones de política pública

- **Definir una instancia del alto Ejecutivo** que lidere la política frente al crimen organizado: la Agencia Nacional contra el Crimen Organizado.
- **Avanzar en el proceso de una fuerza integrada** (Policía y Fuerza Militares) para la transición, que tenga un carácter polivalente basado en la definición de roles y responsabilidades.
- **Delimitar la participación de las Fuerzas Militares** a situaciones excepcionales y en apoyo a la Policía, definiendo con claridad las reglas de enfrentamiento (rules of engagement) en el marco de los Derechos Humanos.
- **Avanzar, tan pronto como sea posible**, con el cese al fuego bilateral condicionado con las FARC y la concentración de sus tropas (con garantías de seguridad personal y jurídica) evitando su ubicación en zonas estratégicas para las economías criminales.
- **Replantear la guerra contra la minería criminal**, con una estrategia diferenciada que permita la formalización de aquellos que quieren pasar a la legalidad y que enfoque la estrategia represiva en aquellos que no se acogen a los beneficios.
- **Avanzar en el proceso de diálogo con el ELN**, teniendo como condición el cese unilateral. Entre tanto, responder al proceso de expansión de este grupo guerrillero en las zonas que serán objeto del postconflicto.
- **Fortalecer el principio de oportunidad**, hacer un uso razonable y estratégico de la judicialización vía concierto para delinquir y avanzar en la definición de “estrategias de salida” judicial para quienes hacen parte de las organizaciones criminales, evitando la impunidad sobre los delitos violentos.
- **Definir una estrategia de anticorrupción** particularmente de la fuerza pública y la justicia.
- **Poner en marcha el Plan Integral de Sustitución de Cultivos**, generando una nueva instancia que tome las lecciones aprendidas de la Unidad de Consolidación Territorial y que apunte a la transformación de los territorios. Además, desarrollar los contenidos del Punto 4 de La Habana, en lo referente a los acuerdos de sustitución y no resiembra, con procesos de planeación participativa en las zonas de cultivos bajo el control de las FARC.
- **Avanzar en el punto 4 de La Habana** en lo que tiene que ver con el lavado de activos: Expedición del Estatuto Anti-lavado y creación de un grupo de expertos nacionales e internacionales que elaboren el mapeo del delito a nivel nacional y regional.
- **Poner en marcha una nueva estrategia de política criminal** que plantee una ruta para una reforma integral del Código Penal y del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Será importante avanzar en la adopción de medidas alternativas a la persecución penal de cultivadores y eslabones débiles de la cadena de las drogas.





# INTRODUCCIÓN

## Introducción

En medio del proceso de negociación del Gobierno con las FARC, las economías criminales están teniendo, en algunas regiones, procesos de reacomodamiento y expansión, con nuevos acuerdos entre las guerrillas y las organizaciones criminales. Los cultivos de coca se han incrementado, la minería ilegal se ha expandido, otras economías ilegales como el tráfico de madera se han consolidado y la extorsión aparece como un delito recurrente. Al mismo tiempo, el homicidio viene descendiendo o se ha estabilizado, las acciones de las FARC han tenido un notorio descenso –en el marco la tregua unilateral– y los grupos armados, con algunas excepciones, han tendido a evitar la confrontación. De acuerdo con la información de las autoridades, la tasa de homicidios habría descendió por tercer año consecutivo en 2015, llegando a 25 por cada cien mil habitantes.

En el nivel local y regional se están dando procesos de consolidación criminal, con múltiples economías ilícitas que están enquistadas en los territorios y que tienen diferentes grados de control por parte de los actores al margen de la ley. Los vacíos de poder que generaría el proceso de paz con las FARC se están llenando antes de la firma de los acuerdos, especialmente en aquellos municipios en los cuales su presencia confluye con otros grupos guerrilleros y facciones criminales de distinto tipo. Grupos insurgentes como el ELN y el EPL han

aprovechado esta situación para fortalecerse y sellar nuevas alianzas, mientras que decenas de bandas locales se han articulado alrededor de las economías criminales existentes. Un nuevo o renovado orden ilegal se está configurando en medio del proceso de paz.

El fortalecimiento y reconfiguración de las economías criminales pone a prueba la capacidad del Estado de integrar estos territorios y ejercer una presencia institucional efectiva y legítima. La respuesta represiva enfocada en la desarticulación de las estructuras se ha mostrado insuficiente. Las ofensivas

esporádicas, con operaciones que entran y salen de la zona, no llegan a afectar las condiciones que permiten la reproducción de las actividades criminales y el control que tienen los grupos al margen de la ley sobre el territorio. En diferentes regiones, la tributación –forzada– y la regulación del uso de la violencia no pasan por el Estado, sino por una serie de poderes locales, madurados al vaivén del conflicto armado, que han instaurado unas reglas de juego

para sacar provecho de los réditos de esta economía, lo que podríamos llamar la gobernanza criminal.

Desde la perspectiva de la intervención del Estado, las repuestas represivas a estas economías criminales consolidadas –maduras– resultan inefectivas e insuficientes. Hay un punto en que el esfuerzo de la Policía y las Fuerzas Militares deja de tener rendimientos significativos o comienza a ser contraproducente. Bajo este contexto, es importante preguntarse

**Los vacíos de poder que generaría el proceso de paz con las FARC se están llenando antes de la firma de los acuerdos, especialmente en aquellos municipios en los cuales su presencia confluye con otros grupos guerrilleros y facciones criminales**

**El fortalecimiento y reconfiguración de las economías criminales pone a prueba la capacidad del Estado de integrar los territorios y ejercer una presencia institucional efectiva y legítima**

¿cuál es el impacto que tiene para la economía criminal la captura del líder de una facción criminal local o de un segundo al mando? El impacto es muy limitado, dada la notoria capacidad de renovación de las organizaciones y la alta probabilidad que tiene el capturado de salir de la cárcel en poco tiempo, con condenas que se limitan a castigar el concierto para delinquir.

También es importante mencionar que los actores involucrados en la confrontación se vinculan de distintas maneras con las economías criminales, lo cual determina en buena medida su relación con la población y el poder local. La participación de los actores armados al margen de la ley en los mercados criminales puede llegar a tener un fuerte impacto organizacional y en algunas zonas establecerse como el centro de gravedad de sus acciones. En este contexto, los grupos armados al margen de la ley adaptan sus motivaciones políticas a las dinámicas criminales y viceversa.

Este documento propone una distinción entre las economías criminales que son controladas y gestionadas por uno o más actores al margen de la ley, y las

economías ilegales/informales criminalizadas que son aquellas que comprenden un conjunto de redes y actividades que han sido cooptadas o que son objeto de extorsión por parte de un grupo insurgente o criminal.

Para ilustrar esta diferenciación podemos tomar el caso de la minería de oro en el Bajo Cauca antioqueño<sup>1</sup>. En esta región se encuentran zonas donde las bandas criminales han montado minas por medio de terceros y explotado directamente tierras de las que se han apropiado de manera ilegal. Bajo estas circunstancias es el grupo criminal el que gestiona y controla esta economía. De otro lado, se encuentran áreas donde las actividades de mineros tradicionales y artesanales han sido objeto de gravamen por parte de los actores al margen de la ley, sin que exista una relación orgánica entre los mineros y el grupo criminal.

Entender la relación del grupo armado al margen de la ley con la economía criminal resulta una variable fundamental en la intervención del Estado. De la misma manera es importante comprender el lugar que ocupa cada componente en la cadena, evitando una respuesta desproporcional para personas en situación de vulnerabilidad que –a pesar de incurrir en una acción ilegal– pueden ser doblemente victimizadas: por la coerción del grupo armado y por la criminalización por parte del Estado.

