

DIFERENTES MIRADAS SOBRE LAS

EC NOMÍAS ILÍCITAS EN COLOMBIA



VALIENTES
DIALOGAR



Líderes del diálogo

Claudia Jiménez Jaramillo

Jonathan Centeno Muñoz

Dirección ejecutiva

Myriam Méndez Montalvo

Equipo técnico

Sofía Ramírez Muñoz

Irina Ávila Baquero

Diagramación:

Carolina Chavarría

DIFERENTES MIRADAS SOBRE LAS

EC **NOMÍAS ILÍCITAS**

**REFLEXIONES Y PROPUESTAS DEL DIÁLOGO TEMÁTICO
SOBRE ECONOMÍAS ILÍCITAS**



CONTENIDO

VALIENTE ES DIALOGAR: UNA APUESTA POR EL DIÁLOGO ENTRE OPUESTOS	01
EL DIÁLOGO TEMÁTICO SOBRE ECONOMÍAS ILÍCITAS	03
RESUMEN EJECUTIVO	06
INTRODUCCIÓN	10
1 FACTORES QUE INCIDEN EN EL FENÓMENO DE LAS ECONOMÍAS ILÍCITAS	14
1.1. La ausencia total o parcial del Estado en los territorios	14
1.2. Los grupos violentos armados al margen de la ley y su convergencia de redes criminales	21
1.3. La vulnerabilidad de las comunidades en territorios históricamente afectados por la violencia y la pobreza	25
1.4. El componente humano y cultural: las economías ilícitas como vía de ascenso y movilidad social	28
2 TRES SECTORES CON PERSPECTIVA DE CADENA DE VALOR	30
2.1. Cultivos de uso ilícito e industria del narcotráfico	30
2.2. Extracción ilícita de minerales (EIM)	36
2.3. Deforestación (tráfico de madera, flora y fauna)	41
3 DIMENSIÓN INTERNACIONAL	43
3.1. La cooperación internacional de Estados Unidos	45
3.2. EEIM y deforestación	46
3.3. Cambios y permanencias	46
4 LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE GUSTAVO PETRO FRENTE A LAS ECONOMÍAS ILÍCITAS	47
5 PROPUESTAS	49
REFERENCIAS DE APOYO	57
ANEXO	58

VALIENTE ES DIALOGAR: UNA APUESTA POR EL DIÁLOGO ENTRE OPUESTOS

Valiente es Dialogar (Valientes) es una plataforma nacional de diálogo autónoma, ciudadana e independiente, que nació a comienzos de 2021 para juntar a los que nunca se juntan. Reúne líderes de alta incidencia de distintas orillas: empresariales, étnicos, campesinos, sociales, políticos, institucionales, estudiantiles, LGTBQ+, académicos, culturales, religiosos y ex-combatientes. Enfoca su trabajo en torno a seis temas estratégicos de país:

- I) inclusión y bienestar;
- II) protección a líderes y defensa de derechos;
- III) reconocimiento de la diversidad cultural y la biodiversidad;
- IV) retorno al campo;
- V) economías ilícitas (cultivos de uso ilícito e industria del narcotráfico, extracción ilícita de minerales y deforestación), y
- VI) ejercicio participativo y deliberativo de la democracia.

“Tejiendo consensos para la vida digna y el bienestar”

Valientes surgió en un momento especialmente crítico para Colombia: la pandemia de COVID-19 acarrió el deterioro económico, social y humano, avivó y multiplicó los focos de violencia, incrementó la desconfianza sobre la capacidad institucional para resolver los problemas, y aumentó la incertidumbre ciudadana sobre el futuro del país y de su democracia. En ese contexto, la misión de Valiente es Dialogar es construir puentes entre contrarios y diversos para forjar consensos sobre temas estratégicos de país, en visión de largo plazo, y establecer caminos alternativos a la violencia como forma de resolver y tramitar diferencias y conflictos. Desde un enfoque ético, Valientes trabaja para lograr consensos entre actores de reconocida y probada incidencia, reconociendo los disensos, y motivando a dichos actores a impulsar procesos que promuevan oportunidades para avanzar en las transformaciones necesarias para el país, desde lo individual y lo colectivo. Su visión es tejer consensos para la vida digna y en bienestar.

Valiente es Dialogar siembra y fortalece capacidades para arraigar en el país una cultura de intercambio de ideas a través de diálogos estratégicos, temáticos y ciudadanos; impulsa procesos colectivos entre instituciones, líderes, iniciativas y organizaciones de diálogo en el país que potencien acciones concretas y transformadoras, en ecosistemas de diálogo locales, regionales y nacionales; y, además, robustece y documenta estos procesos, los resultados y aprendizajes, y promueve oportunidades de intercambio y polinización a escala local, regional, nacional e internacional.

Valiente es Dialogar es liderada por un Grupo Impulsor y una secretaría técnica. El Grupo Impulsor lo conforman 45 líderes¹

¹ Los miembros del Grupo Impulsor son: Camilo Arango Osorno; Germán Arce Zapata; Jorge Mario Aristizábal Mesa; Henry Arteaga (JKE); Diego Bautista Ríos; Martha Lucía Ortiz Cárdenas; Manuel José Carvajal de Roux; Carlos Enrique Cavellier Lozano; Jonathan Centeno Muñoz; Marino Córdoba Berrio; David Escobar Arango; Alcibiades Escué Musicué; Anibal Fernández de Soto; Hernando José Gómez Restrepo; Esneyder Gómez Salamanca; monseñor Héctor Fabio Henao; Leonard Infante León; Claudia Jiménez Jaramillo; Carlos Lemoine Amaya; Ana Milena Lemos Paredes; María Victoria Llorente Sardi; César López Villegas; Noamby Lucas Castillo; Antonio Madariaga Reales; Ana Fernanda Maiguashca; Juan Mayr Maldonado; Rosana Mejía Caicedo; Myriam Méndez Montalvo; Juliana Mejía Peláez; Carlos Enrique Moreno Mejía; Richard Moreno Rodríguez; Tanja Nijmeijer; Luis Fernando Paipilla Malagón; David Pérez Arias; Martha Ortiz Gómez; Manuel Ramiro Muñoz; Francisco Luis Restrepo Saldarriaga; Julieth Rincón Garzón; general (r) Alberto Mejía; general (r) Guillermo León León; general William Salamanca (miembro inactivo); vicealmirante (r) Pablo Emilio Romero Rojas; Hernán Valencia Díaz; Fabio Velásquez Carrillo; Aurora Vergara Figueroa (miembro inactivo).

de reconocida trayectoria en sus respectivos sectores, que conforman un espacio en el cual se desarrollan diálogos estratégicos sobre los temas de la agenda. La Secretaría Técnica conceptualiza, diseña, convoca, facilita, y operacionaliza el trabajo de esta plataforma nacional de diálogo.

En Colombia, una dinámica predominante para tramitar y resolver conflictos ha sido la violencia, sin embargo, es evidente que ninguna sociedad que recurra a la violencia logra crear condiciones y garantizar el ejercicio de los derechos que brinden una vida digna y en bienestar. Valiente es Dialogar trabaja con el propósito de promover el diálogo como medio para contrarrestar y desarmar esas violencias (simbólica, física y estructural²) y construir otras formas de dirimir diferencias y resolver conflictos pacíficamente. Valiente es Dialogar apuesta por la construcción de una sociedad en paz con base en la imaginación moral³, entendida esta como la capacidad de abordar los retos complejos⁴ a los que se enfrenta, al mismo tiempo que crea nuevos mundos, donde se logren superar los ciclos de violencia, exclusión y desigualdad.

El trabajo de Valiente es Dialogar parte de la necesidad de construir confianza a partir del reconocimiento y conexión entre las personas desde lo humano, tendiendo puentes sos-

tenibles para fomentar el entendimiento y la colaboración a largo plazo entre opuestos y diversos, que logren condiciones para superar divisiones y prejuicios⁵. Valientes genera espacios seguros de diálogo donde las personas se quitan sus máscaras —y quitan las máscaras a otros—, se derrumban los estigmas y se reivindica el lugar de las emociones en la construcción de una sociedad en paz. Valiente es Dialogar es una invitación a los ciudadanos a construir colectivamente visiones de futuro, imaginar nuevas realidades y avanzar hacia una sociedad más pacífica, más justa y equitativa.

La metodología de Valiente es Dialogar: un diálogo que irradia

Los diálogos de Valiente es Dialogar abren caminos para comprender temas muy complejos, desde diversos ángulos u orillas, ampliando las visiones y perspectivas más allá de la zona de confort de cada actor. Estos diálogos siguen las reglas del Chatham House⁶. La metodología crea condiciones para que actores opuestos y diversos se encuentren y se escuchen, y brinda oportunidades para promover confianza, transformar relaciones y germinar oportunidades e colaboración.

² El sociólogo noruego Johan Galtung conceptualizó hace más de cincuenta años las formas de violencia (simbólica o cultural; física o directa y estructural) y las relaciones que existen entre ellas. Esta teoría es conocida como el famoso triángulo de la violencia o triángulo de Galtung.

³ John Paul Lederach, reconocido académico en temas de mediación y reconciliación desarrolló el concepto de la imaginación moral como una guía para diseñar metodologías para la construcción de paz.

⁴ Como vía para resolver estos problemas complejos, Adam Kahane, invita a abordarlos mediante la colaboración creativa y abierta, donde todas las partes involucradas participen en la cocreación de soluciones.

⁵ El concepto de 'long bridging', del Othering and Belonging Institute de Berkeley se basa en crear conexiones duraderas entre grupos históricamente separados o en conflicto. Se enfoca en construir puentes sostenibles para fomentar el entendimiento y la colaboración a largo plazo, superando divisiones y prejuicios. 'Long bridging' promueve inclusión y sentido de pertenencia, apoyando el diálogo y la empatía para fortalecer el tejido social y construir una sociedad más equitativa.

⁶ Organización no gubernamental con sede en Londres, también conocida como Instituto Real de Asuntos Internacionales, cuyo fin es analizar y ayudar a comprender los principales asuntos internacionales y de actualidad.

Las diez anclas conceptuales de Valiente es Dialogar son

1. Diálogo como opción y no como exigencia.
2. Diálogo para que cada uno se reconozca.
3. Diálogo para quitar las máscaras.
4. Diálogo desde la expresión y no representación.
5. Diálogo sentipensante.
6. Diálogo para sacar a la gente de las trincheras.
7. Diálogo para actuar en el metro cuadrado.
8. Diálogo como espacio de corresponsabilidad y cocreación.
9. Diálogo para la calidad de la participación.
10. Diálogo para generar condiciones para acuerdos a largo plazo.

Principios metodológicos de los diálogos de Valiente es Dialogar:

1. Se dan entre opuestos y diversos, no entre los mismos.
2. Incluyen diversas identidades y visiones.
3. Se participa a título personal.
4. Hay encuentros periódicos y frecuentes (virtuales y presenciales).
5. Son confidenciales, pero no clandestinos.
6. Reconocen los desequilibrios y dinámicas de poder y por tanto hacen énfasis en que se escuchen otras voces.
7. Se trabaja en educar el lenguaje.
8. Apelan al reconocimiento del otro con empatía y curiosidad.
9. Fomentan relaciones y cooperación.
10. Promueven la corresponsabilidad.
11. Abordan temas de manera informada.
12. Requieren facilitación.
13. Identifican consensos, y registran y respetan los disensos.
14. Se documentan los procesos.
15. Hay un diseño cuidadoso de los espacios físicos y de las reglas.

EL DIÁLOGO TEMÁTICO SOBRE ECONOMÍAS ILÍCITAS

En la Cumbre de Diálogo Social convocada por Valiente es Dialogar sobre retorno al campo (Bogotá, noviembre de 2022), la cual reunió más de ciento cuarenta líderes clave del sector, se identificó la necesidad de profundizar un diálogo en torno a las economías ilícitas⁷, cuyos efectos negativos, especialmente en los territorios rurales y periféricos de Colombia (caracterizados por la pobreza, la marginalidad, la debilidad y ausencia estatal y la presencia de grupos armados ilegales), tienen impactos devastadores en el tejido social, en los procesos organizativos comunitarios, en los liderazgos sociales y, en general, en la seguridad de la gente y sus territorios. Los distintos tipos de violencia que estas desatan, incluida la doméstica, el reclutamiento de menores y el comercio ilícito de armas imponen realidades donde el ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos queda seriamente restringido. Además de vincularse con estas economías para financiar sus actividades criminales, los grupos armados ilegales se aprovechan de ellas para ejercer control territorial y coaccionar a las comunidades⁸.

Como punto de partida, se elaboró una nota conceptual que brinda un marco general para el diálogo temático (Valiente es Dialogar, 2023) y en la cual se plantean las siguientes preguntas sobre las economías ilícitas en nuestro país: ¿por qué hablar de economías ilícitas en la Colombia rural?, ¿qué diálogos se requieren con respecto a las economías ilícitas en los territorios rurales de Colombia?, ¿qué hacer con las propuestas y recomendaciones que ya existen?

En este marco, y entendiendo los impactos de las economías ilícitas como uno de los desafíos más difíciles que enfrenta Colombia, Valiente es Dialogar diseñó, conceptualizó y puso

⁷ La Cumbre de Diálogo Social 2022: Retorno al Campo fue convocada por Valiente es Dialogar para promover oportunidades de avanzar en una agenda de reformas que permitan la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz con las FARC y otras prioridades para el campo colombiano. La Cumbre, que reunió a más de ciento cuarenta actores y líderes de diez sectores, fue instalada por la vicepresidenta de la República Francia Márquez y acordó una agenda rural en torno a temas como el ordenamiento territorial, el modelo de producción, las economías ilegales y la seguridad alimentaria.

⁸ El documento "Tejiendo consensos para la vida digna y el bienestar" contiene el resultado del diálogo temático sobre los cultivos de uso ilícito y la industria del narcotráfico y de la Cumbre de Diálogo Social: Tejiendo Consensos para la Vida Digna y el Bienestar. Procuraduría General de la Nación (2020).

en marcha este diálogo temático. El propósito es, a través del diálogo entre opuestos y diversos, identificar elementos comunes de diagnóstico sobre causas y consecuencias y construir —en clave de consenso— propuestas para la acción que contribuyan a superar los efectos negativos de las economías ilícitas. La metodología del diálogo también plantea respetar y registrar los disensos.

Líderes del diálogo

Por parte del Grupo Impulsor lideran este diálogo temático sobre economías ilícitas Claudia Jiménez Jaramillo (directora ejecutiva del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia —GDIAM—, y exministra consejera del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez) y Jonathan Centeno Muñoz (profesor y líder el Proceso de Unidad del Suroccidente Colombiano —Pupsoc—). La secretaria técnica es de Valiente es Dialogar, que lidera Myriam Méndez Montalvo (directora ejecutiva de Valiente es Dialogar).

Convocatoria

Los diálogos temáticos que lleva a cabo Valiente es Dialogar convocan líderes, actores y expertos que tienen conocimiento, intereses y vivencias pertinentes respecto de una temática específica y de relevancia para el país. Estos se realizan en sesiones virtuales y presenciales, a través de las cuales se posibilita un encuentro de los diferentes mundos y perspectivas, con el liderazgo de dos miembros del Grupo Impulsor (generalmente de orillas opuestas). A ellas se invitan expertos a presentar diversas visiones sobre los temas del diálogo, se escuchan diferentes puntos de vista y se trabaja conjuntamente. La secretaria técnica la ejerce Valiente es Dialogar, que, además, documenta todo el proceso⁹.

Reglas de juego

1. Seguir las reglas de Chatham House. Se puede usar la información recibida, sin revelar la identidad de los asistentes en general ni de alguna intervención en específico.
2. Construir un espacio seguro es tarea de todas las personas que forman parte del diálogo.
3. Respetar las perspectivas y visiones del otro como base del diálogo. Evitar descalificar o etiquetar *a priori*, superando estigmas y prejuicios y juzgando las ideas, no a las personas.
4. Estar presentes en cada sesión. La participación de todas las personas asistentes es igual de valiosa para el espacio.
5. Hacer uso consciente de los tiempos de intervención para poder escuchar a todas las personas.

Enfoque

El Diálogo Temático se enfoca en tres economías ilícitas de gran impacto: los cultivos de uso ilícito y la industria del narcotráfico (CUIIN); la extracción ilícita de minerales (EIM), y la deforestación, y prioriza un tratamiento territorial y de cadena de valor de estos fenómenos. El diálogo se ha llevado a cabo en múltiples sesiones (once a la fecha)¹⁰; cada una, con más de veinte expertos y noventa y seis participantes; cubrió una temática específica y ofreció diversas visiones. Cada sesión, facilitada por los líderes del diálogo, contó con dos ponentes y una relatoría elaborada por la secretaria técnica de Valiente es Dialogar. El detalle de las sesiones, sus temáticas, ponentes y los participantes del diálogo temático se encuentran en los anexos del presente documento.

Los temas abordados durante el diálogo temático fueron:

Causas estructurales de las economías ilícitas en Colombia.

Precisiones conceptuales sobre las economías ilícitas.

Miradas internacionales a las economías ilícitas.

Sectores de las economías ilícitas con perspectiva de cadena de valor.

Sesión metodológica de devolución sobre avances de la primera etapa del diálogo.

Sesión territorial-Catatumbo.

Sesión territorial-Antioquia.

Sesión territorial-Suroccidente.

Dimensiones internacionales de las economías ilícitas.

Diálogo de alto nivel sobre avances y propuestas de acción como resultado del diálogo.

⁹ Valiente es Dialogar ha llevado a cabo dos diálogos temáticos entre líderes opuestos y diversos que reunieron a más de ciento cincuenta líderes y expertos para generar consensos, identificar disensos y construir propuestas colectivas y visiones compartidas. Como resultado, se elaboraron dos documentos para la incidencia que recogen las propuestas de consenso sobre generación de empleo y transformación del sector productivo (2021), y democracia y ciudadanía activa (2022).

¹⁰ Hasta el momento, se han realizado nueve sesiones virtuales de diálogo (cada una de dos horas); una de alto nivel (híbrida) que contó con invitados especiales y que se desarrolló en el transcurso de una mañana; y una en Medellín con actores diversos de la región de Antioquia. Adicionalmente, ha habido veinte sesiones preparatorias, veinte sesiones técnicas de seguimiento, y tres de revisión con un comité editorial compuesto por participantes del diálogo.

Los resultados

Este documento recoge los principales contenidos del desarrollo de este diálogo a la fecha, y si bien es un resultado tangible de lo conversado, analizado y reflexionado, lo más significativo es el proceso mismo. Durante las once sesiones hechas hasta ahora, fue posible que se encontraran y escucharan actores y mundos muy opuestos y diversos del territorio nacional, que normalmente no se encontrarían: líderes con comprensiones, visiones, vivencias e impactos distintos sobre la problemática de las economías ilícitas. Las ideas presentadas aquí no representan la postura oficial de Valiente es Dialogar, ni las particulares de los participantes. Valiente es Dialogar espera que este espacio esté enriqueciendo las miradas y fomentando conexiones humanas y profesionales, que inspiren acciones individuales y colectivas para abordar los desafíos que las economías ilícitas plantean en cuanto a seguridad para la gente y los territorios, así como para el desarrollo, la sostenibilidad y la gobernabilidad.

Valiente es Dialogar agradece a todos los participantes, y especialmente a Claudia Jiménez y Jonathan Centeno por su dedicada labor en la conducción del diálogo y la elaboración del documento, al igual que al equipo de la Secretaría Técnica por el cuidadoso apoyo brindado durante este proceso. El esfuerzo colectivo ha permitido desarrollar exitosamente esta iniciativa.

Valiente es Dialogar aspira a continuar poniendo su conocimiento y capacidad técnica al servicio del país, así como a fortalecer y expandir su red de liderazgos y aprendizajes, de modo que se mantengan, nutran y profundicen los procesos de diálogo que fortalezcan el tejido social, que resten oxígeno a la violencia, y que promuevan el arraigo de una cultura de diálogo, en pos del desarrollo sostenible, incluyente y democrático en Colombia.

RESUMEN EJECUTIVO

Las economías ilícitas en Colombia son un problema complejo, que afecta desde hace varias décadas al país. El diálogo temático sobre economías ilícitas que viene desarrollando Valiente es Dialogar desde abril de 2023, cuya metodología es la construcción entre actores con perspectivas diferentes y, algunas veces, opuestas, está orientado a buscarles soluciones.

Para una mayor comprensión, se toman en cuenta las economías ilícitas de tres territorios: Antioquia, Catatumbo y el Suroccidente colombiano. El objetivo es entender las dinámicas propias de cada uno, de forma que se puedan caracterizar sus realidades de manera diferenciada y lograr soluciones exitosas a estos fenómenos.

Este documento se estructura en siete partes. La primera es una introducción, que presenta el propósito y define el tema. Se hacen algunas precisiones sobre lo que entendemos por economías ilícitas, informalidad, cadena de valor y relación entre lo legal, lo ilegal y lo criminal.

El primer capítulo explora algunos factores que inciden en las economías ilícitas. En el diálogo se identificó que en el país algunos fenómenos relacionados con las economías ilícitas son la ausencia total o parcial del Estado en los territorios; los grupos armados al margen de la ley y la convergencia de redes criminales; la vulnerabilidad de las comunidades en zonas históricamente afectadas por la violencia y la pobreza, y el componente humano y cultural.

El segundo desarrolla una aproximación a tres sectores específicos de las economías ilícitas, con el fin de hacer análisis

más acotados y al alcance de este ejercicio. Los sectores que se abordan son: los cultivos de uso ilícito y la industria del narcotráfico (CUIIN); la extracción ilícita de minerales, y la deforestación. Sobre cada uno se procura presentar un diagnóstico general que haga comprensible la dimensión del problema.

Después de poner la lupa en el enfoque territorial, el tercer capítulo hace una revisión de la dimensión internacional de las economías ilícitas. Se parte de una breve revisión histórica en donde aparecen experiencias como el Plan Colombia, los enfoques que han guiado las políticas internacionales, y algunos elementos clave como las zonas de frontera. Se analizan también algunos cambios, permanencias y elementos de coyuntura en esta dimensión.

El cuarto capítulo aborda la política pública del Gobierno del presidente Gustavo Petro, para aportar elementos que contribuyan al análisis de la actualidad a partir de las propuestas del Plan de Desarrollo y la Política de Drogas, “Sembrando vida, desterramos el narcotráfico. ABC de la Política Nacional de Drogas 2023-2033”, publicada en el segundo semestre de 2023.

El quinto capítulo plantea algunas recomendaciones que ofrecen al debate iniciativas encaminadas a contribuir en la solución de los problemas relacionados con los puntos vistos a lo largo del documento.

A partir de lo anterior, podemos esbozar las siguientes ideas clave:

Regular las economías ilícitas es muy complicado debido a sus dinámicas interconectadas entre ilegalidad y legalidad, y a que los actores armados al margen de la ley han incidido de manera determinante en los intentos de regulación. Una estrategia efectiva de regulación del mercado de las economías ilícitas requiere, necesariamente, entender en profundidad los incentivos económicos en cada momento de la cadena de valor, combatir a los cómplices y criminales de las acciones violentas más fuertes, y proteger a los más débiles.

El objetivo del Estado debe ser, sobre todo, prevenir y neutralizar el eslabón violento, más que combatir el consumo, el cultivo, la producción o la extracción de recursos mineros o forestales sin el lleno de los requisitos legales por parte de los eslabones más vulnerables y no violentos de la cadena. En ese sentido, la clave es identificar el “eslabón violento”. Este grupo ha llegado a la conclusión de que es con la coerción de los eslabones criminales (los centros de poder criminal) donde surge la violencia.

Más allá de las filigranas académicas sobre si las políticas de seguridad, defensa y drogas son o no la misma, las comunidades en los territorios lo que quieren y necesitan es que un alguien legítimo, sin atropellos, permita la convivencia pacífica entre los actores que allí cohabitan; sin violencia de ninguna naturaleza, y en alianza con los demás actores presentes en el territorio, para progresar de manera compartida, sin pobreza y con igualdad de oportunidades.

Ha habido una incapacidad en la gestión territorial de las economías ilícitas por diversas razones como la corrupción, que ha limitado las posibilidades de dar soluciones a estos problemas desde perspectivas territorializadas.

Una forma de fortalecer y proteger a las organizaciones sociales es reconocer su presencia en el territorio y su trabajo por la comunidad. Dada la compleja situación con los grupos armados, es importante rodear a las comunidades para evitar el aumento del asesinato de líderes sociales, y propiciar que la ciudadanía reconozca que las organizaciones cumplen una función social y comunitaria para la garantía de la vida, la permanencia en los territorios, la defensa de los derechos humanos y la construcción de paz.

A partir de los procesos comunitarios se ha identificado que para llevar a cabo las transformaciones son importantes los escenarios de diálogo entre las partes, para construir rutas de acción que no perjudiquen a las familias campesinas, a los empresarios ni a las comunidades en general.

La dimensión internacional es fundamental para analizar el fenómeno global de las economías ilícitas, que transitan como un negocio en la economía mundial.

La cooperación internacional ha sido fundamental para enfrentar, sobre todo, el fenómeno de las drogas ilícitas.

Uno de los grandes aprendizajes que dejó el Plan Colombia es que nuestro país necesita un proceso de fortalecimiento institucional propio para superar los múltiples factores que determinan el surgimiento y la permanencia de las actividades ilícitas; y que todos los actores involucrados deben navegar de manera coordinada, consistente y continua hacia un propósito común en beneficio del interés general.

Aunque ha habido alteraciones en el mercado y pocas y aisladas evoluciones frente al fenómeno, Colombia sigue implementando una estrategia fundamentalmente prohibicionista y represiva, con base en el apoyo internacional y en especial de los Estados Unidos.

Naciones Unidas es el estamento multilateral llamado a liderar la discusión en cuanto a la legalización o prohibición, por lo menos de los cultivos ilícitos en el mundo, tarea que aún está pendiente.

Este documento refleja en cada una de sus partes la participación de diversos actores durante el proceso del diálogo temático sobre economías ilícitas. No busca identificar posiciones particulares, sino plantear consensos, discusiones que quedan abiertas, propuestas e ideas a partir del diálogo.

Esta es la muestra de que es posible hablar sobre temas tan complejos como las economías ilícitas, para buscar soluciones e ideas que puedan servir de base a la política pública y a acciones articuladas entre diversos sectores.

INTRODUCCIÓN

Las economías ilícitas en Colombia son un problema complejo que afecta desde hace varias décadas al país. El diálogo sobre estas (desarrollado desde abril de 2023) ha reunido actores con perspectivas diferentes, y algunas veces opuestas, en un ejercicio orientado a construir entre todos soluciones y alternativas.

Este diálogo es un proceso vivo. En ese sentido, este es un documento social dinámico, con el rigor que dicho ejercicio permite; no es académico, científico o de investigación; no cierra la discusión ni busca plantear la cuestión en profundidad.

Este documento refleja el estado de la discusión sobre el tema, y su objetivo es recoger las distintas miradas sobre la realidad de las economías ilícitas en los territorios colombianos y buscar, en la medida de lo posible, algunas alternativas de solución a esos fenómenos.

En Colombia existen economías de carácter ilícito con fuertes “efectos negativos en cadena o acumulativos sobre los ecosistemas y el bienestar humano” (WWF, 2021, p. 108). Tres de ellas, las de mayor peso, serán analizadas en el presente documento: los cultivos de uso ilícito e industria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, y la deforestación (la cual incluye el tráfico de maderas, de flora y de fauna).

Las economías ilegales en Colombia llegaron a representar 6.3 % del PIB en 2017 (Molano y Moncada, 2017) y se convirtieron en uno de los mayores retos para el país en seguridad, desarrollo, sostenibilidad y gobernabilidad. Sin pretender narcotizar la discusión¹¹, para el grupo fue muy importante tratar de comprender por qué la producción de drogas ilícitas se ha concentrado en nuestro país y por qué la violencia ha caracterizado dicho mercado.

Los tres fenómenos se interrelacionan como economías ilícitas y dinamizan la actividad de los grupos armados ilegales y de las redes criminales que estos integran, con nexos internos y extrarregionales. Además de vincularse entre sí, se involucran con otras actividades lícitas, ya sea por una relación directa de uso de insumos legales en el procesamiento de productos o porque las dinámicas económicas en los territorios giran alrededor de dineros que provienen de dichas economías.

Para efectos del presente documento, es necesario hacer las siguientes precisiones conceptuales¹²:

Una economía ilícita resulta ser el desarrollo de actividades con fines económicos que van en contravía del marco normativo, que resultan ser altamente lucrativas, generan su propia institucionalidad, se aprovechan de la falta de infraestructura¹³ (al tiempo que crean la suya propia), y explotan indiscriminadamente toda suerte de recursos¹⁴.

¹¹ A pesar de que las economías ilícitas han mutado y cada vez se hacen más evidentes problemas relacionados con otras actividades ilegales, el debate sigue estando “narcotizado”.

¹² El diálogo temático sobre economías ilícitas ha tenido, como parte de su metodología, un momento para establecer unas definiciones conceptuales comunes básicas con el fin de desarrollar el resto de la conversación. Esto, dado que ha sido evidente la falta de claridad de los conceptos en el país frente a este problema.