•••••

<sup>1</sup> Municipios de Caucasia, Tarazá, Cáceres, El Bagre, Zaragoza y Nechí.



**DEFINIENDO EL  
PROBLEMA**

**01**

## Definiendo el problema

### La consolidación de las economías criminales en medio del proceso de paz

En diferentes zonas del país, las economías criminales han alcanzado un alto nivel de maduración, con una dependencia cada vez menor de los actores que la dinamizan, ancladas a un conjunto de factores y vulnerabilidades territoriales que permiten su reproducción. Bajo estas condiciones, la desarticulación de una o más facciones criminales tiene un impacto marginal, debido a la existencia de un mercado denso en el cual participan múltiples actores legales e ilegales, que pueden ser fácilmente reemplazados. En este tipo de economías criminales, si bien el poder y el control son más dispersos y difusos, la suma de las partes conserva su capacidad de influencia y desestabilización en determinadas situaciones, con impactos no sólo en el ámbito de la ilegalidad sino también en la gobernabilidad formal en el nivel local.

Cuando hablamos del “estado de maduración” de una economía criminal entendemos como variables centrales: la capacidad de renovación y reciclaje de los actores que participan; la prevalencia de los acuerdos entre las facciones; los bajos niveles de violencia y confrontación; la existencia de reglas claras que regulan los intercambios; la cooptación y participación de las autoridades e instituciones en actividades criminales (Gráfico 1).

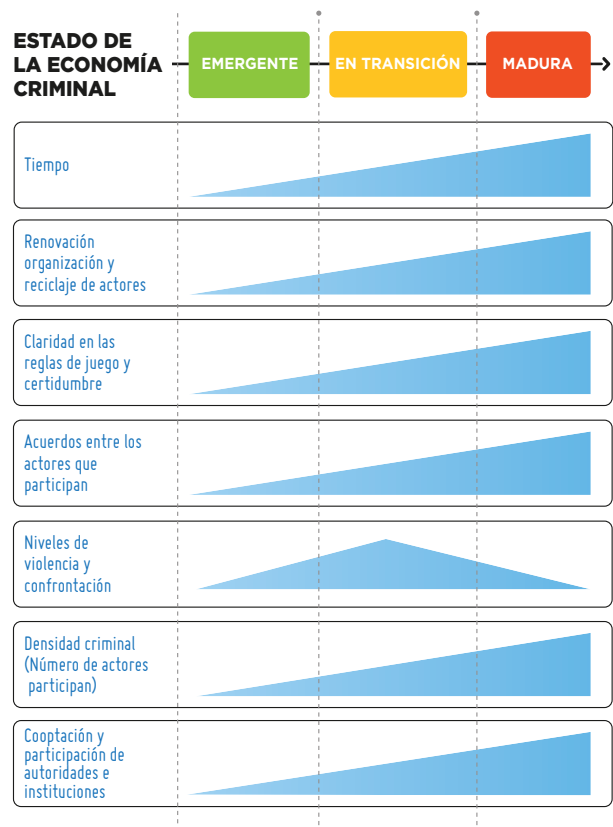
Este proceso de maduración no es lineal, sino que puede verse alterado por la incursión de un nuevo actor criminal o por las acciones ofensivas del Estado, lo cual puede repercutir temporalmente en alzas de los niveles de violencia y confrontación. Sin embargo, los componentes –legales e ilegales– de una economía criminal madura tienen la capacidad de reorga-

nizarse en torno a una serie de actividades que se encuentran por fuera de la regulación del Estado. Bajo estas condiciones, no existen vacíos de poder, ya que los espacios son rápidamente copados.

Para el Estado es muy difícil asentarse en estos territorios, ya que si bien puede lograr imponerse temporalmente sobre un conjunto de actores, no llega a impactar las condiciones asociadas a los mercados ilegales, ni alterar el conjunto de normas y reglas que regulan el orden político, económico y social. En estos contextos, el endurecimiento de la estrategia del

GRÁFICO 1

#### MADURACIÓN DE LAS ECONOMÍAS CRIMINALES: VARIABLES CLAVES



Fuente: Elaboración propia



Estado puede tener como resultado su deslegitimación y el cuestionamiento de su autoridad.

En una parte importante de los cerca de 200 municipios donde operan las FARC, la implementación de los acuerdos de paz se enfrentará a este tipo de economías, cuyas actividades criminales podrían ser transferidas a otros grupos criminales o insurgentes y/o permanecer bajo el control de facciones disidentes. Este documento resalta que estos procesos de reacomodamiento están sucediendo en varias regiones, con importantes implicaciones para el postconflicto. Se identifican cinco dinámicas principales en medio del proceso de negociación en La Habana: 1) Las alianzas entre grupos insurgentes y las facciones criminales, 2) El reciclaje insurgente: La suplantación y la transferencia de capacidades de las FARC al ELN o el EPL, 3) La reactivación del narcotráfico, la expansión de la extracción minera y la diversificación de las economías criminales, 4) La proliferación de las actividades predatorias, especialmente la extorsión, 5) Las intervenciones del Estado contra eslabones débiles que fortalecen los vínculos de las poblaciones con la economía criminal.

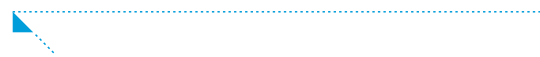
Para ilustrar estos puntos incluimos referencias específicas a los casos de la región del Ariari -Vistahermosa, Bajo Cauca antioqueño y El Catatumbo, con énfasis en Tibú.

## 1. Las alianzas entre grupos insurgentes y las facciones criminales

A lo largo del proceso de negociación en La Habana, las alianzas entre los grupos insurgentes y las facciones criminales se han ido consolidando. Esta tendencia se expresa en la división territorial de las estructuras, con fronteras invisibles que definen

quién tiene el control de los municipios y las veredas. La división que se establece tiene que ver no solo con el papel que juega la facción en la economía criminal, sino con la capacidad de tener presencia efectiva en el territorio. Por ejemplo, en el caso del narcotráfico, las FARC conservan el pie de fuerza y la capacidad militar suficientes para asentarse y controlar los territorios en los cuales hay cultivos de coca, marihuana y amapola. Mientras tanto, las bandas criminales han tendido a involucrarse en la etapa de procesamiento y comercialización. De esta manera se establece una división del trabajo que facilita las alianzas y disminuye el riesgo de confrontación.

Cada vez es menos frecuente la disputa entre estructuras de las FARC y facciones locales del crimen organizado, lo cual, en cierta medida, refleja el proceso de consolidación de las economías criminales. Bajo este escenario, los actores que se involucran en las actividades ilegales privilegian la obtención de las ganancias y la extracción de rentas, evitando el uso indiscriminado de la violencia y el enfrentamiento. Este proceso de acoplamiento y coordinación no debe ser entendido de manera lineal. De hecho, en varias regiones aún hay choques entre grupos que buscan ser parte de la gobernanza criminal.



### Las alianzas vistas desde las regiones

En el Bajo Cauca, las facciones del crimen organizado han ido consolidando su presencia, luego del ciclo de disputa posterior a la desmovilización de los grupos paramilitares. En esta región, las FARC y las bandas tienen acuerdos en torno a la presencia territorial (un

factor clave para definir, por ejemplo, el ámbito de la extorsión) y la participación en los distintos componentes de las economías criminales. En entrevistas hechas en terreno, llama la atención la referencia a la existencia de mecanismos de resolución de conflictos creados por las bandas que han permitido evitar o desescalar disputas internas. Se destaca, además, la activa confrontación del ELN con algunas facciones criminales locales, lo cual estaría vinculado a su expansión territorial. Algunas fuentes señalan al papel que buscaría jugar las FARC como mediadoras en la definición de este nuevo orden.