¹³ Aunque no se ha profundizado mucho, el factor de la infraestructura resulta un elemento clave para la llegada de internet y de las tecnologías de la información a zonas donde esto no ha sido posible, lo cual a su vez contribuye a lograr procesos de adquisición de conocimiento.

¹⁴ Ponencia de Carlos Augusto Chacón, en el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas de Valiente es Dialogar, sesión 2, 13 de julio de 2023.

Aunque para algunos la informalidad también es ilegal, la mayoría considera que no se debe abordar el tema de las economías ilícitas por oposición a las economías lícitas, puesto que se ignoraría que hay una zona gris entre lo lícito, lo informal y lo ilícito. Cuando nos aproximamos a las economías ilícitas como un concepto empaquetado, confundimos una cantidad de actores diferentes que operan en los territorios y que no necesariamente merecen el mismo tratamiento de parte de las autoridades o de los actores de la sociedad.

En realidad, los informales son un eslabón débil y vulnerable en el mundo de las actividades que se realizan por fuera del marco legal, y con frecuencia son instrumentalizados por los grupos, esos sí, criminales. Estos grupos dominan economías informales cuyas poblaciones no necesariamente están vinculadas al delito, sino que son víctimas de aquellos. En la medida en que el Estado comprenda esta diferencia, acertará en sus estrategias y dará un trato más justo a una población que, con el debido acompañamiento, tendría vocación para dar el paso hacia la legalidad.

En segundo lugar, aparece la necesidad de abordar el fenómeno de la ilicitud en términos de cadena de valor. En efecto, es fundamental entender las diferencias entre los actores de cada eslabón de la cadena, sobre todo porque algunos grupos ejercen violencia directa en los eslabones más vulnerables (pequeños campesinos, cultivadores de coca o mineros ancestrales o artesanales), mientras que para constreñir a otros eslabones más poderosos lo hacen por medio de la compra de conciencias o de la invitación a participar en el negocio como tal.

En las economías ilícitas es fundamental comprender los diferentes eslabones que forman parte de estas economías, los centros de poder y de redes criminales que se generan en torno a ellas, sus fuentes de extracción, las dinámicas interrelacionales entre las actividades y de qué manera ejercen el control territorial.

Enfocarse solo en los eslabones más débiles de la cadena (el cultivador de coca, el consumidor, el minero informal o el campesino deforestador) ha sido una aproximación equivocada. Las estrategias deben centrarse de manera integral en todos los eslabones y atacar con mayor fuerza aquellos que requieren más contundencia, como el lavado de activos, las redes de distribución, las redes internacionales y los nodos que relacionan las economías ilícitas entre sí.

A partir de estos elementos, la idea es comprender en qué momento(s) de la cadena de valor se genera violencia y cómo se expresa esa violencia. La clave es entonces identificar el “eslabón violento”. Algunos participantes de este diálogo, así como ciertas teorías del conflicto, mencionan la relación entre los diferentes tipos de violencia y las causas de las economías ilícitas, por ejemplo, al hablar de desigualdad y pobreza como violencia estructural. En el caso del cultivo de hoja de coca, esta economía está vinculada con un tipo de violencia estructural relacionada con el abandono de las comunidades. Sin embargo, esto no ha logrado un consenso en el diálogo, de forma que en este documento al referirnos al eslabón violento nos enmarcamos específicamente en la violencia directa ejercida por actores armados ilegales.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta que cada territorio tiene sus propias dinámicas, patrones de victimización, repertorios de violencia y, por lo tanto, es necesario comprender y caracterizar estas realidades de manera diferenciada, para poder enfrentar con éxito el fenómeno complejo de las economías ilícitas. Hay quienes piensan en Antioquia en términos de economías ilegales y mencionan coca, extracción ilícita de oro, trata de personas, gota a gota, boleteo; en el Suroccidente, en el Catatumbo y en Arauca lo característico es petróleo, tráfico en la frontera, desvío de regalías y apropiación del presupuesto público; en Guaviare viene a la mente coca, coltán, deforestación y apropiación ilegal de tierras. En efecto, la ilegalidad y las fuentes de los recursos tienen características diferentes en cada territorio.

Una cuarta claridad conceptual importante radica en comprender la complejidad de la relación entre lo legal, lo ilegal y lo criminal. No hacerlo ha dado lugar a un laberinto donde lo predominante ha sido el uso de las palabras y las narrativas para hacer de una actividad un acto ilegal o un crimen más grave que otro. Los actores del sector público (políticos e institucionales) han sido los alquimistas de lo legal, lo ilegal y lo criminal.

La separación completa de lo legal y de lo ilegal es un mito que parte del grupo propone superar. El mito consiste en pensar que lo ilegal y lo legal son dos mundos separados que no se tocan entre sí, y que lo legal es lo bueno y lo ilegal es lo malo. En realidad, afirma esta vertiente, la construcción de lo que se constituye legal o ilegal es una elaboración política establecida desde el poder del Estado. Por eso se propone hablar de las economías ilegalizadas, puesto que no son economías intrínsecamente ilegales; lo pueden ser o dejar de ser en función del entorno sociopolítico-económico.

De la misma manera, algunos investigadores han analizado el cambio de narrativa en el escenario político en cuanto a la transición de economías ilícitas a legalizadas, creando un concepto más dinámico entre lo legal y lo ilegal. El paso de productos ilícitos a legales inicia cuando su producción y consumo se domestican en la sociedad, o sea, cuando esta adopta comportamientos que los aceptan, de manera que la prohibición del Estado se hace insostenible. En este sentido, sería entonces legítimo desarrollar actividades económicas ilegales y la sociedad misma tendería a tolerarlo. Dicho fenómeno tendría que ver con la legitimidad de la cultura de la ilegalidad, puesto que estas actividades están validadas por el

inconsciente social colombiano¹⁵. Sin embargo, esta es una afirmación que no goza de unanimidad¹⁶.

En lo que sí hay acuerdo, es que entre la balanza de oportunidades y problemas que las economías ilícitas conllevan, la vida cotidiana de sectores amplios de la sociedad se ha visto influenciada por dichas economías, que se reflejan como riesgos y oportunidades para las personas que en ellas encuentran medios de vida, ingresos económicos, movilidad social o, simplemente, oportunidades de subsistencia para sus familias (Gutiérrez y Rodgers, 2020). No es raro entonces, que estas actividades ilícitas coincidan y se superpongan en los mismos territorios, convirtiéndose en economías de enclave en ciertas regiones del país.

Después de esta introducción, el documento se desarrolla de la siguiente manera:

1. Identificación de algunos de los factores que inciden en el fenómeno de las economías ilícitas
2. Los tres sectores específicos con perspectiva de cadena de valor
3. Análisis de la dimensión internacional
4. La actual política de drogas
5. Algunas recomendaciones.

¹⁵ Esta vertiente lanza como hipótesis que Colombia está atrapada desde hace más de cincuenta años en el mercado ilícito de las drogas, lo cual se explica en parte por nuestro inconsciente social, que no ha salido de la Conquista y asemeja el enriquecimiento personal —que es extractivo— con el decrecimiento nacional.

¹⁶ Aunque otra vertiente del grupo reconoce que las instituciones que heredamos de la Colonia son rentistas y patrimonialistas, aclara que ello sucedió entre una élite política con algunos sectores empresariales que impidieron el funcionamiento libre del mercado, lo que obstaculizó desarrollar la dinámica del sector privado en un contexto de libre competencia. Asimismo, la regulación, los impuestos y la burocracia en exceso impidieron la consolidación y el crecimiento del tejido empresarial. De ahí los altísimos índices de informalidad tanto rural como urbana desde ese entonces.

Después de esta introducción desarrollaremos el documento de la siguiente manera:



1

FACTORES QUE INCIDEN EN EL FENÓMENO DE LAS ECONOMÍAS ILÍCITAS

Cuando se desconocen las causas de un fenómeno, difícilmente se identificará el problema y se llegará a las soluciones. El profesor Francisco Thoumi¹⁷ expresa: “Ante el mundo pareciera que Colombia tiene una patente para dominar el mercado mundial de cocaína, pero la solución tiene que venir de adentro”. Para el grupo esta afirmación debe ser complementada con la idea según la cual los mercados del crimen organizado son un problema “interméstico”, en el sentido de que debe ser tratado tanto desde el punto de vista internacional como doméstico (Long, 2017).

Las economías ilícitas están relacionadas con algunos fenómenos presentes en el país, a saber, la ausencia total o parcial del Estado en los territorios (apartado 1.1); los grupos armados al margen de la ley y la convergencia de redes criminales (apartado 1.2); la vulnerabilidad de las comunidades en territorios históricamente afectados por la violencia y la pobreza (apartado 1.3), y el componente humano (apartado 1.4).

Antes de analizar cada uno de estos fenómenos, se propone como premisa que mientras las formas de intervención del Estado para gestionar los múltiples factores que inciden en las economías ilícitas permanezcan iguales, estas continuarán siendo en parte las causas de la persistencia del problema.

1.1 La ausencia total o parcial del Estado en los territorios

Aunque resulta difícil definir si la debilidad del Estado es la causa o el efecto de la presencia de las economías ilícitas en nuestros territorios, la mayoría del grupo consideró que la ausencia o la precariedad de este en zonas apartadas del país ha sido una de las principales causas del surgimiento y consolidación de las economías ilícitas. Es cierto que históricamente han existido territorios olvidados por el exagerado centralismo político y administrativo; es cierto que la geografía colombiana y la multiplicidad de frentes de atención dificultan de manera significativa garantizar una presencia permanente de la fuerza pública en donde se le requiere. Pero también es cierto que la magnitud del fenómeno es tal, que en algunos territorios el poder y la fortaleza de los actores armados no estatales hacen que el Estado tradicional aparezca como impotente. Cuando la soberanía territorial no es ejercida por el Estado, los vacíos son aprovechados por organismos paraestatales de diversa índole.

¹⁷ La cita completa del profesor Thoumi es la siguiente:

En Colombia prevalece la idea de que mientras haya demanda por cocaína su producción y exportación están justificadas. Sin embargo, la tecnología en la producción de cocaína es sencilla y ampliamente conocida y, por tanto, si la demanda determinara su producción, todo país que pudiera hacerlo lo haría y Colombia no dominaría su producción mundial. Como Colombia no tiene una patente para dominar el mercado mundial de cocaína, la solución al problema de la cocaína depende de factores internos, no de la demanda internacional (Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, 2023).

Algunos académicos prefieren hablar de una “presencia diferenciada del Estado” en los territorios, como lo propone el profesor Fernán González. Esta precisión resulta relevante en tanto se sustenta en que el Estado ha demostrado carencia de atención en sistemas básicos como la salud o la educación en muchos territorios, en especial en aquellos donde predominan las economías ilícitas; pero ha hecho presencia de otras formas, en particular a través del ejército, como se ha evidenciado en el Bajo Cauca antioqueño, donde por ejemplo, ha optado por hacerlo mediante la fuerza pública.

Para algunos, la ausencia o la presencia precaria o diferenciada del Estado es una de las principales razones para que Colombia haya concentrado la producción mundial de cocaína. A menudo las instituciones y los recursos de los entes locales (mineros y coccaleros) abandonados por el Estado central, han sido víctimas de la captura por parte de los clanes mafiosos de la industria de las drogas o de la extracción ilícita de minerales, financiadores de los grupos al margen de la ley, que operan y controlan esos territorios. Se vivió en la región Caribe con la tristemente famosa “Gata” y su clan, quienes tenían interceptados los recursos de la salud, de las regalías y de las demás fuentes de financiación de aquellos municipios, hasta que esta cayó en manos de la justicia. Desafortunadamente no es un caso aislado. Algo similar ocurre con el vínculo establecido entre la clase política de Arauca y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Cinco gobernadores han sido capturados y condenados por estos hechos (*Semana*, 2022).

Especial mención merecerían las zonas de las comunidades étnicas, a las que prácticamente ningún gobierno ha llegado oportuna y pertinentemente; por el contrario, ha sido reiterada la marginalización de sus organizaciones, como los consejos comunitarios, los resguardos y zonas de importancia ambiental donde habitan. Para algunos, en el mundo actual muchos países han desarrollado pluralismos jurídicos en los cuales

diversos grupos de la sociedad están sujetos a legislaciones distintas. Estos son experimentos difíciles de manejar porque crean conflictos y diferentes clases de ciudadanía en un mismo Estado. Pero vale la pena mencionarlos, puesto que en nuestro país esta conversación aún está pendiente.

A lo anterior debe sumarse la *ineficiencia de la intervención del Estado en lo local*, cuando esta existe. En este punto se ratifica la premisa anunciada al inicio de este capítulo: mientras las formas de intervención del Gobierno para contrarrestar los múltiples factores que inciden en las economías ilícitas permanezcan iguales, estas persistirán. Aunque se han diseñado estrategias por parte de distintas agencias del Estado, suele suceder que estas no tienen objetivos claros, están desarticuladas entre sí, no cuentan con la participación de las comunidades y carecen de un enfoque territorial efectivo. Por eso, aunque ha habido reducciones de cultivos ilícitos, formalización de pequeños mineros o confiscaciones en el tráfico de madera, flora y fauna, estos logros han sido limitados y sin resultados sostenibles ni contundentes. Estas dificultades mecánicas del Estado han impedido resultados exitosos no obstante los ya largos años de lucha, los cuantiosos recursos invertidos y los enormes esfuerzos involucrados de todo orden.

Sin desconocer los logros que en algunos momentos de nuestra historia ha habido, los siguientes elementos explican algunas de las razones que han impedido un diseño, implementación y evaluación de una política integral y efectiva contra las economías ilícitas (drogas, EIM o tráfico de madera, fauna y flora), que permita superar el equivocado enfoque tradicional de concentrar esfuerzos para combatir los eslabones más débiles de la cadena, como el campesino cultivador, el consumidor o los mineros informales:

La descoordinación entre las entidades del Estado.

Este no es un asunto nuevo, a pesar de que se sabe que allí radica una de las principales causas de la ineficiencia de su intervención, máxime cuando existe una dispersión de facultades entre diferentes entidades sin una autoridad rectora de alto nivel que las alinee en función de una política de Estado definida. Pero, además, es raro que se implementen estrategias territoriales integrales; por el contrario, a menudo hay un conjunto de acciones gubernamentales desarticuladas, bien sea de manera transversal (varias autoridades del orden nacional que se contradicen entre sí) o bien sea de manera vertical (conflicto de competencias o descoordinación entre los niveles de los gobiernos nacional, departamental y municipal).

La política no se ha concebido con una perspectiva de cadena de valor

que reconozca las dinámicas diferenciadas entre economías, actores y territorios. Por ejemplo, no se puede afirmar de manera genérica que el narcotráfico es una economía rentista en sí misma, pues esto aplica para el lavado de activos, pero no para los campesinos cultivadores¹⁸. En este sentido, actores de las comunidades rurales señalan que las políticas antidrogas en Colombia han estigmatizado a los campesinos culpándolos, mientras ignoran la existencia de los eslabones más fuertes en la cadena de los CUIIN.