En el Catatumbo, las facciones criminales y las guerrillas también se encuentran articuladas. Las FARC compran la hoja de coca y se encargan de convertirla en pasta base, que luego es vendida al EPL. A esto, por lo general, le siguen dos caminos. El primero consiste en que una parte se cristaliza en los laboratorios del EPL para venderla en puntos de la frontera a compradores internacionales con conexiones con redes transnacionales. El segundo camino consiste en que el resto de la pasta de coca se vende a las bandas criminales las cuales la distribuyen dentro de Colombia o usan sus conexiones para que llegue a los mercados internacionales a través de las rutas por la frontera venezolana.

En el caso de la región del Ariari, no se registran conflictos activos entre las bandas criminales y las FARC. Sin embargo, sigue habiendo una disputa entre las facciones del crimen organizado por el control de los municipios estratégicos para la comercialización de la coca (Puerto Concordia, San José del Guaviare y Mapiripán).

Las economías criminales son el pegante que permite amalgamar organizaciones insurgentes y

facciones criminales, especialmente en aquellas zonas donde las actividades ilegales concentran buena parte de las relaciones económicas y que por lo general tienen altos niveles de informalidad. En estos espacios hay reglas y normas que no solo regulan los intercambios entre los actores, sino que además establecen un determinado orden social. Bajo esta perspectiva, la preocupación del Estado no debe limitarse a desarticular estos grupos, sino a la existencia de economías criminales cuyo nivel de maduración se expresa en esta capacidad de regulación.

## 2. El reciclaje insurgente: La suplantación y la transferencia de capacidades de las FARC al ELN o el EPL

Una tendencia a nivel regional es la mayor articulación de las FARC y el ELN, así como la expansión territorial de este último grupo<sup>2</sup>. En el Bajo Cauca circula información acerca de enfrentamientos entre bandas criminales y el ELN en los cuales las FARC habrían dado apoyo a su par guerrillero. Algunas versiones aseguran que detrás del aumento de actividad del ELN en algunas zonas, habría un proceso de suplantación y transferencia de capacidades de las FARC. De comprobarse, esta dinámica debería llamar la atención del Estado, ya que una parte de los miembros de las FARC podrían engrosar las filas del ELN, en detrimento del proceso de paz.

En el caso del Catatumbo, la conexión vincula a las FARC y el EPL: guerrilleros del primer grupo estarían desertando para sumarse al segundo. Esta tendencia advierte sobre un posible proceso de reciclaje insurgente, que podría ser dinamizado por mandos medios y guerrilleros rasos que optarían por seguir en la ilegalidad.

•••••

<sup>2</sup> De acuerdo a la información de las Fuerzas Militares, en el 2015 los atentados del ELN dejaron 18 soldados muertos y 36 resultaron heridos. Ver El Tiempo, ELN causó la muerte de 15 militares en 3 meses. 10 de enero de 2016. En: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/eln-causo-la-muerte-de-15-militares/16477821>

### El proceso de consolidación del EPL en El Catatumbo

En El Catatumbo, diversas fuentes aseguran que el EPL ha comenzado a comprar la “raspa” de la hoja de coca a los cultivadores, una actividad que estaba, hasta ahora, bajo el control de las FARC. Este proceso ha ocurrido, en gran parte, por la progresiva presencia del EPL en zonas del alto Catatumbo, donde tradicionalmente no había tenido injerencia. Esto se ha dado por la desertión de combatientes de las FARC al EPL. De acuerdo a versiones de algunos habitantes del Catatumbo, para ellos es mejor negocio venderle al EPL ya que pagan al detal, mientras que las FARC se demoran hasta tres y cuatro meses.

Otras versiones en terreno señalan que la franquicia de una banda criminal –Los Rastrojos– en la zona de Puerto Santander, habría sido comprada por el EPL con el propósito de controlar directamente las cadenas de valor, no solo de la comercialización de la coca en la frontera, sino también del intercambio de armas y gasolina. Estas últimas ingresan al país de manera informal por las trochas que también son usadas para el contrabando de otro tipo de bienes (canasta familiar, ropa, electrodomésticos, abonos, motos), o por los puestos de control fronterizo, con la complacencia de funcionarios y miembros de la fuerza pública que hacen parte de una red de corrupción que opera en ambos lados de la frontera.

Mientras que la confrontación contra las FARC podría terminar, el ELN podría fortalecer su presencia en algunos territorios, sacando ventaja del proceso de La Habana, especialmente de la dinámica del cese al fuego y el reciclaje insurgente. En un escenario como este, la amenaza de la guerrilla se mantendría

activa y revitalizada en algunas zonas del país. Para las FARC es un desafío mantener cohesionados sus frentes y estructuras; sin embargo, para algunos mandos medios y guerrilleros rasos esta podría ser la vía para continuar en la ilegalidad. Hay que señalar que no hay elementos para asegurar que el reciclaje insurgente sea sistemático; apenas se advierte como un posible escenario en diferentes territorios.

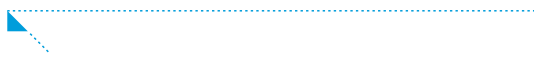
### 3. La reactivación del narcotráfico, la expansión de la extracción minera y la diversificación de las economías criminales

El más reciente censo de cultivos ilícitos en Colombia reportó un aumento en el número de hectáreas del 44 por ciento entre 2013 y 2014. El informe también da cuenta de un incremento notable en el potencial de producción, que pasó de 290 a 442 toneladas métricas, lo que equivale a un alza del 52 por ciento<sup>ii</sup>. Aunque habrá que esperar hasta junio de 2016 para la publicación del censo 2015 –que dará una mejor idea de las tendencias de la producción de cocaína en Colombia–, diferentes versiones en terreno indican que los cultivos han seguido creciendo y la producción de toneladas de coca va en aumento.

Distintas razones explican esta tendencia, algunas de ellas conectadas directamente con el proceso de paz. El señalamiento de la incitación de las FARC a sembrar coca con el argumento de que las comunidades se podrían beneficiar de programas de sustitución en el marco de la aplicación los acuerdos de paz, resulta insuficiente como causa de este crecimiento<sup>iii</sup>. En el marco de los diálogos en La Habana varios frentes de las FARC se encuentran en un proceso de acumulación, aprovechando la ventana de oportunidad que terminaría con la firma de los acuerdos. Esta situación se ha visto favorecida por la demanda activa de la cocaína y el alto precio del dólar.

También habría que señalar la importancia que han tomado los cultivos de marihuana y amapola, la primera jalonada especialmente por el aumento del consumo interno y la segunda, conectada con el renovado auge de la heroína a nivel nacional e internacional.

La expansión de la extracción minera –especialmente del oro– es otra de las tendencias identificadas. La región del Bajo Cauca es un ejemplo del difícil contexto que enfrentará el Estado en su tarea de fortalecer la institucionalidad. No hay cifras confiables sobre la dimensión real que tiene la minería que escapa del control estatal. Además, es importante destacar que el control que hacen las FARC y el crimen organizado de la extracción minera no es uniforme; en algunas zonas se limitan a cobrar extorsión y en otras llegan a gestionar directamente el conjunto de actividades legales e ilegales. La dimensión que ha cobrado este fenómeno sobrepasa la participación específica de la insurgencia y el crimen organizado, ya que se ha establecido un orden social que gira en torno a la extracción de los minerales.



### La extracción de oro en el Bajo Cauca

El Bajo Cauca antioqueño es una zona históricamente relacionada con la minería aurífera, principalmente de aluvión. Los auges mineros –determinados en buena medida por el precio internacional– y su tradición extractiva se han ido mezclando con un contexto en donde hacen presencia actores armados ilegales (guerrillas, paramilitares en su momento, bandas criminales) y donde también hay cultivos ilícitos y lugares de procesamiento.

La minería no solo es la principal actividad de la zona, sino que además determina una parte relevante de los intercambios comerciales e incluso de la destinación de recursos que tienen para sí los gobiernos locales, a través de las regalías.

En la fase de extracción se encuentra desde una multinacional, con presencia histórica, que tiene una gran extensión de tierra titulada en el municipio de El Bagre, hasta el tradicional “barequeo”, es decir, desde las formas industriales, pasando por las informales e ilegales hasta las artesanales.

La comercialización del oro en los cascos urbanos está determinada por un sistema paralelo que escapa del control del Estado y su regulación formal, en donde las casas de empeño, las comercializadoras y compra-ventas de oro controlan desde el precio hasta la destinación final del dinero producto de la explotación y la declaración del mismo. Alrededor de la extracción del oro se ha generado un sistema financiero informal que sigue la idiosincrasia y es funcional para la cultura minera de la zona.

En cuanto a la participación de grupos al margen de la ley en la minería, es claro que ejercen una actividad extorsiva en todos los eslabones de la cadena de valor del oro, no obstante, es discutible la visión oficial en torno a que dicho papel de los grupos armados (guerrillas y en mayor medida bandas criminales) llega incluso hasta el ejercicio mismo de la actividad minera.

Si bien el narcotráfico y la minería criminal han tenido más visibilidad y atención por parte del Estado, hay un conjunto amplio de economías que proveen de recursos a las guerrillas y al crimen organizado, siendo muy difícil estimar el volumen de sus ingresos. Adicionalmente, la extracción de rentas se

ve favorecida por los altos niveles de informalidad (laboral y en la tenencia de la tierra, principalmente) y la baja capacidad de regulación del Estado en los territorios. En buen parte de los municipios que serán objeto del postconflicto, estas economías proveen ingresos a amplios sectores de la comunidad, no solo a los que participan directamente, sino también a sus familias y a su entorno.

### **El contrabando de gasolina y el tráfico de madera en El Catatumbo**

La gasolina que es traída de contrabando desde Venezuela tiene al menos dos usos. La reventa informal en el mercado interno en la zona de frontera y en el interior del país y su uso como precursor químico para el procesamiento de la hoja de coca. Aunque no se disponen de cifras oficiales sobre qué proporción hay entre los dos usos, cálculos de las autoridades de la región indican que más del 50 por ciento de la gasolina contrabandeada tendría como destino las redes criminales involucradas en el narcotráfico. La guerrilla y las bandas criminales ejercen dominio en los puntos de entrada mediante el soborno a las autoridades en los puestos de control y de las extorsiones a quienes se encargan de revenderla.

En el Catatumbo se identificó también la existencia de una red de tráfico ilegal de madera –principalmente cedro y en menor cantidad, abarco– que es extraída del Parque Nacional Catatumbo Bari. En la cadena participan múltiples actores que se renuevan constantemente. Las transacciones se realizan amparadas en la venta de guías o permisos de movilización “viciados”, que permiten transportar más de lo abalado legalmente. Testimonios recogidos para este

informe aseguran que las FARC cobran una extorsión de alrededor de \$100.000 por camión para permitir el paso por sus zonas de influencia.

En el análisis de las economías criminales es importante preguntarse qué significa el control por parte de un grupo guerrillero o una organización criminal. Las versiones que apuntan al dominio de las organizaciones al margen de la ley de las distintas actividades, podrían llegar a sobredimensionar el papel que cumplen estos actores, al mismo tiempo que le den un valor marginal al conjunto de relaciones sociales y de poder que se han tejido alrededor de estas economías.

Un buen ejemplo de esta situación es la adopción del término “*minería criminal*”, que tiende a exagerar el papel de los grupos al margen de la ley. Si bien es cierto que hay zonas donde guerrilleros y criminales gestionan directamente la extracción y regulan el conjunto de intercambios, en otras zonas se limitan a cobrar extorsiones a los distintos componentes de la cadena de valor. El problema con esta perspectiva es que se corre el grave riesgo de criminalizar a personas que aunque incurren en una actividad ilegal, no hacen parte de ninguna estructura. Apuntar a la represión de estos componentes débiles de la cadena es claramente una dispersión del esfuerzo estatal.

## **4. La proliferación de las actividades predatorias, especialmente la extorsión**

La extorsión ejercida por parte de grupos guerrilleros y bandas criminales es el principal mecanismo de control de las economías criminales y una fuente de ingresos dinámica y de fácil acceso. La extorsión en las regiones es el equivalente a los impuestos en una economía formal, con organizaciones armadas al margen de la ley que gravan las distintas activi-



dades (legales e ilegales) usando la intimidación y la violencia. Su desarrollo en el ámbito local se mueve entre lo parasitario y la prestación de un servicio: al mismo tiempo que se sustraen recursos, se ofrece protección, no solo de las propias acciones, sino también de la incursión de un grupo rival o de las intervenciones de la fuerza pública.

En el caso de la guerrilla, la extorsión –conocida como “vacuna”– provee un flujo de caja constante para los frentes. El rango de víctimas es amplio y puede variar en función de los recursos que el grupo necesita. Generalmente, estos ingresos los maneja cada frente de manera autónoma, con presupuestos completamente independientes. Distintas versiones apuntan a que en medio del proceso de La Habana este tipo de prácticas se ha ampliado y en algunos casos también se ha sofisticado.

En aquellas zonas con fuerte presencia de organizaciones al margen de la ley, la mayoría de las actividades legales e ilegales son gravadas. Lo anterior incluye desde el pequeño tendero, pasando por el moto-taxista y el comerciante, hasta empresas extractivas de mayor envergadura y proyectos de infraestructura del propio Estado. La extorsión se cobra de manera diferenciada, estableciendo cuotas fijas vinculadas a la capacidad económica del extorsionado.

En regiones como el Bajo Cauca se encuentra que en algunos casos las sumas a pagar son acordadas entre las partes (extorsionista y extorsionado) con arreglos entre guerrillas y bandas criminales, respecto a las zonas y sectores que cada uno grava. En la región de El Ariari, las bandas criminales se encargan de la margen izquierda del río Güejar (zona de sabana) y las FARC de la margen derecha.

## La extorsión en la región del Ariari-Vistahermosa

En esta región, tanto las FARC como las bandas criminales se financian de la extorsión a los sectores productivos, a contratistas de las administraciones municipales y a las empresas petroleras. Recientemente, las autoridades encontraron que las facciones de delincuencia organizada están intentando vincularse directamente con el sector petrolero, a través de la presión de las Juntas de Acción Comunal (JAC). El objetivo es conseguir un porcentaje de los contratos otorgados al sector extractivo y la inserción directa en la contratación de servicios. En este caso se crean o compran empresas, principalmente de transporte para acceder directamente a estos contratos y aumentar su margen de ganancia.

Además de las extorsiones realizadas por la insurgencia y las organizaciones criminales, se encuentran los cobros que hacen bandas locales, aprovechando las condiciones de impunidad para este tipo de delitos. Hay facciones que operan bajo una misma franquicia, otras que suplantán a las estructuras mayores –haciendo uso de su nombre– o simples delincuentes que se articulan en grupos pequeños para depredar los recursos existentes. En las zonas de predominio de un actor armado ilegal la extorsión tiende a ser regulada y visible. Las personas saben a quién tienen que pagar y cuál es el grupo que tiene el control de la zona. Sin embargo, la denuncia por parte de los pobladores es muy baja y la capacidad de acción del Estado muy limitada. Si bien las sumas que se cobran pueden no llegar a representar una gran cantidad para las víctimas, de manera agregada constituyen un ingreso considerable.