Ha sido un error no involucrar adecuadamente al sector privado

en los programas y proyectos implementados por el Estado. Aunque el papel del sector privado es fundamental, en la práctica es el Estado el que define su participación, mayoritariamente, en las etapas finales de los programas y proyectos.

La ausencia de compromiso real de los tomadores de decisiones en la materia.

Son muchos los actores de la rama ejecutiva a quienes corresponde luchar contra las economías ilícitas, sin embargo, parece que no abordan los problemas con el rigor, consistencia, coherencia y continuidad que se requiere.

La problemática sobre las economías ilícitas no se ha concebido como un problema de desarrollo,

por lo que las políticas y estrategias implementadas se han constituido como el objetivo en sí mismo.

No es posible diseñar una estrategia de desarrollo y paz desde el Estado central únicamente,

tentación en la que se ha caído frente a la incapacidad de los territorios de gobernar y ejecutar las políticas públicas. Así sucedió con las regalías, cuya ejecución fue prácticamente recentralizada, pero tampoco se invierten de manera efectiva y oportuna para el bienestar de las comunidades en cuyos territorios están los proyectos mineros y petroleros, ni se ha frenado su apropiación y desvío para fines ajenos a su vocación o claramente ilegales.

La tardía incorporación de la perspectiva de salud pública y del principio de reducción de riesgos

y daños para los consumidores de drogas ilícitas, agravada por una ausencia de información que permita caracterizar el perfil de los consumidores problemáticos y de las sustancias que realmente tienen altos impactos negativos en la salud de estos.

El presupuesto del Estado está cooptado,

en el sentido de que la mayor parte está asignada desde el principio, sin permitir un manejo más preciso en los territorios. El Estado tiene que recuperar esa capacidad de intervención.

La calidad del sistema electoral

colombiano abre las puertas a un juego perverso.

Las políticas contra las economías ilícitas que se han implementado tampoco han logrado disminuir la vulnerabilidad territorial, no solo porque no han solucionado los factores que permiten su surgimiento o persistencia, sino también porque, paradójicamente y en algunos casos, *hay actores sociales que se han sentido excluidos o perjudicados*.

¹⁸ Algunos participantes aclaran que, desde el punto de vista económico, los traficantes sí son rentistas, porque capturan ganancias enormes creadas por la prohibición que produce grandes rentas. El lavado de activos y de dinero no es la única actividad rentista en la red del narcotráfico.

EN EL TERRITORIO



Curiosamente, la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia (revocada en febrero de 2024 por el gobierno del presidente Petro), era la única que conservaba las competencias de administración del recurso minero en el país. En el Bajo Cauca hay prácticamente una saturación de misiones y programas tanto del Estado (en todos sus niveles) como de este en alianza con el sector privado y la cooperación internacional. Luego, para este departamento, o por lo menos para esta región, la falta de institucionalidad en el territorio no explica el alcance de la EIM y demás economías ilícitas que se siguen desarrollando en esta parte del país.

EN EL TERRITORIO



En la discusión sobre la dimensión territorial surge la pregunta por la participación de las organizaciones sociales y de las comunidades en la construcción de políticas públicas y discusiones como la regulación del cannabis, y cómo lograr que estos procesos puedan aportar a la construcción de confianza desde las comunidades hacia el Estado y viceversa. En el Suroccidente colombiano los productores de cannabis tienen procesos organizativos, que, si bien pueden tener diferencias, convergen en temas como la legalización. Estas formas de organización les han permitido generar, en los últimos años, estrategias de autorregulación comunitaria de la producción y constituirse en un sujeto político con capacidad de interlocución con las instituciones.*

*La autorregulación comunitaria, planteada por la profesora Diana Granados, se refiere a la forma como las comunidades han organizado criterios para la producción; por ejemplo, la cantidad, o los reglamentos para proteger zonas ambientalmente sensibles. (Ponencia de Diana Granados en el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, sesión 8, 7 de septiembre de 2023).

Integrantes del grupo de Diálogo, en especial de las comunidades, se refieren a realidades ignoradas en algunas ocasiones, que evidencian la relación que puede existir entre la implementación de la política y la exclusión: por ejemplo, la coca o la EIM dieron autonomía económica a las campesinas y de alguna manera han mejorado las condiciones de vida de las mujeres indígenas y afrodescendientes cabezas de hogar. Sin embargo, también es importante reconocer que cuando de entornos violentos se trata, estas mismas mujeres suelen ser sometidas a maltratos por los grupos criminales, a tráfico de personas, reclutamiento forzado y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

Otro ejemplo es la percepción como factor desestabilizante de la implementación de la política, como ha sucedido con los desarrollos del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, los cuales han creado tensiones entre la población y el Estado en algunos territorios, en especial porque hay cultivadores que han sustituido y el Estado no ha cumplido con sus compromisos de acompañar proyectos productivos y proveer servicios básicos.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), creado en 2017 en el marco del Acuerdo de Paz, vinculó a 99 097 familias en 56 municipios:

En el Acuerdo Final, el PNIS fue concebido como un componente de la Reforma Rural Integral. Su implementación partía de que habría avances en asuntos fundamentales para la transformación territorial, como el acceso a la tierra o la inversión en infraestructura y bienes públicos. En este contexto, el programa apoyaría la sustitución de cultivos ilícitos y el tránsito a la economía legal (FIP, 2022, p. 7).

Con este propósito, el Estado se comprometió con una inversión de \$36 millones por familia o beneficiario en dos años. El programa se enfrentó a capacidades insuficientes para su implementación y a problemas de financiación (FIP, 2023) que explican sus rezagos e incumplimientos. Hoy, después de seis años, el programa únicamente logró cumplir a cabalidad con el subsidio de asistencia alimentaria condicionada a la erradicación de los cultivos (12 millones en efectivo por familia), pero los demás componentes (proyectos de seguridad alimentaria, proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, con el apoyo constante de la asistencia técnica) no han llegado a todas las familias. Felipe Tascón, actual director de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, en entrevista para W Radio dijo que de las casi 100 000 familias vinculadas al programa, solo 386 recibieron todos los componentes de este (Uribe, 2023, párr. 1)



EN EL TERRITORIO

Recientemente, en el marco del proceso de paz, la promesa sobre sustitución creó una gran expectativa territorial, que se reflejó en el incremento de los cultivos de hoja de coca. Al mismo tiempo, el proceso de paz permitía disminuir la violencia en el país. No obstante, posterior a la firma del Acuerdo, se incumplió el PNIS, se incrementaron los asesinatos de líderes sociales que impulsaron la sustitución de cultivos, y poco a poco se ha ido reactivando la violencia.

En este punto, se plantea una pregunta fundamental: ¿la ineffectividad en la lucha contra estos fenómenos es de la política o de la incompetencia estatal en su implementación? Tal vez se debería reconocer que los esfuerzos no han sido sostenidos ni consistentes para garantizar las condiciones que permitan el control del territorio y la estabilidad de las entidades públicas que provean bienes y servicios como la justicia, así como el surgimiento y la consolidación de economías lícitas y de una gobernanza legítima, incluyente y democrática.

En efecto, la *impunidad* del sistema de justicia del país también ha contribuido con la permanencia de los actores de las economías ilícitas; impunidad que desmotiva y mella la credibilidad en las instituciones como un todo. Es fundamental reconocer que es posible construir la paz en un Estado de derecho y bajo el imperio de la ley, donde la justicia sea efectiva e imparcial, y donde no se creen incentivos que privilegien o beneficien a determinados actores criminales. El Estado tiene la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los delitos y proteger de manera efectiva a la población civil.

Sin embargo, varios participantes consideran que la discusión sobre qué tanto la persecución estatal a las economías ilícitas da pie a dinámicas de violencia, tiene que ver con un debate más amplio sobre la regulación, sus impactos y los incentivos que están detrás de los fenómenos criminales. Vale la pena preguntarse en qué medida la regulación del Estado de diferentes productos de mercado incentiva las economías ilícitas. Por ejemplo, en Medellín los llamados “combos” controlan la adulteración y el contrabando de licor y cigarrillos (productos lícitos), y esto les da el dominio territorial de ciertos mercados y les permite lavar dinero del narcotráfico. Tal vez, si se pensara en disminuir los impuestos a estos productos y revisar el monopolio rentístico de la industria licorera departamental, por ejemplo, no surgiría la externalidad negativa de las cadenas de valor ilegal como el contrabando, la corrupción y el lavado de activos. Igual sucede con el mercado del oro (producto legal) cuyo mayor flagelo es la EIM y las cadenas criminales que han surgido, como se explicará más adelante.



EN EL TERRITORIO

En esta región, el caso de Caño Indio ha tenido un lugar muy importante respecto a las economías ilícitas. Allí se ha logrado la organización de los cultivadores para extraer las plantas de coca en el proceso de sustitución surgido del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, sin embargo, los incumplimientos frente al programa han truncado el proceso. Adicionalmente, ha habido varios anuncios de diferentes presidentes sobre crear laboratorios de paz en esta zona, aunque esto no ha resultado en la materialización de acciones concretas.

EN EL TERRITORIO

Frente al problema de seguridad y actores armados, en el Catatumbo las organizaciones han trabajado desde 2018 en la Mesa Humanitaria, pues la situación de inseguridad por la presencia de grupos armados ha derivado en la muerte de muchos líderes. Por ejemplo, de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) han sido asesinados 16 integrantes en los últimos años.

En 2022 hubo un nuevo encuentro cocalero, donde se recordó que las fuerzas armadas sobrevaloraron el territorio repartiendo panfletos con mensajes negativos sobre la hoja de coca. Esto sembró la desconfianza de los campesinos respecto a la fuerza pública, aunque las comunidades continúan buscando el diálogo para ser escuchadas y no perseguidas.



Igual sucede con el mercado del oro (producto legal) cuyo mayor flagelo es la EIM y las cadenas criminales que han surgido, como se explicará más adelante.

En este punto, el grupo se preguntó: ¿Tiene sentido que la política de lucha contra las economías ilegales (especialmente los CUIIN) sea concebida con base en *políticas de seguridad y de defensa*? Para esta cuestión se plantearon dos maneras de responderla:

Por un lado, hay quienes consideran que cuanto mayor seguridad¹⁹ mayor efectividad de la política de lucha contra las economías ilícitas. Pero también hay quienes consideran lo contrario. El consenso radica en que por lo menos deben estar articuladas estas estrategias, porque no puede ser, como sucede en la actualidad, que los esfuerzos de interdicción y de sustitución de cultivos de uso ilícito, por ejemplo, estén desarticulados completamente de la política de seguridad.

Para algunos, aunque no se trata de proponer una “securitización” de los temas, si no hay garantías mínimas de seguridad es muy difícil lograr intervenciones exitosas en el tiempo. Mayores estándares de seguridad se traducen en un mayor goce de libertades y en una mayor garantía de derechos, deber este del Estado.

Por otra parte, las dinámicas diferenciadas de las economías ilícitas en cada región y territorio también ameritan una política de seguridad que comprenda esas diferencias, pues se ha implementado históricamente como una política de seguridad nacional generalizada para todo el territorio.

El paradigma aquí es que la legitimidad es el centro de gravedad, lo que, por supuesto, implica que no puede haber abusos de poder por parte de las autoridades, que deben garantizar los derechos humanos y también el imperio de la ley. A partir de esto es posible construir una respuesta institucional al fenómeno de las economías ilegales, pero se debe romper el juicio *a priori* de que la seguridad implica abuso, y más bien abogar por una seguridad que brinde a los ciudadanos condiciones para vivir en libertad y en ejercicio de sus derechos sin el atropello de nadie.



EN EL TERRITORIO

El Catatumbo es el ejemplo palpable de la inconsistencia y falta de continuidad de las intervenciones estatales para superar las economías ilícitas en los territorios. La falta de capacidad del Estado constituyó un gran problema en la región, debido a la necesidad de intermediación de operadores en los procesos de sustitución de cultivos ilícitos, en el marco del PNIS. En los territorios hay situaciones de seguridad que dificultan cualquier actividad, además, crear enclaves productivos locales como los que se proponían con el PNIS tiene limitaciones fácticas y regulatorias que sería necesario estudiar para evaluar su viabilidad, de la mano con las comunidades. A raíz de este proceso, las comunidades han perdido la confianza frente a las posibilidades de la sustitución, aunque se sabe que esta es necesaria para poder ejecutar otros programas.

Un líder rural expresa:

...más desde el tema de los cultivos de uso ilícito. Lo que hoy vivimos en los territorios cambia, porque los tiempos acá cambian permanentemente. El día de antier las disidencias iban a matar a dos jóvenes, de inmediato quien reaccionó fue la misma comunidad, y mañana tenemos una gran asamblea en plaza pública, no desde las autoridades, porque nos han matado guardias, gobernadores; ayer nos mataron otro compañero en Santander de Quilichao y son estos mismos grupos. Nos han venido acabando sistemáticamente. Doy mucho valor a los estudios, pero hay que irlos actualizando porque las dinámicas en los territorios cambian.

¹⁹ Cuatro variables componen las condiciones de seguridad: integridad territorial, vigencia de un orden justo, convivencia pacífica e independencia nacional.

En la Colombia profunda, los actores armados ilegales hoy atacan a la población, lo que abre un dilema en las comunidades sobre si pedir la militarización de sus territorios o no. Sin embargo, el punto no es si se quiere o no la seguridad, sino cómo llenar el vacío que está en medio: porque la presencia parcial o la ausencia total del Estado no garantiza la seguridad, la equidad ni la justicia, pero los grupos dedicados a las economías ilegales tampoco. Esto nos debe llevar a la reflexión sobre cómo encontrar la manera de que este no sea un problema solamente de las fuerzas armadas, sino de la sociedad en general.

El resultado de estas circunstancias ha sido el aumento de la distancia entre las comunidades y el Estado y la desconfianza frente a las instituciones públicas en general. Hay poblaciones deseosas de que el Gobierno cumpla lo que ha prometido, pero este ha demostrado no tener la capacidad o la voluntad de hacerlo, lo que para algunos puede significar un retroceso o que el Ejecutivo se encuentra en una curva de aprendizaje que le ha tomado demasiado tiempo para abordar una problemática que es urgente.

1.2

Los grupos violentos armados al margen de la ley y su convergencia de redes criminales

En las zonas donde predominan las economías ilícitas, el Estado está total o parcialmente ausente, y los grupos armados ilegales han encontrado en dichas economías la fuente para financiar su control *territorial*; dominio que va desde la toma de las (pocas o débiles) instituciones locales, hasta la coerción a las comunidades (al tendero, al transportador) en general. En consecuencia, son los actores armados ilegales los que establecen nociones básicas del orden político, social y económico en estos territorios (Gutiérrez y Rodgers, 2020).