## 5. Las intervenciones del Estado contra eslabones débiles que fortalecen los vínculos de las poblaciones con la economía criminal

La persecución de las autoridades contra las economías criminales ha tendido a concentrarse en los eslabones más débiles de la cadena, en una lógica institucional movilizadora por el número de capturas como indicador privilegiado de éxito. Las declaraciones de guerra han estado acompañadas por intervenciones que se proponen –a través de la represión– desarticular economías que están enquistadas en estas zonas, con amplios sectores de la población que devengan su sustento de estas actividades ilegales.

Tanto en la zona del Catatumbo como en el Bajo Cauca, los intentos de represión de las economías criminales han derivado en manifestaciones públicas por parte de las poblaciones involucradas, las cuales se oponen a la intervención represiva del Estado. Esta misma situación se presenta en distintas regiones del país donde la fuerza pública ha desarrollado operaciones contra la minería ilegal, el contrabando de gasolina y el narcotráfico, teniendo como reacción “paros” masivos. Estos paros no sólo han contado con la participación de los directamente involucrados sino también de comerciantes, transportadores y diferentes sectores que derivan su sustento de la provisión de bienes y servicios en estas zonas.

### **Poblaciones que se movilizan contra la represión del Estado a las economías criminales**

Recientemente mineros del Bajo Cauca antioqueño, el Chocó y el Eje Cafetero entraron

en cese de actividades, realizando marchas que pretenden llamar la atención del Gobierno sobre la situación de los mineros artesanales e informales. Denuncian los continuos ataques que han recibido de la fuerza pública que los señalan de ser parte de organizaciones criminales.

En El Catatumbo, en el año 2013, se dieron protestas campesinas contra la erradicación de cultivos de coca que llevaron a un acuerdo entre el Gobierno y la Asociación Campesina del Catatumbo para iniciar un plan de erradicación de cultivos ilícitos. En distintas zonas del país las comunidades están resistiendo las operaciones de erradicación manual, exigiendo que el Gobierno llegue primero con programas de inversión social y proyectos que beneficien a las comunidades.

De otro lado, en la zona fronteriza con Venezuela, los denominados “pimpineros” –personas que comercializan el combustible de contrabando– también han realizado protestas, haciendo resistencia a las medidas del Gobierno que buscan poner fin a esta práctica a través de la importación del combustible.

En contextos de economías criminales consolidadas, la acción represiva del Estado puede resultar contraproducente y reforzar los vínculos que tienen las comunidades con las actividades ilícitas y las organizaciones al margen de la ley. Tal como lo han mostrado distintos estudios, en la medida que el Estado endurece su estrategia, los niveles de confianza en las instituciones presentan un declive significativo y la legitimidad del Estado se deteriora<sup>iv</sup>.

En el nivel local, si bien la fuerza pública ha dado fuertes golpes a las organizaciones criminales con la captura de mandos visibles y objetivos de alto valor, el impacto que tienen estas acciones es limitado. Los

grupos armados tienen la capacidad de reestructurarse y reciclarse para mantener su influencia territorial. Desde el punto de vista de las comunidades, mientras que las facciones criminales cambian sus nombres y liderazgos, las condiciones de vulnerabilidad permanecen. La economía ilegal continúa siendo el centro de las relaciones sociales y de poder, más allá de los golpes de la Policía y las Fuerzas Militares.

### Impactos de la consolidación de las economías criminales para el postconflicto

Los procesos de consolidación de las economías criminales tienen impactos concretos para el proceso de paz, con un conjunto de mercados ilegales que escapan al control del Estado, a pesar de los esfuerzos institucionales por reprimir los actores que en ellos participan. Este contexto genera condiciones adversas para la implementación de los acuerdos.

Las economías criminales proveen incentivos para un conjunto amplio de actores que están dispuestos a transgredir la ley, con tal de obtener ganancias y beneficios<sup>v</sup>. Un punto importante es que esos beneficios no son solo de orden económico, sino que también se encuentran ligados a la legitimación social y política<sup>vi</sup>. En este contexto, el desafío para el Estado no sólo es desarticular facciones locales con capacidad de usar la violencia y la corrupción, sino construir una nueva relación entre las comunidades y las instituciones formales, que permita restablecer su autoridad legítima a partir de la protección de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la seguridad se identifican los siguientes riesgos, los cuales se expresan con distintas intensidades dependiendo de la región:

- El debilitamiento de las FARC vs. el fortalecimiento del ELN y otros grupos al margen de la ley.
- La generación de incentivos para que mandos medios y miembros de la insurgencia no se desmovilicen.
- La transferencia de capacidades y recursos de las FARC a otras organizaciones al margen de la ley.
- El fortalecimiento del crimen organizado en el nivel local.
- La expansión de actividades predatorias, especialmente de la extorsión.

En cuanto a los niveles de violencia letal y los crímenes de alto impacto, un hecho que llama la atención es que la consolidación de las economías criminales puede traducirse en bajos niveles de homicidio y de denuncia, como resultado de los acuerdos entre los grupos al margen de la ley, el alto nivel de control social y la desconfianza en las instituciones. Bajo estas condiciones, estas regiones dejan de figurar dentro de los “puntos calientes”. En estos lugares, a la pregunta “¿cómo está la zona?” es frecuente encontrarse con la respuesta “aquí las cosas están tranquilas”, lo cual, lejos de reflejar una mayor presencia efectiva e integral del Estado, es el resultado del dominio de uno o más grupos ilegales y de la consolidación de la economía criminal.

Los impactos de estas economías no se limitan al ámbito de la seguridad, sino que afectan directamente los vínculos de estos territorios con el Estado y la manera como se relacionan estas comunidades con

la ley y las instituciones. Dentro de las consecuencias negativas para el postconflicto se destacan:

- La fuerte relación de dependencia de las comunidades con las economías criminales o que han sido criminalizadas.
- La pérdida de confianza y credibilidad en el Estado, con comunidades que perciben que las autoridades reprimen sin ofrecer alternativas económicas legales.
- La sensación de impunidad. Si bien el Estado realiza muchas capturas, son pocos los procesados por delitos graves –como el homicidio– o que tienen un impacto en la vida cotidiana, como la extorsión. Además, las personas aprehendidas recobran su libertad rápidamente.

Una mención especial requiere la corrupción y la posibilidad de que los recursos provenientes de las actividades ilegales influyan en el proceso político. La inyección de recursos que requerirá la implementación de los acuerdos de paz podría ser un nuevo botón para las redes de corrupción a nivel local, que tradicionalmente han visto en la administración de lo público una alcancía y no un medio para construir Estado<sup>vii</sup>.

Además, una tarea central para el Estado será garantizar que los activos de las FARC sean usados para fines legales ligados a los acuerdos, como es el caso de la reparación de las víctimas, al mismo tiempo que se previene y se sanciona el lavado de estos recursos. Es necesario que haya garantías de que el patrimonio de las FARC y sus miembros no distorsionen la competencia política, ni estimulen disputas que prolonguen la confrontación en algunos territorios.

**Los procesos de consolidación de las economías criminales tienen impactos concretos para el proceso de paz, con un conjunto de mercados ilegales que escapan al control del Estado, a pesar de los esfuerzos institucionales**

Bajo estas condiciones, el Estado enfrentará un caso típico de “*Tenedor de Morton*” (Morton’s Fork), ya que deberá resolver un dilema en el cual las dos opciones son igualmente problemáticas<sup>viii</sup>. Por un lado, el combate frontal contra las economías criminales podría derivar en desequilibrios y espirales de violencia, generando un clima adverso para la implementación de los acuerdos. Por el otro, no enfrentar este problema en la etapa inicial podría contribuir a consolidar estas economías criminales, y, en el largo plazo, generar ciclos de legitimación que distorsionen la presencia institucional y la intervención del Estado en los territorios<sup>ix</sup>.

Ante este panorama, el Estado tendrá que mantener un equilibrio entre cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer cumplir la ley, y la generación de las condiciones propicias para la implementación de los acuerdos. Esto no significa ceder en la persecución de las organizaciones armadas, sino tener en claro el objetivo último de la reducción de los fenómenos criminales: la protección y seguridad de los ciudadanos. Bajo esta premisa, la prioridad debe ser reducir los impactos negativos de las economías criminales, antes que proponerse a toda costa su desarticulación.

## Las respuestas del Estado a las economías criminales: Asuntos a revisar y alternativas para hacerles frente

El Estado ha hecho múltiples esfuerzos para responder al desafío de las economías criminales. Durante los últimos años se han creado grupos especiales, brigadas, bloques de búsqueda y espacios interinstitucionales para enfrentar las organizaciones delictivas. En el 2011, el Consejo Nacional de Seguridad elaboró la Estrategia Multidimensional de Lucha contra las Bandas Criminales y en 2015, el Ejecutivo anunció un “*plan especial con la Fiscalía*”. Adicionalmente, el presidente Juan Manuel Santos le ha declarado la guerra al contrabando y la minería ilegal y definido como una prioridad el combate al crimen organizado. En los últimos cinco años –de 2010 a octubre de 2015– 32.610 miembros de las bandas criminales han sido capturados y múltiples operaciones han sido desplegadas a lo largo del territorio nacional<sup>x</sup>. Pese a todo esto, la influencia de las facciones criminales se ha mantenido con aproximadamente 3.500 integrantes en poco más de 160 municipios.

Siguiendo la analogía del presidente Santos, al hacer un balance de la guerra contra las drogas, en cuanto a las economías criminales el Estado se encuentra en una bicicleta estática: pedalea y pedalea, pero no logra avanzar. ¿Qué explica esta situación? ¿Cuáles son los asuntos que deberían revisarse? ¿Qué alternativas hay para adoptar un nuevo curso?

En términos operativos, el Estado se ha enfrentado a tres problemas principales: la falta de coordinación, el desacople de las intervenciones y la incapacidad de consolidar su presencia en los territorios, más allá de las operaciones esporádicas de la fuerza pública. La existencia del conflicto armado, el desafío

del crimen organizado, así como las situaciones de violencia, ha generado una confusión de roles, prioridades y funciones de la Policía y las Fuerzas Militares. Lo anterior, agravado por la falta de una verdadera política criminal que oriente el uso de la fuerza del Estado, garantice la eficacia de las penas y responda proporcionalmente a la gravedad de los delitos. El foco ha estado más en las organizaciones criminales y menos en los territorios, lo cual ha derivado en una acción represiva con rendimientos decrecientes y la consolidación de economías criminales en diferentes zonas del país.

En la práctica, las aproximaciones holísticas y multidimensionales para enfrentar al fenómeno de las economías criminales –como la planteada por el Gobierno en 2011–, han sido sobrepasadas por los anuncios mediáticos y la inercia de enfoques que privilegian la identificación de organigramas y el conteo del enemigo. Los recursos invertidos por el Estado y las capacidades con las que cuentan las instituciones, no se compaginan con su presencia real en las regiones. Las necesidades cotidianas de seguridad, convivencia y justicia en extensas zonas del país siguen siendo una deuda pendiente.

Dada esta realidad, este informe identifica una serie de asuntos que deberían revisarse, así como un conjunto de alternativas para hacerle frente a las economías criminales desde la perspectiva de la fuerza pública y el Sistema de Justicia. Este documento no pretende señalar una receta o una fórmula mágica para enfrentar estas economías. Por el contrario, propone abrir una discusión sobre algunos asuntos fundamentales que el Estado debe resolver como preparación para el postconflicto.



**A. Las intervenciones centradas en las estructuras criminales que tienden a ignorar las condiciones y vulnerabilidades territoriales.** La perspectiva basada en las estructuras criminales es funcional para la persecución y judicialización de sus miembros, pero insuficiente para desmontar fenómenos criminales complejos. Esta mirada monocromática tiende a pasar por alto el contexto que permite la reproducción de estas estructuras, con respuestas uniformes que ignoran el grado de maduración de las economías criminales.

*Alternativa:* La Estrategia Multidimensional de Lucha contra las Bandas Criminales planteada por el Gobierno en el año 2011, constituye una buena base para adoptar un nuevo curso. Esta aproximación debe complementarse con una estrategia integral de intervención que tenga en cuenta el nivel de consolidación de las economías criminales y se proponga, en el mediano plazo, establecer estrategias de salida judicial para aquellos infractores menores, que no hayan incurrido en delitos violentos. La prioridad es establecer una ruta de transición realista hacia la economía legal, que tenga en cuenta las necesidades locales.

**B. Las declaraciones de guerras frontales que derivan en respuestas indiscriminadas.** Las declaraciones de guerra contra economías criminales hacen parte de una estrategia mediática que envía un mensaje de severidad por parte del Estado. No obstante, como ha sucedido con la guerra contra las drogas, esta aproximación puede traducirse en respues-

tas desproporcionadas que dispersan los recursos del Estado, así como intervenciones indiscriminadas que privilegian la lógica del combate al enemigo por encima de la protección de los ciudadanos.

*Alternativa:* Bajo una lógica de transición hacia el postconflicto es importante cambiar el lenguaje y la manera como se concibe y se define la intervención del Estado en los territorios. Bajo esta perspectiva resulta esencial pasar de una lógica de ocupación y despliegue militar –que sigue la estrategia contrainsurgente– a una dinámica de consolidación del Estado en zonas afectadas por la confrontación armada. La fuerza pública deberá responder con determinación a las facciones y manifestaciones criminales más perjudiciales, a partir de la disuasión focalizada basada en la inteligencia<sup>3</sup>.

**C. Las operaciones de entrada y salida de las zonas sin una presencia sostenida del Estado, no solo de la fuerza pública.** En las regiones estudiadas se encuentra una desconexión entre lo que hace la fuerza pública y el Sistema de Justicia a nivel local, y las intervenciones que se planean desde el nivel central. Las operaciones realizadas por fuerzas especializadas con las estructuras criminales, terminan siendo acciones transitorias que no garantizan la presencia sostenida del Estado en los territorios. Los grupos al margen de la ley y las bandas criminales saben que solo será cuestión de tiempo para que la fuerza pública salga y se den las condiciones para retomar el control de la zona.

.....

<sup>3</sup> De acuerdo con el Estudio de Consumo Digital (Techtracker) del Ministerio de las TIC e Ipsos Napoleón Franco, realizado en 2014 frente a las preferencias digitales en Colombia, el 42% de los colombianos que usan celular tienen teléfonos inteligentes. Así mismo, el estudio señala que el porcentaje de personas de estrato uno que tiene acceso a Internet pasó de 72% a 77% entre el 2012 y el 2013. Según el estudio el 59% de los colombianos (de todos los estratos) que usan Internet lo hacen todos los días y del total de personas que accede a Internet, el 46% lo hacen a través de equipos portátiles. Frente al tema de uso de redes sociales y de buscadores, el estudio encuentra que éste pasó del 73% al 81% y del 68% al 74% entre 2012 y 2013 respectivamente (Ministerio de TIC, 2014).