Los mercados de las economías ilícitas no deben analizarse como cadenas productivas aisladas, sino como *ecosistemas* donde los actores ilegales armados mutan y transitan de una

Desde el punto de vista de las condiciones en las zonas urbanas, los jóvenes son una población que está a la espera de un actor que aporte a la convivencia —con una mirada menos adulto-céntrica y con mayor capacidad de reconocimiento de talentos y generación de oportunidades—. Sin embargo, este actor a menudo termina siendo una organización criminal que ocupa el vacío dejado por la institucionalidad pública, privada o social.

En conclusión: el Estado no llega al territorio cuando debe ni como sería deseable y, en cambio, sí llegan los grupos armados ilegales. La primera pregunta es, ¿cómo lograr en los territorios una gobernanza transparente, eficiente y guiada por el bienestar general, que no esté dominada por la violencia ni sea rehén de grupos armados ilegales? La segunda es: ¿cómo incluir dentro del concepto de control del territorio la importancia del trabajo conjunto entre la comunidad y las fuerzas de seguridad del Estado? Cuando la comunidad expulsa a la fuerza pública del territorio (con buenas o malas razones), ¿cómo se puede esperar control de este?

actividad a la otra. Por ejemplo, en los territorios donde históricamente se ha desarrollado con mayor agudeza el conflicto social y armado, nuevamente hay un incremento de las extorsiones, secuestros, asesinatos, atentados, estigmatización y confrontaciones armadas.

Es notable cómo actores de la industria del narcotráfico se mueven a otras actividades ilícitas con facilidad. Un líder social manifiesta con preocupación: “Salimos del narcotráfico, especialmente de la coca y la marihuana, [pero] con el estancamiento de la base de coca comenzamos a ver de nuevo comunidades en los ríos haciendo minería ilegal, que genera un daño ambiental bastante grande”.



EN EL TERRITORIO

Los nefastos efectos ambientales de las economías ilícitas en la región del Suroccidente los padecen las comunidades que habitan esos territorios. Cauca cuenta con siete fuentes hidrográficas, hoy gravemente afectadas tanto por los cultivos de uso ilícito como por actividades mineras que no operan con los estándares de responsabilidad ambiental y sostenibilidad que exige la minería moderna. Las organizaciones sociales han identificado que hay intereses tanto legales como ilegales en la riqueza de la biodiversidad del departamento, que coinciden con las zonas donde más se ha desarrollado el conflicto armado.

Sobre cómo actúan la ilegalidad y la criminalidad hoy en Colombia, el Profesor Garay sostiene que la evolución de la ilegalidad ha llevado a una estructura criminal compleja que se puede entender a partir de tres niveles²⁰:

En la esfera más determinante por su grado de influencia en el desarrollo de actividades ilícitas, el control social territorial, el nivel de influencia sobre instancias decisivas del Estado, el poder de intimidación y coacción de la población mediante el uso de la fuerza y la amplitud regional de injerencia delictiva, entre otros factores, se destacan, por una parte, las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, la minería ilegal, el comercio ilegal de armas y precursores químicos, la extorsión, el microtráfico y el control en un amplio número de municipios de varios departamentos como el denominado Clan del Golfo —con más de 4.000 hombres, dos tercios de ellos en armas—, y los grupos de disidencias de las Farc, y por otra, la guerrilla del ELN que si bien conserva su carácter político formal de estructura subversiva, al menos algunos de sus bloques han incursionado seriamente en actividades ilegales como las mencionadas. Se trata de organizaciones nacionales multicrimen porque actúan de manera integrada en diversos mercados ilícitos complementarios. Un rasgo distintivo de la etapa más reciente de la ilegalidad es que a diferencia de la etapa en las décadas del 80 y 90, el negocio del tráfico de drogas de uso ilícito ha ido dejando su papel preponderante entre las actividades ilegales del país, con una particularidad decisiva como es que las organizaciones colombianas ya no son dominantes en el tráfico internacional de drogas de uso ilícito, en particular la cocaína, sino dependientes de carteles transnacionales de narcotráfico.

Una segunda esfera relativamente subsidiaria con determinado grado de subordinación, pero también con alguna autonomía relativa, de las organizaciones criminales de la primera esfera, lo constituyen estructuras criminales más localizadas en territorios menos extensos y más restringidas operativamente a un número reducido de mercados ilegales. Unas veces como prestadoras de servicios outsourcing de las organizaciones multicrimen o como ejecutores de labores de control, coacción e intimidación sobre la población para asegurar el control social en el territorio. En este contexto, resulta claro que se consolidan a nivel territorial redes entre organizaciones multicrimen y estructuras criminales intermedias con una evidente división de funciones y responsabilidades, con un tipo de mando y de organización de actividades menos vertical, con una marcada especialización espacial por mercado y territorio.

Una tercera esfera relativamente autónoma de las dos anteriores, constituida por bandas delincuenciales dedicadas a diferentes formas de ilegalidad de mediana y especialmente de baja escala en entornos limitados como los barriales en ciudades, con el concurso primordialmente de jóvenes excluidos socialmente y sin posibilidades de desarrollar proyectos de vida dignos y sostenibles. Su actividad se concentra de manera principal en el microtráfico, así como el robo callejero, el asalto de locales comerciales, la extorsión, los préstamos "gota a gota" con tasas de interés expropiadoras de usura, con el uso de la violencia en espacios delimitados por "fronteras invisibles" bajo el predominio de unas pocas bandas en disputa criminal. Sobresale la existencia de variados vasos comunicantes entre estas tres esferas de ilegalidad, especialmente entre las más cercanas.

²⁰ Ponencia de Luis Jorge Garay, en el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas de Valientes Dialogar, sesión 3, 19 de julio de 2023.

Todo ello como resultado de la confluencia integral de la subordinación de lo público y lo común a intereses de grupos de poderes fácticos dominantes, de la suplantación de ámbitos de la fuerza pública y de la fractura del monopolio estatal de las armas por grupos poderosos al margen de la ley, del relegamiento del imperio de la ley en amplios territorios del país y, consecuentemente, de no poder garantizarse la institución del Estado de derecho en todo el territorio nacional.

Cuando no hay monopolio de la fuerza, la regulación social de un territorio se dificulta. Hoy, no solo existe una reconfiguración de actores armados, sino que estos se han multiplicado. Antes cobraban una vacuna (cuota de extorsión) a las comunidades, ahora cinco. Las comunidades sostienen que las organizaciones armadas ilegales las han convertido en tropas, en el sentido de que hay grupos que pagan bien a quienes se unen a sus filas. Los niños y jóvenes se han unido a estos frentes, igual que en el pasado, siendo la única diferencia los mandos.

Para algunos integrantes del diálogo, se evidencia un cambio de los principios ideológicos existentes por el desconocimiento y aplicación que de ellos hacen los cabecillas regionales y locales, basados en la imperiosa necesidad de la concentración de la riqueza; así, pasan de la financiación de las economías ilegales a ser quienes organizan, controlan la compra y venta de los elementos de las EIM y ejercen violencia directa sobre quienes no participen de la cadena de producción, transporte, transformación, compra y exportación de los elementos de las economías ilegales, en permanente coordinación con el crimen transnacional.

EN EL TERRITORIO



Hoy en día hay una diversificación de la violencia y de la criminalidad y estas se han exportado a otras regiones y a otros países, como Chile o Argentina. Las rentas han dejado de generarse únicamente en los mercados de la cocaína y la marihuana, y se han ampliado a la EIM, la corrupción, la migración, la extorsión, los pagadiario o gota a gota, e incluso al nuevo mercado urbano de las drogas sintéticas, que ha implicado una reorganización industrial de las estructuras ilegales armadas. Además, como ya se dijo, estas han encontrado mecanismos que permean mercados legales, por lo que es importante comprender que en Antioquia hay muchas relaciones y actividades de distintos actores y estructuras que se mueven entre lo legal y lo ilegal.

Desde otro punto de vista, el control territorial por parte de los grupos ilegales implica a su vez una coerción criminal para reforzar las actividades ilícitas y *erradicar las lícitas*. La Policía Nacional identifica tres fenómenos en los territorios que cuentan con la presencia de grupos armados al margen de la ley:

1
Competencia entre ellos.
2
Mayor o menor presencia de algunas actividades ilícitas en función de las dinámicas históricas y presentes de los territorios.
3
Coerción criminal para erradicar las actividades lícitas y que las ilícitas primen.

Esto último también se incluye en el informe entregado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) a la Comisión de la Verdad sobre empresarios víctimas del conflicto, el cual señala que, más allá de la extracción ilícita de rentas, el objetivo ha sido desincentivar las actividades lícitas para crear centros de poder criminal donde todas las actividades terminan vinculadas de alguna manera a la ilegalidad, directa o indirectamente. Así se van creando nodos de redes criminales. Pareciera que esta es ya una tendencia en América Latina, puesto que los casos de Colombia, Ecuador y Chile así lo demuestran.

Vale la pena mencionar en este capítulo por qué ha existido incumplimiento (o cumplimiento parcial) del Acuerdo Final por parte de los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y lo que va corrido del gobierno de Gustavo Petro. Durante su existencia, motivadas por timar el poder político por las armas, las FARC-EP establecieron unas reglas, condiciones y conductas en los territorios, impuestas por la fuerza y la violencia.

Para algunos integrantes del grupo, algunas familias empezaron a cultivar coca para acceder a los beneficios del Acuerdo y otras incrementaron sus cultivos con el mismo objetivo. Pero, además, la salida de algunos frentes de las FARC de los territorios dejó un vacío de poder; se perdió el control que ejercían en los territorios, y otros actores armados organizados los reemplazaron, lo que dio paso a cambios en el control territorial. El resultado son mayores incentivos para las economías ilícitas generadas por y para grupos armados que claramente no tienen una motivación política, sino de mantenimiento de las rentas por fuera de la legalidad.

Para todo el grupo es evidente que Colombia ha tenido un desarrollo económico atravesado por actividades ilegales (algunas violentas), que persisten por las formas de *articulación con las actividades legales* —privadas, sociales o públicas— o lícitas pero informales. Se trata de una bisagra entre lo legal, lo ilegal y lo informal, sin la cual no habría sido posible la existencia de las cadenas criminales que nos agobian y de las cuales participa un entramado de corrupción en varios niveles de la sociedad.

EN EL TERRITORIO



En el Suroccidente del país se pueden evidenciar claramente las diferentes formas de lavado de dinero y la imbricación entre lo legal y lo ilegal: gran parte de la renta mafiosa de la región, se utiliza en el sostenimiento de la guerra y, otra parte importante, se destina a la compra de grandes extensiones de tierra, parcelas en municipios cercanos a las ciudades, sector inmobiliario urbano, restaurantes, bares y hoteles. Tanto el sector financiero formal como informal, el contrabando, la inmigración legal e ilegal y hasta la trata de personas, son negocios satelitales de dicho mercado.

Llevamos mucho tiempo tratando de dilucidar qué fue primero: si la debilidad de nuestras democracias es la que ha permitido la existencia de la ilegalidad o si es esta la que ha corrompido a aquellas. Lo que sí está claro es que en algunos eslabones de la cadena se utiliza la violencia y distintas formas de coerción, y en otros se utiliza la corrupción, la captura, o la compra de conciencias.

El sector del oro es la muestra perfecta de la articulación entre lo legal y lo ilegal. De la producción anual que se comercializa en Colombia, el 75% no se sabe con exactitud de dónde proviene. La extracción, el procesamiento, la comercialización y la monetización permiten articular agentes legales, informales e ilegales. Esto dificulta determinar el origen lícito, informal o ilícito de este medio de pago. El oro es un producto legal, pero lo rodea un mundo ilegal, informal o criminal. Y difícilmente se puede establecer en qué momento se convierte en lo uno o en lo otro.

EN EL TERRITORIO

Las economías ilícitas no solo se presentan en áreas rurales de Antioquia, sino también en Medellín. Por ejemplo, en su periferia predominan los actores ilegales en la vida cotidiana. Algunas bandas criminales están integradas por más de quince mil hombres jóvenes y hoy controlan más de 62 actividades económicas, muchas de ellas legales (Manrique, 2023).



La articulación entre la legalidad, la informalidad y la ilegalidad a través de la complicidad, la distribución, el lavado de activos, la exportación, el transporte de productos ilegales, la compra clandestina de insumos, la compraventa de información industrial o comercial, la monetización de recursos, etc., ha creado un modelo sobre el cual se ha edificado parte del desarrollo económico del país. Es importante aclarar que esta realidad es válida tanto para el narcotráfico, como también para la renta minera, que financia los grupos criminales y los recursos producto del tráfico de maderas, flora y fauna.

No cabe duda pues, de que la existencia de grupos armados al margen de la ley, presentes donde las instituciones han estado ausentes, son un caldo de cultivo para que las economías ilícitas dominen los territorios con dinámicas entrelazadas y complejas, de tal forma, que el enemigo termina siendo cualquier actividad lícita que perturbe dicho control.

1.3

La vulnerabilidad de las comunidades en territorios históricamente afectados por la violencia y la pobreza

Aunque no hay consenso en cuanto a si la pobreza y la desigualdad son causas socioeconómicas que explican la presencia de las economías ilícitas, o si aquellas son más bien consecuencias de la permanencia de los grupos criminales y sus actividades, que no permiten el desarrollo institucional ni la consolidación de las economías lícitas, lo cierto es que los datos demuestran que, no obstante los esfuerzos y el progreso registrado en los últimos ochenta años en los principales indicadores sociales y económicos de Colombia, a diciembre de 2023 el país aún cuenta con 33% de la población en estado de pobreza monetaria y 11.4% vive en pobreza extrema, según la cifra más reciente del DANE; según la cifra más reciente del DANE; pero, además, en el mismo año Colombia resultó ser el segundo país más desigual de Latinoamérica, según la medición del coeficiente de Gini, que indicó un 0.546 (Galindo, 2022), y un 0.9 en 2023 (Avendaño y Rojas, 2023).

En estas condiciones, la franja social más vulnerable es aquella olvidada por el Estado: personas y comunidades atrapadas en medio del conflicto generado por los criminales, que las convierten en víctimas, manipulándolas u obligándolas a participar en sus actividades, y sin ninguna otra alternativa de subsistencia; por ejemplo, mineros ancestrales, artesanales e informales; pequeños campesinos, madres cabeza de hogar, y jóvenes sin oportunidades de educación, de un empleo digno o de emprender y consolidar proyectos empresariales.