*Alternativa:* Las operaciones de la fuerza pública deben responder a una lógica secuencial que comience por debilitar el control de las facciones criminales en el territorio. Esta intervención debe ir acompañada de una presencia robusta y efectiva del Estado enfocada a atender las necesidades cotidianas de seguridad, convivencia y justicia de los ciudadanos. Esto requiere de una mayor coordinación entre las unidades estacionarias y las fuerzas móviles, con un modelo operacional diferenciado que posibilite la transferencia de capacidades a los territorios.

#### **D. La instalación de unidades especializadas para combatir economías criminales específicas.**

Los niveles de especialización de la fuerza pública no deben reñir con la necesidad de una respuesta integral. En el marco de la diversificación las actividades ilegales y la interconexión entre los distintos mercados criminales, fragmentar las capacidades de la fuerza pública y el Sistema de Justicia no parece la mejor decisión. Si bien es necesario profundizar en el conocimiento y el diseño de respuestas específicas, en la práctica las capacidades institucionales deben articularse y responder al crimen organizado en su conjunto.

*Alternativa:* El Estado ha hecho esfuerzos por establecer mecanismos que han propuesto una respuesta articulada a las economías criminales (ejemplo de esto es el CI2-Bacrim o la Unidad Especializada contra el crimen organizado de la Fiscalía). El Ministerio de Defensa recientemente ha afirmado que es necesario crear un mecanismo de articulación de inteligencia conjunta, coordinada y combinada dedicada exclusivamente a la neutralización de las estructuras del crimen organizado. Una alternativa a considerar

es la creación de una Agencia Nacional contra el Crimen organizado que permita una mejor coordinación entre las distintas especialidades, instancias e instituciones<sup>xii</sup>.

#### **E. La desarticulación institucional y la existencia de zonas grises en el combate al crimen organizado.**

En el plano operativo se ha avanzado en el desarrollo de acciones conjuntas de la Policía y las Fuerzas Militares. Sin embargo, aún se encuentra una tensión en cuanto a la definición de los roles y las responsabilidades. En la práctica, las Fuerzas Militares han asumido labores policiales, especialmente en aquellos territorios donde representa la única presencia institucional del Estado. Si bien la seguridad interna y la responsabilidad de responder al crimen organizado es primordialmente una labor policial, en algunas zonas han sido los militares quienes han asumido esta función, desde una doctrina y preparación propia del conflicto armado.

*Alternativa:* La definición de las reglas de enfrentamiento (rules of engagement) para las Fuerzas Militares, delimitando su participación a situaciones excepcionales y en apoyo a la Policía en el combate al crimen organizado. Se pueden tomar como base las Directivas 208 de diciembre de 2008 y 216 de noviembre de 2009 del Comando General de las Fuerzas Militares, que establecen un procedimiento de autorización y delimitación del apoyo de las Fuerzas Militares. Además se debe tomar en cuenta la Directiva No.14 del Ministerio Defensa Nacional (mayo de 2011), que reconoce que las facciones criminales deben ser enfrentadas en el marco de los Derechos Humanos.

Una alternativa que debe considerarse es la formación de una Fuerza Integrada de Transición con carácter polivalente que opere

en las zonas de postconflicto, conformada por elementos operacionales de la Policía y las Fuerzas Militares. Esta Fuerza debería operar con una doctrina adaptada y actualizada para el postconflicto.

**F. La recurrencia al concierto para delinquir y el escaso uso del principio de oportunidad.** El concierto para delinquir implica como mínimo la unión de individuos para cometer uno o varios delitos. Este tipo penal está siendo usado para conseguir la judicialización de los miembros de las bandas de manera rápida. El problema es que las imputaciones tienden a concentrarse mayoritariamente en este delito, mientras que otras conductas más graves, como el homicidio, continúan teniendo bajas tasas de resolución<sup>xii</sup>.

De otro lado, el principio de oportunidad es un instrumento que le permite a la Fiscalía decidir no perseguir a los autores de crímenes por razones de política criminal. Uno de los motivos que admite su aplicación es que los implicados colaboren con la justicia y delaten a otras personas responsables. El principio sirve para que los criminales de rango bajo o medio delaten a los de alto rango<sup>xiii</sup>. Lo encontrado en las regiones estudiadas es que esta figura tiene muchas trabas para ser aplicadas por los fiscales, lo cual puede ir en detrimento de las investigaciones y del objetivo de desarticulación de las organizaciones criminales.

*Alternativa:* La Fiscalía ha hecho importantes avances en la investigación de casos judiciales complejos que se basen en investigaciones integrales. Bajo este marco es importante concentrar las limitadas capacidades en los delitos más graves y perjudiciales para

la sociedad. El uso masivo del concierto para delinquir termina creando una puerta giratoria en la cual los criminales entran y salen rápidamente del sistema judicial. De otro lado, es importante sacar adelante la Reforma al Sistema Penal Acusatorio, que permitirá simplificar el principio de oportunidad al imputado, excluyendo los delitos de lesa humanidad.

**G. Actualizaciones normativas y modificaciones “parche” a las leyes, sin avanzar en la definición de la política criminal y la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes.** El Estado no cuenta con una verdadera política criminal. El actual Código Penal ha llegado a convertirse en una colcha de retazos construido en medio de escándalos mediáticos y coyunturas que derivan en el reclamo del endurecimiento de las penas para ciertos delitos. De otro lado, el Estatuto Nacional de Estupefacientes que es la base de las respuestas del Estado al problema de las drogas ilegales, data de 1986 y se ha quedado corto para responder a los desafíos actuales. Si bien el Estado ha modernizado y aumentado las capacidades de la fuerza pública y el Sistema de Justicia, su legislación se ha quedado rezagada.

*Alternativa:* Avanzar en la implementación de los contenidos del Punto 4 de La Habana, en lo referente a la puesta en marcha de una nueva estrategia de política criminal, que tome en cuenta las recomendaciones de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012)<sup>xiv</sup> y trace la ruta para una reforma integral al Código Penal. Adicionalmente, el Gobierno debería avanzar en la actualización del Estatuto

Nacional de Estupefacientes, tomando como marco la implementación de los acuerdos y ciñéndose a los contenidos que ha planteado en el debate internacional con miras a la Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas a realizarse en abril de 2016.

**H. Los escasos avances en la desarticulación del entramado económico de los grupos al margen de la ley y la persecución de agentes “legales” vinculados a las redes criminales.**

Mientras que el Estado ha concentrado su atención en las facciones más visibles y violentas, los eslabones de la economía criminal que operan desde la legalidad, lavan activos, se apropian de recursos públicos y sacan ventaja de su nexos con los grupos criminales para ganar elecciones y ocupar cargos públicos, han logrado pasar por debajo del radar o cooptar a las instituciones del Sistema de Justicia. Los avances en la persecución de estos eslabones han sido limitados. Las autoridades no tienen la capacidad para identificar y dismantelar las grandes redes de lavado de activos y perseguir los bienes ilícitos.

*Alternativa:* Además de fortalecer las capacidades de la Fiscalía y el Sistema de Justicia para la investigación, persecución y judicialización del lavado de activos y la desarticulación de las redes criminales – incluyendo por supuesto los agentes legales – es necesario vincular a otras entidades con funciones administrativas (en el ámbito laboral, ambiental y de recaudación, entre otros) para afectar las ventajas competitivas de los grupos al margen de la ley. Este es un recurso estratégico con el que puede contar

el Estado en la etapa de postconflicto para golpear redes clientelistas y criminales que busquen desafiar o desestabilizar el proceso de paz.

**I. La inercia de la guerra contra las drogas y su influencia en la estrategia contra la minería ilegal.**

Mientras que el Gobierno ha propuesto un discurso de cambio en la respuesta al problema de las drogas ilegales, ha abierto un nuevo frente de batalla que reproduce las fallas de la estrategia antinarcoóticos: enfocada en la persecución de los eslabones más débiles, desbalanceada en el uso de recursos al privilegiar las medidas punitivas y desarticulada en su capacidad de asegurar una presencia efectiva e integral del Estado. Recurrentemente, las autoridades establecen paralelos entre la economía criminal del narcotráfico y la minería ilegal de las drogas, catalogada por el Ejecutivo como la nueva amenaza. Esta narrativa no solo ignora las diferencias sino que tiene el riesgo de pasar por alto las lecciones aprendidas de una guerra contra las drogas que como ha afirmado el presidente Santos, el Estado no ha podido ganar.

*Alternativa:* Avanzar de manera decidida en la implementación del Plan Integral de Sustitución de Cultivos presentado por el Gobierno en octubre de 2015, como parte del alistamiento para el postconflicto. Desarrollar los contenidos del Punto 4 de La Habana, en lo referente a los acuerdos de sustitución y no resiembra, con procesos de planeación participativa en las zonas de cultivos bajo el control de las FARC (seleccionar un conjunto de municipios, tal como se hizo con el tema del desminado). Adicionalmente, el Ejecutivo

*debe dar un paso adelante con adopción de medidas alternativas a la persecución penal de cultivadores y eslabones débiles de la cadena. Al mismo tiempo, es necesario fortalecer las medidas contra el lavado de activos y definir mecanismos para establecer y monitorear la destinación del patrimonio de las FARC.*

*En cuanto a la minería, la alternativa es trazar una ruta realista para la formalización, a través de un proceso gradual en el cual el Estado brinde apoyo a aquellas personas que muestran compromiso, concentrando las medidas represivas sobre los eslabones más fuertes, es decir, aquellos que concentran las ganancias y tienen mayor capacidad de corrupción y uso de la violencia. Es urgente la adopción de una estrategia diferenciada que separe los distintos tipos de minería y el papel que tienen los participantes en la cadena de valor.*



**RECOMENDACIONES**

**02**

## Recomendaciones

Si bien el sentido común indica que las economías criminales deben ser reprimidas de manera frontal, no siempre ésta es la mejor opción. En territorios donde estas economías están consolidadas, el enfoque basado en la identificación de organigramas y el conteo del enemigo no solo es ineficiente, sino que puede llegar a ser contraproducente. Para avanzar en el restablecimiento de la autoridad legítima del Estado, recuperar los vínculos de confianza entre las institu-

ciones y las comunidades, y hacer el tránsito hacia el postconflicto, se requiere de una nueva estrategia de política criminal, enfocada en la persecución penal de los eslabones más fuertes. Lo anterior, de la mano de una intervención integral en los territorios que se proponga alterar las condiciones y vulnerabilidades que han permitido la reproducción de las economías criminales. Para avanzar en este camino, se requiere:

### Recomendaciones de política pública:

- **Definir una instancia del alto Ejecutivo** que lidere la política frente al crimen organizado: la Agencia Nacional contra el Crimen Organizado.
- **Avanzar en el proceso de una fuerza integrada** (Policía y Fuerza Militares) para la transición, que tenga un carácter polivalente basado en la definición de roles y responsabilidades.
- **Delimitar la participación de las Fuerzas Militares** a situaciones excepcionales y en apoyo a la Policía, definiendo con claridad las reglas de enfrentamiento (rules of engagement) en el marco de los Derechos Humanos.
- **Avanzar, tan pronto como sea posible**, con el cese al fuego bilateral condicionado con las FARC y la concentración de sus tropas (con garantías de seguridad personal y jurídica) evitando su ubicación en zonas estratégicas para las economías criminales.
- **Replantear la guerra contra la minería criminal**, con una estrategia diferenciada que permita la formalización de aquellos que quieren pasar a la legalidad y que enfoque la estrategia represiva en aquellos que no se acogen a los beneficios.
- **Avanzar en el proceso de diálogo con el ELN**, teniendo como condición el cese unilateral. Entre tanto, responder al proceso de expansión de este grupo guerrillero en las zonas que serán objeto del postconflicto.
- **Fortalecer el principio de oportunidad**, hacer un uso razonable y estratégico de la judicialización vía concierto para delinquir y avanzar en la definición de "estrategias de salida" judicial para quienes hacen parte de las organizaciones criminales, evitando la impunidad sobre los delitos violentos.
- **Definir una estrategia de anticorrupción** particularmente de la fuerza pública y la justicia.
- **Poner en marcha el Plan Integral de Sustitución de Cultivos**, generando una nueva instancia que tome las lecciones aprendidas de la Unidad de Consolidación Territorial y que apunte a la transformación de los territorios. Además, desarrollar los contenidos del Punto 4 de La Habana, en lo referente a los acuerdos de sustitución y no resiembra, con procesos de planeación participativa en las zonas de cultivos bajo el control de las FARC.
- **Avanzar en el punto 4 de La Habana** en lo que tiene que ver con el lavado de activos: Expedición del Estatuto Antilavado y creación de un grupo de expertos nacionales e internacionales que elaboren el mapeo del delito a nivel nacional y regional.
- **Poner en marcha una nueva estrategia de política criminal** que plantee una ruta para una reforma integral del Código Penal y del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Será importante avanzar en la adopción de medidas alternativas a la persecución penal de cultivadores y eslabones débiles de la cadena de las drogas.





## REFERENCIAS

## Referencias

- ii. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015).** Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Bogotá. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/CO032052015-informe-monitoreo-cultivos-coca-2014.pdf>
- iii. Garzón, J.C. & Wilches, J. (2015).** “Las razones del aumento de la coca”. En Razón Pública, Julio 13. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8588-las-razones-del-aumento-en-la-producción-de-coca.html>
- iv. Cruz, M. (2011).** “Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional”. Gaviria, A. y Mejía, D. En Política de Drogas: Éxitos, Fracasos y Desafíos. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- v. Garzón, J.C (2015).** “Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia”. Stability: International Journal of Security & Development, 4(1): 36, pp. 1–15, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.fx>
- vi. Duncan, G (2015).** Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México. Bogotá: Debate.
- vii. Llorente, M.V. (2015).** “No todo es optimismo”. En Revista Semana, Diciembre 5. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/no-todo-es-optimismo/452305-3>
- viii. Kemp, W, Shaw, M and Boutellis, A (2013)** The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime? New York: International Peace Institute.
- ix. Garzón, J.C (2015).** “Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia”. Stability: International Journal of Security & Development, 4(1): 36, pp. 1–15, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.fx>
- x. Ministerio de Defensa (2015).** Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)
- xi. Ministerio de Defensa (2015).** Política de Defensa y Seguridad para una Nueva Colombia. Bogotá.
- xii. Llorente, M.V. (2015).** Crimen Organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia. Comisión Asesora para la Política de Drogas. Lineamientos para un Nuevo Enfoque de la Política de Drogas en Colombia. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- xiii. La Rota, M. (2011).** Ojalá no se prostituya el principio de oportunidad. La Silla Vacía, Febrero 3. Disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/dejusticia/21476/ojala-no-se-prostituya-el-principio-de-oportunidad>
- xiv. Comisión Asesora de Política Criminal (2012).** Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.





## Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)