Según los estudiosos del tema, las economías ilícitas conducen a lo que se conoce como trampas de la pobreza: aunque generan ingresos para las familias, en los hogares se mantienen los mayores niveles de pobreza monetaria y multidimensional. Pero, además, el recaudo tributario y el desarrollo institucional en los municipios donde viven estas familias cocaleras o mineras informales es muy bajo, por lo tanto, los gobiernos locales tienen pocas posibilidades de ofrecer bienes públicos que fomenten el desarrollo. También fenómenos como la deserción escolar, el trabajo infantil y las malas condiciones de salud o la pérdida de empleos de las comunidades, son realidades territoriales que dificultan resistir las presiones de la cadena de los mercados ilícitos.

Es cierto que Colombia ha avanzado en la lucha contra la pobreza, en especial en términos multidimensionales, pero estos logros son desiguales: mientras el interior del país experimenta un aumento en la riqueza, las áreas periféricas avanzan más lentamente, intensificando la divergencia económica y social entre regiones, y la ampliación de esa brecha es una desafortunada realidad.

El desafío es llegar a las pequeñas poblaciones del sector rural, donde es más difícil invertir en comparación con las áreas urbanas. Se requieren políticas especiales y apoyo estatal significativo con el fin de superar estas barreras para que, en alianza con el sector privado, se pueda disminuir la desigualdad. Sin intervención estatal adecuada, las regiones menos desarrolladas quedan atrapadas en la pobreza mientras metrópolis como Medellín avanzan y se desconectan de las inequidades en las zonas rurales.

Sin embargo, las ciudades como Medellín también tienen otros desafíos en las áreas urbanas, como brindar, especialmente a los jóvenes, empleos que les permitan mantenerse al margen de las economías ilícitas, terreno en el que el sector empresarial se convierte en un actor principal.

La población afrocolombiana vive una realidad muy desigual frente al resto del país (sufrir las tasas más altas de pobreza y pobreza extrema), aunque Colombia tiene una de las constituciones más avanzadas, ratificó el Convenio 169 de la OIT y aprobó la Ley 70 de 1993 y otros decretos que reconocen derechos especiales para las comunidades negras. Sin embargo, la implementación y aplicación práctica de toda esta normativa ha sido difícil, entre otras cosas debido a la falta de conocimiento y, de acuerdo con ACNUR (2012), porque “falta profundizar el reconocimiento político y cultural de sus valores, sus aspiraciones y sus modos de vida, para dejar atrás la invisibilidad cultural que potencia la exclusión socioeconómica, creando más desigualdad, segmentación social y ciudadanía incompleta” (p. 1).

Por otra parte, es cierto que en Colombia los campesinos han encontrado grandes dificultades para vivir de la producción de economías legales, debido en parte a los fenómenos que hemos analizado hasta ahora; pero también, según los líderes campesinos del grupo, al volumen de importación de alimentos que ha contribuido a que muchas familias del campo hayan buscado la subsistencia en la economía de la coca, aunque esta tampoco les ha permitido mejorar sus condiciones de vida. Según estos líderes, muchos campesinos han “tenido la desgracia de quebrarse produciendo alimentos y se han visto obligados a entrar a producir hoja de coca”. Y anotan, “No hemos sido capaces de mantener una soberanía alimentaria [...], no hemos visto un campesino productor de hoja de coca rico, lo que se ha visto es que viven en condiciones de precariedad”.

Este fue un punto sensible en la discusión, porque hubo quiénes, por un lado, afirmaron que el problema principal de la agricultura es la baja productividad, que tiene múltiples causas, y ven una oportunidad para el desarrollo del sector el aprovechamiento del comercio internacional; y por el otro, se preguntaron si realmente valía la pena ser un país agrícola en el que, para que el campo sea rentable, tal y como se ha probado en otras latitudes, debe subsidiarse.

Algunos de los participantes afirman que las posibilidades de construir condiciones de paz y desarrollo pasan por resolver la tenencia de la tierra en los territorios en los que las economías ilícitas en cualquiera de sus manifestaciones se encuentran instaladas. Según esta vertiente, son muy pocos los campesinos que han logrado hacer finca, sentar raíces o construir comunidades a partir de la propiedad de la tierra, porque no la tienen de manera plena y formal; lo que imposibilita una intervención integral del Estado y el desarrollo de cultivos permanentes y de ciclos largos. Como consecuencia, los campesinos están expuestos a buscar nuevas tierras y economías para vivir. Según Naciones Unidas, el 86% de las familias campesinas adscritas al PNIS eran arrendatarias o poseedoras, y solo el 6% tenían título de propiedad de la tierra.

Por otra parte, al hablar de economía campesina con el cultivo de coca, surge el interrogante de cómo lograr otras actividades productivas que puedan reemplazar o mejorar las condiciones de las economías ilícitas. Esto, teniendo en cuenta que, según algunos estudios, la economía cocalera representa entre el 2% y el 4% del PIB, en comparación con industrias como el café, que es el 1%; o que han permitido la autonomía económica a las mujeres cultivadoras o a las mineras afro informales.

Académicos intervinientes en la discusión sostienen que en Colombia hubo una recomposición violenta del ordenamiento territorial. En 2010 había más de 10 millones de hectáreas abandonadas; para 2022 aumentaron a más 12 millones; 3 millones de hectáreas despojadas y 7 millones de desplazados²¹.

Sin embargo, esta es una idea sobre la cual no existe un consenso, y que podría ser por lo menos complementada de una manera más pragmática —teniendo en cuenta los extensos tiempos que toman los procesos de legalización—, en el sentido de que el problema central no necesariamente está en la falta de titularidad de la tierra, sino en la imposibilidad de usarla o explotarla de manera pacífica y productiva.

Vale la pena mencionar que bajo la óptica del gobierno del presidente Petro (2022-2026), el vicepresidente de Bienes Muebles e Inmuebles de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) expresó que el objetivo de la entidad, desde el marco del nuevo paradigma de la lucha contra las drogas, es contribuir en la lucha contra el narcotráfico y en la transición de economías ilícitas y rentistas a economías sostenibles con inclusión, integrales y con justicia social y ambiental. Particularmente, se aspira a cambiar la lógica de funcionamiento de la SAE de un objetivo enfocado prioritariamente en la lucha contra el narcotráfico, a contribuir con la inversión social, la reforma agraria y las economías populares.

En este sentido, la información sobre los bienes y activos que administra la SAE permite identificar algunos elementos sobre las economías ilícitas y los focos que dichas economías tienen para inversión, lavado de activos o limpieza de capital. La siguiente información es de especial interés:

²¹ Ponencia de Camilo Gonzáles Posso, en el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas de Valiente es Dialogar, sesión 1, 4 de julio de 2023.

Las zonas donde tienen mayor actividad la extracción ilícita de minerales, la deforestación, los cultivos de uso ilícito, entre otras, son Catatumbo, el Magdalena Medio, sur de Bolívar y la cordillera occidental.

Un 80 % de los activos de la SAE están en zonas de control territorial de grupos armados.

La mayoría de los activos están en Bogotá, Cali, Palmira y Medellín.

Se ha identificado territorialmente dónde tienen lugar las mejores inversiones de empresas con activos rurales. La SAE administra 65 000 hectáreas de tierra, que constituyen un porcentaje importante de las mejores tierras del país, con la mayor vocación productiva y que, dentro de la frontera agropecuaria, se ubican cerca a centros urbanos, de comercialización y de consumo. La mayoría de dichos inmuebles están en Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Valle del Cauca, y en menor medida, en el Meta y el eje cafetero.

En síntesis, la pobreza, sus trampas y la desigualdad seguirán siendo factores determinantes en las dinámicas de las economías ilícitas, con el drama de victimizar y revictimizar a los pequeños campesinos y a los informales, el eslabón más débil de la cadena. En este contexto, la propiedad o la tenencia de la tierra es relevante, por ello instrumentos institucionales que gestionan activos de origen ilícito, como la SAE, podrían contribuir con el apoyo a la pequeña economía rural.

1.4

El componente humano y cultural: las economías ilícitas como vía de ascenso y movilidad social

Colombia ha sido un país en el cual portar un arma ha ofrecido a muchos la posibilidad de hallar un lugar en la sociedad y se ha convertido, además, en una vía de ascenso y movilidad social. El componente humano visto desde la perspectiva de la necesidad que todos tenemos de “ser alguien”, mueve las voluntades de muchas personas para sobresalir y, en este caso, la ilegalidad se convierte en un camino para lograr poder, dinero, respeto y reconocimiento de manera relativamente fácil. Sin embargo, una parte del grupo sostuvo que las causas de persistencia de las economías ilegalizadas son mucho más profundas y que estar vinculado a una de ellas no es una elección tan voluntaria, particularmente para la población rural de nuestro país.

El Grupo identificó dos factores que, sin ser los únicos y sin el ánimo de generalizar, aportan a esta problemática: la cultura del irrespeto a las reglas (cultura de la ilegalidad) y, tal vez en una escala superior, la violencia como medio para imponer la voluntad o tramitar las diferencias (cultura de la violencia).

De acuerdo con el profesor Luis Jorge Garay, Colombia ha transitado diferentes formas de ilegalidad desde la Colonia. Básicamente, ha habido tres fases en las que las actividades ilegales se han retroalimentado, reproducido, modernizado y adecuado a la sociedad: primero fue el contrabando como actividad lucrativa, el cual persiste con el lavado de dineros

provenientes de actividades ilícitas y cuyas rutas y corredores estratégicos han sido reconstruidos para el tráfico de drogas y minerales de extracción ilícita. En segundo lugar, en la mitad del siglo XX apareció la explotación ilegal de esmeraldas, aprovechada por agentes ilegales criminales con poder de intimidación y coacción. Finalmente, surgieron los mercados ilegales, inicialmente con la marihuana, luego la cocaína y más recientemente el oro, cuya rentabilidad es en la actualidad más alta que la mayoría de los mercados ilícitos.

Para algunos, lo anterior demuestra que se ha desarrollado una cultura de la ilegalidad en la que los productos cambian, pero los mecanismos y las prácticas se repiten y se multiplican a través de la historia.

Una reflexión de García Márquez refleja nuestra identidad y cultura como colombianos: “Somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo” (García Márquez, 1996, p. 29).

EN EL TERRITORIO



En un contexto de exclusión de la provincia desde la capital y un Estado con presencia débil en lo territorial, la cultura de la ilegalidad y de la informalidad, representada en el narco-tráfico y en economías paralelas, fue la vía para el ascenso y la inclusión social. Para ilustrar esto, resulta útil la frase de un narcotraficante en los años setenta que decía: “Si el mundo moderno al que nos hemos visto arrojados no ofrece alivio a nuestras necesidades, nosotros nos las arreglaremos a nuestro modo, bajo nuestras propias leyes”.

Igualmente, el culto a la riqueza, sin consideraciones éticas, de la mano con el armamentismo y la cultura del avivato, han afincado el narcotráfico en el departamento. Sobre esto, Jorge Giraldo (2010) ha escrito:

- Varios factores coinciden para la importancia de la zona en cuanto a producción cocalera:
- a) su característica de zona de frontera agrícola y colonización, tradicionalmente olvidada por el centralismo antioqueño y cordobés;
 - b) su condición de zona de control social por parte de los grupos armados ilegales, según el Ministerio de Defensa (Zuluaga, 2009: 88);
 - c) los altos niveles de desempleo y de precariedad en los ingresos de las familias que alentaron la explotación informal del oro y la madera” (Giraldo, 2010, p. 36).

La cultura de la ilegalidad no solo se presenta en nuestra sociedad con respecto a los mercados, sino también en la cotidianeidad. Vivimos en un país en el que la gente cree que puede adueñarse de un territorio e imponer su voluntad, y desconocer olímpicamente la normatividad. En este sentido, también son economías ilícitas cuando se cobra dinero (vacuna) para ingresar a una vereda o se impide arbitrariamente entrar a un barrio (fronteras invisibles); cuando los proveedores de alimentos de las tiendas de barrio deben pagar un peaje; o cuando el propietario de una finca se siente con derecho de cortar el árbol que quiera, poner música duro o correr el lindero del vecino. Las comunidades se han acostumbrado (o debido acostumbrar) a que se les imponga una regla no legal en un territorio en el que la fuerza pública brilla por su ausencia.



EN EL TERRITORIO

Los dineros del narcotráfico en Antioquia (y también en el resto del país) tienden a estar más concentrados que las utilidades que produce la economía legal. Una vez blanqueado el dinero, se legitima el narcotráfico como instrumento para enriquecerse, lo que refuerza la cultura de la ilegalidad mencionada. A este fenómeno se le ha llamado la legitimidad histórica del narcotráfico en la cultura antioqueña.

Una parte del grupo opina que las dinámicas de la ilegalidad tienen como componente estructural la violencia como medio para resolver las controversias, ejercer constreñimiento o imponerse al más débil. Ello se explica porque la característica propia de los mercados ilegales es la inexistencia de mecanismos pacíficos e institucionales para la solución de los conflictos, razón por la cual estos se resuelven por medios violentos. Podría suceder que estos medios violentos no sean siempre evidentes, pero no por ello inexistentes.

Otra parte considera que este es un mito que se debe superar: la violencia (especialmente en el mercado de los cultivos ilícitos y del narcotráfico), no es inherente a los mercados ilegales, y no toda economía ilegal es violenta, explosiva o involucra crímenes en magnitudes inmanejables. Las dinámicas de lo ilegal son muy amplias. En Colombia se ha desarrollado una cultura de la violencia, lo que no ha sucedido —tal vez a excepción de México— en otros países. Este es un reto particular que los colombianos debemos enfrentar.



TRES SECTORES CON PERSPECTIVA DE CADENA DE VALOR

Tal como ya se mencionó, entender el problema de las economías ilícitas como una cuestión de mercados con su respectiva cadena de valor y de suministro, proporciona un punto de partida más acertado para buscar soluciones. En lo que sigue, se hace una aproximación a los fenómenos objeto del diálogo con dicha perspectiva.

2.1 Cultivos ilícitos e industria de las drogas y del narcotráfico



EN EL TERRITORIO

Durante 2022 se registraron 42 576 hectáreas de coca, equivalentes al 21% del total de los cultivos a escala nacional. Además, en esta región el 45% de los cultivos se encuentran en áreas protegidas y el 16% en zonas de frontera (Zuleta, 2023)*.

* Hernando Zuleta, Economías Ilícitas. El caso del Catatumbo, Sesión 6, 24 de agosto de 2023, diálogo temático sobre economías ilícitas.

El cálculo del aporte del narcotráfico al PIB nacional ha variado entre el 2% y el 3.5%, hasta alcanzar el 4.5%. Como consecuencia, en Colombia se suele presentar el PIB con y sin cultivos ilícitos. Aunque hay quienes sostienen que los datos globales son engañosos porque incluyen adictos, usuarios ocasionales y frecuentes, según cifras de 2021 de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), en el mundo 219 millones de personas consumen cannabis, 60 millones opioides y 22 millones cocaína. Esas circunstancias exigen una mayor comprensión de las dinámicas de este mercado y sus reconfiguraciones desde una perspectiva de la economía política.

A pesar de que la voluntad política colombiana por fin comenzó a valorar la planta del cannabis, y pasó de “planta maldita a planta bendita para la ciencia” o “de la mata que mata a la mata que sana”, e hizo una transición hacia la industria farmacéutica y la salud pública, para algunos la ineffectividad de la política contra las demás drogas y sus usos resulta principalmente de insistir en utilizar mecanismos como la prohibición, que no solo ha sido insuficiente, sino también mal formulada e ineicientemente implementada. Considera esta vertiente que no legalizar toda la cadena, se ha convertido en una condición determinante para la persistencia de todas las dinámicas empresariales y los negocios ilícitos alrededor de ella, como el lavado de activos y la complicidad de algunos actores tanto a escala nacional como internacional.

Además, se llama la atención sobre la necesidad de diferenciar entre el uso indebido de un producto ilegal, de las prácticas tradicionales y los usos culturales de plantas como la coca. No hacerlo, lleva a la persecución de comunidades que usan estas plantas de manera ancestral y medicinal, conforme a su identidad cultural y a los principios constitucionales.

Equivocadamente, las acciones institucionales han girado alrededor de algunos eslabones (producción primaria), facilitando el fortalecimiento de otros que son determinantes en la cadena de valor, como la transformación, transporte y distribución.



EN EL TERRITORIO

En el Suroccidente colombiano predominan los cultivos ilícitos, clasificados por tipo de cultivo, municipio y región como se muestra a continuación:

Fuente: elaboración propia a partir de la información brindada durante el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas (VED).

Especialmente sobre la hoja de coca, según los datos del informe “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022” (UNODC, 2023), en 2022 se incrementó la presencia de dichos cultivos en la región del Suroccidente.



Si bien es cierto que hay un relativo consenso en cuanto a que la legalización podría ser una solución al problema del cultivo ilícito y del narcotráfico, también es cierto que una decisión unilateral de Colombia estaría lejos de resolver un problema global complejo, con mercados ya consolidados. Mientras en Estados Unidos, la Unión Europea y el sudeste asiático haya políticas prohibicionistas, seguirá existiendo el negocio del narcotráfico. Pensar que el Estado colombiano podría monopolizar la venta o la administración del negocio de las drogas es poco realista, puesto que sus competidores serán redes criminales cuyas acciones están totalmente por fuera de la ley.

En todo caso, hubo consenso en cuanto a que el mercado de los cultivos ilícitos y del narcotráfico, como todas las economías ilícitas, según lo expresado en la introducción del presente documento, responde a una lógica de redes criminales, con cadenas de valor y de suministro en las que participan actores que operan en la legalidad y actores extrarregionales. Los cultivos de hoja de coca, marihuana y amapola se enmarcan en una industria internacional de las drogas, que se desarrolla en una lógica económica de mercado e integra las leyes de oferta y demanda, donde desempeña un papel determinante el ordenamiento territorial y el control de los espacios rurales y urbanos por medio de la violencia, distintas formas de coerción y de corrupción.



EN EL TERRITORIO

Frente a los cultivos de marihuana, en el norte del Cauca está la mayor producción de esta planta en la región. Se estima que hay 15 000 productores, cada uno con 500 plantas aproximadamente (regulado por la organización de las comunidades productoras), en unas 750 hectáreas. Por su parte, las empresas con licencia para el uso de cannabis medicinal tienen aproximadamente 57 000 hectáreas.*

* Datos tomados de la ponencia de la profesora Diana Granados, que presenta los resultados del Seminario "Regular para la paz: de la guerra contra las drogas hacia la construcción de una economía regional sin violencias" de la Universidad del Cauca, la Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política e International Center for Transitional Justice (ICTJ). Los datos de la investigación se basan en varias fuentes.

A partir de los elementos indicados en los capítulos iniciales del presente documento, la idea es comprender en qué momento(s) de la cadena de valor se genera violencia y cómo se expresa esa violencia en este sector.

En realidad, el mercado de las drogas no solo obedece a la ley de la oferta y la demanda; también es objeto de diferentes *tipos de regulaciones*, y hay dos agentes capaces de establecer las reglas de juego en las cadenas de valor de este mercado: el Estado y los actores armados, pero, además, ambos se disputan la regulación y el control de estos sectores.

El Estado debe tener la capacidad de regular y controlar los negocios, garantizar que no haya violencia en los territorios, establecer al ser humano como el eje de su intervención, y asegurar la prestación de los bienes y servicios públicos en los territorios. El punto central es cómo construir presencia diferenciada del Estado en los territorios, entendiendo que la precariedad institucional también es diferenciada. En nada contribuye la progresiva disminución de la fuerza pública, a casi la mitad de los miembros activos en esta institución.

Las fuerzas militares son una forma de presencia del Estado y, aunque muchas veces han sido eficaces en su lucha contra el crimen, otras, sin embargo, han desatado la violencia contra las comunidades, bien solas, en complicidad o en connivencia con grupos armados ilegales que utilizan a la población civil de muchas formas. En todo caso, para todos el accionar de las fuerzas militares siempre debe estar enmarcado en las políticas de Estado (no de gobierno), en la Constitución, en la ley nacional y en los estándares internacionales.

* Olga Quintero, Las economías ilícitas en el Catatumbo, Sesión 6, 24 de agosto de 2023, diálogo temático sobre economías ilícitas.

EN EL TERRITORIO



A principios de los años noventa, ante la llegada de los cultivos de hoja de coca para su procesamiento ilícito, el Gobierno de Colombia anunció la instalación de bases antinarco, y se dio una gran movilización de campesinos, conocida como las marchas cocaleras. Como resultado, se plantearon alternativas a la fumigación y un plan de desarrollo con alternativas elaboradas por las comunidades, en el que se proponía el desarrollo de cultivos de palma, la transformación de la yuca y el aprovechamiento de otros productos de la región.

Los compromisos hechos a partir de las marchas cocaleras fueron incumplidos por el Gobierno, de forma que en 1998 se dio lo que se conoce como el éxodo campesino. Ante este movimiento, el Gobierno respondió con un mensaje de tranquilidad al campesinado para que volviera a sus territorios, y aseguró que cumpliría las promesas. Sin embargo, antes de que eso pudiera ser realidad, en 1999 llegó la arremetida paramilitar, que desarticuló la región, debilitó el tejido social campesino y produjo una gran ola de desplazamiento y asesinatos. Entre 1999 y 2004 hubo alrededor de 130 000 personas desplazadas de manera forzada, 11 000 asesinadas y 600 desaparecidas.

En este contexto, las organizaciones comunitarias en el Catatumbo han tenido un rol muy importante. Tras ese periodo, algunas familias empezaron a retornar al territorio, y en 2005 fundaron la Asociación de Campesinos del Catatumbo (Ascamcat), organización que en 2009 realizó un refugio humanitario para llamar la atención del Gobierno y denunciar las consecuencias de las fumigaciones con glifosato, las erradicaciones manuales y las violaciones a los derechos humanos asociadas a estas acciones. Como parte de la estrategia Ascamcat elaboró un pliego de propuestas que incluía siete mínimos, también llamados criterios, para la sustitución de cultivos, con el fin de garantizar la estabilidad a las familias que para ese momento dependían de la economía de la coca.

En 2013 la región nuevamente fue protagonista de una movilización campesina y epicentro de un encuentro de campesinos cultivadores de coca, con el objetivo de construir un mandato cocalero, donde propusieron soluciones estructurales para transformar el territorio (en relación con la salud, la educación y la construcción de un anillo vial para la paz), y exigieron garantías frente a las violaciones a los derechos humanos. Se reclamaba por la afectación que habían dejado los falsos positivos y se exigían garantías para los derechos humanos y el cuidado de la vida, así como para que se dejara de identificar al campesinado como el enemigo de la guerra contra esta economía.

Con respecto a la regulación y control de las economías ilícitas por parte de actores armados ilegales, en particular para la economía de la coca, pareciera que hoy esta es la que predomina. La violencia del mercado del narcotráfico no comenzó con las disputas entre los carteles y las FARC, sino que surgió cuando los compradores ejercieron violencia contra el campesinado. Lo anterior se demuestra, por ejemplo, en relatos recolectados por la Comisión de la Verdad, donde se identifica que a finales de los años setenta y ochenta los narcotraficantes atacaban a los campesinos, no les cumplían los pagos, los engañaban y los desaparecían. Esta es una realidad que se ha evidenciado en las tres etapas en la historia de Colombia en las que los actores armados ilegales han tenido el control de los territorios donde hay cultivos ilícitos y se moviliza la industria del tráfico de drogas: la bonanza marimbera en La Guajira; la disputa entre miembros de los carteles y grupos narcotraficantes; y la situación actual en la que el tráfico internacional y nacional es controlado por los carteles mexicanos.

EN EL TERRITORIO



Durante 2023 se presentó una crisis en el mercado de la coca por la sobreoferta. Al no haber compradores de hoja ni de pasta base, comenzó una emergencia social, a partir de la cual los productores empezaron a intercambiar gramos de hoja de coca por alimentos. Esta crisis puede significar una fácil migración de la población hacia otras economías ilegales, como la EIM, entre otras.

Otro aspecto que vale la pena mirar es cómo se comporta el narcotráfico según haya o no procesos de paz. Suele suceder que los cultivos aumenten o disminuyan en función de la probabilidad de un eventual acuerdo. Por ejemplo, cuando inician las negociaciones los cultivos aumentan, porque se espera una comprensión cuando se llegue a un acuerdo, acto seguido, los programas de erradicación o sustitución reducen los cultivos, pero luego estos vuelven a aumentar. La razón es la falta de continuidad y de sostenibilidad de los programas en el tiempo. Vuelven las economías de la ilegalidad porque no hay planeación ni seguimiento ni presupuesto asegurado para respaldar los programas de sustitución de cultivos y se vuelve un círculo vicioso.

Así sucedió entre 2016 y 2019, durante los cuales hubo una disminución del área cultivada con hoja de coca en Antioquia, Córdoba y Bolívar, que también se pudo constatar en otros departamentos como Guaviare, Caquetá, Putumayo y Arauca. Lo anterior, gracias al Acuerdo de Paz y a lo implementado en el primer año del PNIS. Sin embargo, el posterior aumento en los cultivos ilícitos podría explicarse por el carácter ilegal del producto como incentivo para su permanencia, las expectativas frente al Acuerdo de Paz y la desarticulación de los acuerdos con los procesos de participación de las comunidades.

Durante el diálogo se compartieron visiones diferentes respecto al grado de control que tenían las FARC del mercado de la coca antes de la firma del Acuerdo de Paz:

Para algunos, el rol de las FARC estaba en brindar seguridad a cambio de un cobro con base en el gramaje, una especie de impuesto para los actores que participaban en la cadena hasta el eslabón de los cristalizadores.

Para otros, dentro de los grupos armados hubo personas que controlaban toda la cadena del narcotráfico (los precios, los compradores, los vendedores, etc.), lo que —incluso para las FARC— significó divisiones internas y desató nuevas acciones de violencia.

Finalmente, se mencionaron experiencias en las que las FARC cambiaban permanentemente de actores, de estrategias y de acciones.

Tras la salida de las FARC-EP de los territorios a raíz del proceso de paz y de que el Estado no ocupó estratégicamente ese vacío de poder, otros grupos armados criminales tomaron su lugar y ejercieron el control. Esto intensificó la violencia en varias zonas del país, donde los grupos armados por fuera de la legalidad se disputan el control de las economías ilícitas. Algunos de los participantes sostienen que esto ha tenido incidencia en la caída de los precios de la coca, fenómeno que, dicho sea de paso, también le sucedió a las FARC cuando en una zona del país pretendieron regular, sin éxito, el precio de la marihuana, y produjeron un estancamiento en la compra del producto. En realidad, las FARC no tuvieron la capacidad de establecer precios. Sin embargo, sí tuvieron control en otros niveles de la economía e, incluso, según algunos participantes del diálogo, le disputaron al narcotráfico el control de los cristalizadores, pues es donde hay mayor ganancia en la cadena de valor. Por otro lado, la industria de las drogas ha implicado la negación de los derechos de las comunidades étnicas y campesinas; esto las ha llevado a niveles altos de pobreza monetaria y multidimensional y, por consiguiente, a estar en una situación vulnerable, uno de los factores que las ha conducido —sin que ese camino forme parte de su proyecto de vida— a incursionar en cultivos ilícitos como alternativa para mitigar la pobreza, y luego quedar atrapadas en relaciones económicas de poder y de esclavitud moderna.



EN EL TERRITORIO

Pese a diversos intentos de erradicación y sustitución, en esta región aún se produce hoja de coca, se transforma en cocaína y tiene rutas de salida a los mercados internacionales. Es decir, ha ido convirtiéndose en un clúster de la ilegalidad, y con ello se ha incrementado la presencia de grupos armados: el ELN, el Frente 33 del Estado Mayor Central (EMC) FARC-EP, el EPL y el Tren de Aragua, han incentivado paros armados y se ha intensificado el reclutamiento forzado.

2.2

Extracción ilícita de minerales (EIM)

Cuando se habla de economías ilícitas es evidente que la agenda en Colombia ha estado narcotizada, porque siempre se hace referencia al narcotráfico, sin embargo, esta es apenas una parte. Por ejemplo, muy poco se habla de la cadena criminal que permite que el oro extraído ilícitamente se exporte y que el 92% salga a través de la Oficina de Aduanas de Medellín. El precio promedio de la onza del oro en el *mercado* mundial ha sido de entre U\$1050 (el más bajo) y U\$2079 (el más alto) (Goldprice, s. f.), lo cual estimula un enorme proceso de informalidad e ilegalidad en las economías emergentes.

EN EL TERRITORIO



Con posterioridad al Acuerdo de paz, hoy se evidencia un proceso de reorganización y de reincorporación de las antiguas FARC-EP en sus espacios tradicionales, donde actuaba como regulador armado de los territorios. Pero, además, estos territorios fueron ocupados por otros actores armados como los carteles mexicanos, y se han fortalecido las rutas que conducen hacia Ecuador. Como consecuencia, hay una disputa permanente. Por ejemplo, en el Cañón del Micay, un territorio que cobija parte de los municipios de Argelia y El Tambo en el Cauca, hay un enfrentamiento territorial entre las organizaciones armadas (ELN, Segunda Marquetalia y EMC FARC-EP), con poca determinación del Estado por recuperar el control territorial, y una enorme capacidad económica de las mafias que les permite pagarles a varias organizaciones para que la cocaína salga hacia el Océano Pacífico. Otro de los resultados de esta situación ha sido el crecimiento exponencial de los cultivos de cannabis en el norte del departamento.

Es importante aclarar que los factores que determinan el precio del oro nada tienen que ver con las discusiones políticas o las lógicas nacionales: el pico de su precio en 2008 estuvo asociado, por ejemplo, a la crisis de la banca global, y luego por la invasión de Rusia a Ucrania que afectó el precio de los minerales en general, y en el del oro en especial, no tanto por el impacto del conflicto sobre las cadenas de suministro, como sí sucedió con el aluminio o el níquel, sino por una mayor demanda por parte de inversionistas, que lo perciben como un activo de refugio ante períodos de turbulencia financiera.

En el país hay extracción de minerales en 13 de los 32 departamentos, pero el 88 % del total nacional de las tierras de extracción se concentran en tres de ellos: Chocó, Antioquia y Bolívar. Desafortunadamente, también es en esos departamentos donde más se desarrolla el mercado ilegal del oro, el cual es de enormes proporciones y pasa prácticamente inadvertido. De acuerdo con el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA, se estima que ese mercado ilegal representa cerca del 80 % de la producción de oro del país, es decir, 42.4 toneladas; cifra consistente con las estadísticas de la Asociación Colombiana de Minería (ACM), la cual estima que el 14% de las más de 53 toneladas de oro producidas por Colombia en 2022, provino de minería legal, y el resto es producto de las operaciones de mineros artesanales, explotadores informales y organizaciones al margen de la ley.

En todo caso, en el ámbito nacional ha habido un claro aumento en la cantidad de extracción ilícita de minerales entre 2001 y 2014, con alzas particulares en 2006, 2011 y 2014, que corresponden a los picos en el valor del oro a escala global. Según el último informe de la UNODC, que monitorea las zonas con evidencia de EIM (especialmente el oro de aluvión), hay un aproximado de 120 000 hectáreas en Colombia en donde se desarrolla este flagelo, concentradas en el Bajo Cauca antioqueño, en Chocó, y con tendencia al alza en la Amazonía.

EN EL TERRITORIO



En relación con la minería, a partir de datos de la Agencia Nacional Minera, el Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano (Pupsoc) identificó que en el Cauca para 2019 había 216 títulos mineros que comprendían 317 131 hectáreas; 58 de los títulos mineros eran para explotación de oro, plata, cobre, plomo y níquel; 150 solicitudes de minería tradicional amparadas en la Ley 1032 de 2010, 3 solicitudes de legalización con base en la Ley 681 de 2001, y 457 propuestas de contrato en el marco de la Ley 685 de 2001.

EN EL TERRITORIO



A propósito de la EIM, este es un problema en Antioquia muy profundo y con implicaciones tan graves o peores que las del narcotráfico. En 2023 se estableció que la EIM en Antioquia ha deforestado 456 hectáreas; en doce meses se extrajeron 16 000 kilos de oro; se han movilizado 30 millones cúbicos de tierra, y se han afectado los ríos y quebradas con toneladas de mercurio. Por ejemplo, hay una quebrada que se llama la Cianurada (Manrique, 2023).

La empresa Mineros S. A., presente en Antioquia y el Bajo Cauca, compartió sus propios datos durante el diálogo*:

Entre el 1978 y la actualidad (2023), Mineros S.A. ha producido alrededor de 2 millones de onzas de oro, lo que en dólares equivale a 4 mil millones, que se han invertido en pagar impuestos, nómina, dividendos a los accionistas, regalías, etc. En ese mismo período la minería informal, ilegal y criminal, ha producido en nuestra propiedad minera 1 millón de onzas, es decir la mitad de nuestra producción legal. La empresa siempre ha enfrentado la ilegalidad a través de la institucionalidad y la presencia del Estado, solicitando que nos proteja, pero su intervención es intermitente y la EIM continúa, allí siguen...

Los estudiosos del sector se quejan de la asimetría en la información de la producción de oro, que denota una clara falta de control del Estado. Por ejemplo, en 2016 se tenían cifras de 60 toneladas de oro producidas en ese año que, con la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), bajaron a 40 toneladas en 2017. Lo que

*Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, sesión 4, 27 de julio de 2023.

sucedio, por supuesto, no fue que desaparecieran 20 toneladas en un año, sino que, como respuesta al RUCOM, dejaron de reportarse esas toneladas, bien porque eran ficticias o bien porque se movieron a otros países a partir de donde se comercializaron.

Este no es un fenómeno exclusivamente colombiano. Los tres países con mayor producción de oro de extracción ilícita en la cuenca amazónica son Perú, Brasil y Colombia. Particularmente en esta zona, se han encontrado en las poblaciones niveles muy altos de mercurio: hasta 126 partes por millón (ppm), cuando el máximo permitido según la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 1 ppm. También se mencionan a Venezuela, Panamá, Ecuador y Perú, cuando de la cadena de la EIM se trata.

La cadena de valor del oro tiene cuatro fases: extracción, transformación y fundición, comercialización y exportación. Esta cadena de valor cuenta con procesos legales en un mercado completamente controlado, pero también hay procesos completamente ilegales y sin ninguna intención de legalizarse, y con una mezcla entre mercados y actores legales e ilegales. Es decir, se comienza a fusionar lo ilegal con lo legal: actores ilegales venden a actores legales autorizados y de esa manera el dinero ingresa a los canales de la legalidad.

Una cadena de valor de estas características es absolutamente compleja y presenta unas problemáticas estructurales en cada fase. Un estudio de la WWF (2021) encontró una tensión entre normas mineras, ambientales y étnicas, inexistencia de espacios integrales de diálogo, inadecuada trazabilidad del oro, sistemas de información insuficientes y desarticulados, entre otros. De manera más específica, en la fase de extracción se ven debilidades en las actuaciones gubernamentales, limitaciones en la formalización, insuficiencias en el control y san-

ción de la minería ilegal, y ausencia de controles a los insumos. Respecto a la transformación y comercialización, los controles a comercializadores han sido inadecuados, además de que estos son muy diversos en sus niveles y los procedimientos de exportación son complicados. Además, en la exportación se ha visto que los controles en zonas francas son débiles y el nivel de contrabando es muy alto.

En particular, es fundamental entender las diferencias entre los actores de cada eslabón de la cadena de valor, por ello se plantea *no confundir lo artesanal y ancestral con lo informal y menos con lo ilegal*. Por el contrario, la ancestralidad y la informalidad de determinadas actividades hacen vulnerables a las comunidades que las practican, y las ponen en riesgo de quedar atrapadas en redes criminales. Tal vez el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM, 2018), es el que mejor ha explicado este asunto.

Igual que en el capítulo anterior sobre cultivos ilícitos, el eslabón de las comunidades étnicas, poblaciones indígenas y negras que ejercen la actividad minera ancestral y artesanal (MIAA) a pequeña escala en América Latina, y especialmente en Colombia, usualmente ha sufrido lo que ellos llaman “esclavitud moderna”, porque en el ejercicio de sus actividades de subsistencia las han confundido o han sido víctimas de actores mineros cuya renta de origen minero se destina a financiar actividades ilegales y criminales. Recordemos que la MIAA es una actividad legal que no requiere título, que es ejercida en los territorios de dichas comunidades y cuya única exigencia es registrarse en la alcaldía correspondiente. Esto ha tenido consecuencias en la profundización de las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad para las comunidades étnicas, la negación de sus derechos y la extracción de su riqueza de manera atropelladora e ilegal.



EN EL TERRITORIO

En 1874 el oidor Mon y Velarde describía cómo estos territorios fueron construidos a partir de la minería, en un contexto atravesado por una crisis a causa de la Conquista y del mismo nacimiento de la actividad minera, centro de la configuración territorial en municipios como Yolombó, Remedios y Segovia.

La minería informal o en proceso de formalización es aquella que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley: título minero vigente; programa de trabajos y obras o documento técnico aprobado que haga sus veces; licencia ambiental o instrumento ambiental otorgado; normas laborales, ambientales, de seguridad o higiene minera; capacidad técnica mínima necesaria; o bien el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales. Este tipo de informalidad existe en las extracciones de subsistencia y a pequeña escala, y se considera informal porque, aunque tenga vocación de formalización, puede demostrar que no ha logrado regularizarse ni formalizarse por factores ajenos a su voluntad. Por su parte, la minería ilegal puede tener ocurrencia en pequeña, mediana y gran escala. Se denomina “ilegal” cuando, teniendo opciones de legalizarse, el minero elige mantenerse por fuera de la legalidad (GDIAM, 2021a, p. 24). No debe denominarse informal, sino ilegal, a un actor mediano que opera con inversiones de capital importantes, a menos de que pueda demostrar que no ha podido regularizarse a pesar de sus esfuerzos y por razones ajenas a su voluntad. Se considera que un minero mediano al no regularizar su situación está ejerciendo la minería ilegal.

EN EL TERRITORIO



Desde 2000 el Pupsoc ha llevado a cabo una lucha por defender el macizo colombiano de la minería tanto legal como ilegal. Especialmente la minería ilegal tiene un gran impacto en las comunidades campesinas, pues la experiencia indica que después de vincularse a esta economía es difícil que vuelvan a su vocación agrícola. Respecto a la minería legal, dicha organización señala que la desaparición de la tradición agrícola da paso a la entrada de transnacionales mineras que también generan efectos deseados e indeseados en los territorios. Algunos líderes han señalado que hay explotación minera en alrededor del 85 % de los municipios que pertenecen a la corona del macizo colombiano.

En la actualidad se adelanta una iniciativa en el Cauca sobre dos áreas mineras: una de minería especial y una de inversión del Estado. En este contexto, algunas comunidades articuladas al Pupsoc, como el Proceso Popular y Campesino del Municipio de La Vega, han llevado a cabo procesos para una consulta popular con el fin de oponerse a la minería. Sin embargo, aunque fue aprobada por la Registraduría, la consulta no se ha podido hacer por la falta de recursos en la alcaldía del municipio.

Estos dos tipos de minería, la informal y la ilegal, se diferencian de la extracción ilícita de minerales, que opera, generalmente, a mediana y gran escala. Se configura como ilícita cuando en su financiamiento, operación o comercialización participan grupos armados criminales. “En zonas bajo el control de estos grupos, es frecuente que los mineros formales e informales de todas las escalas estén sometidos a la extorsión, y que las redes de suministro sean controladas por criminales” (GDIAM, 2021b, p. 19). No entender este fenómeno, ha llevado a convertir la minería artesanal, la informal y al pequeño minero en sujetos de ilegalidad e incluso en criminales.

Por otro lado, esto no se puede entender solo como un problema de pequeños mineros obligados por actores armados, porque una característica de la cadena del oro es su articulación entre lo legal y lo ilegal. Los actores armados violentos se relacionan con la economía del oro en casi todos los eslabones de la cadena: al momento de la extracción, en el procesamiento, en el transporte, en la refinación, en la exportación y en la monetización de los recursos del oro vendido en el exterior.

A partir de estos elementos, la idea es comprender, entonces, en qué momento de la cadena de valor del sector minero se genera violencia y cómo se expresa dicha violencia.

Los minerales en general, y el oro en particular, son productos legales, cuya compra, venta y uso es lícito; pero, además, es un método de pago de características globales. De allí la dificultad para detectar aquel oro producido por fuera de la ley y sin cumplimiento de requisitos técnicos, ambientales o sociales, y lograr su control. Tan difícil es su identificación, que la Policía Nacional debió introducir un criterio de razonabilidad desde el punto de vista de lo que un individuo, por ejemplo, un barequero²², podría razonablemente producir si trabajara todos los días del año. Y así resulta que hay quienes, con un método artesanal, reportan cifras de comercialización tan altas como las de una draga grande.

La actividad minera entró en el círculo de la violencia cuando los grupos armados ilegales descubrieron el negocio para financiarse, y amenazaron, utilizaron o asesinaron a los eslabones débiles, y se aliaron o corrompieron a los más fuertes para mantener sus rentas ilegales y criminales.

Un ejemplo es la iniciativa de regulación por parte del Estado, a través de la creación del RUCOM, como instrumento de control del mercado del oro. Como consecuencia, el Ministro de Minas de ese momento y su familia fueron amenazados por los clanes

mineros ilegales, a quienes ciertamente no les interesaba la implementación de cualquier instrumento que diferenciara la formalidad de la ilegalidad.

Otro es el proyecto Zijin-Continental Gold en Buriticá (Antioquia), originalmente de capital canadiense y posteriormente chino. A mediados de la década anterior grupos armados ilegales, que ejercían en la zona control, extorsión y tráfico de drogas, lo asediaron fuertemente, lo que acarreó graves problemas de seguridad no solo para los trabajadores de la empresa, sino también para la población local.

En respuesta a estas amenazas y para garantizar la seguridad en la región, las fuerzas armadas colombianas realizaron operativos para desarticular y debilitar la presencia de estos grupos armados ilegales. Esas acciones fueron acompañadas de un fortalecimiento institucional en la zona. Así, el Departamento de Prosperidad Social, la Agencia Nacional de Minería, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Buriticá y la empresa Continental Gold suscribieron a finales de 2017 la Alianza Integral por Buriticá (Agencia Nacional de Minería, 2017), con el objetivo de desarrollar una estrategia que contribuyera a mejorar la gobernanza del municipio, atacando problemas estructurales como la pobreza multidimensional. Para ello se adelantaron procesos de diálogo territoriales como el Plan Buriticá, y la autoridad minera asumió un rol activo alineando la gestión e inversión social de las empresas para darles una mayor sostenibilidad y pertinencia de cara a las necesidades de las comunidades.

Infortunadamente, a partir de 2023 la situación se ha deteriorado nuevamente, por cuenta de un accionar menos decidido del Estado contra esas redes criminales, que ha derivado en un incremento del control territorial de grupos armados ilegales y un mayor asedio a las empresas y a la comunidad en zonas mineras como Buriticá.

²² Persona que de forma artesanal, sin ningún tipo de maquinaria o ayuda mecánica, lava arena extraída de terrenos aluviales para separar oro y otros minerales.

Asimismo, los grupos armados al margen de la ley no solo han violentado los diferentes eslabones de la cadena del oro y han declarado enemiga la actividad minera formal y empresarial que obstaculiza su negocio; también han instrumentalizado las áreas de manejo especial (por ejemplo, los ecosistemas ambientalmente sensibles) para limitar el accionar estatal y facilitar la EIM. De acuerdo con la UNODC, más del 50% de la explotación del oro de aluvión, equivalente a más de 47 000 hectáreas, se concentra en reservas naturales protegidas y otras zonas donde la extracción minera está prohibida.



EN EL TERRITORIO

Respecto a la riqueza hidrográfica, esta región del macizo colombiano concentra una parte valiosa y es la reserva hídrica más importante del país, incluso declarada como reserva de la biósfera “Constelación Cinturón Andino” por la Unesco. Tiene más de 300 lagunas registradas; es nacimiento de los ríos Cauca, Magdalena, Putumayo y Caquetá, y del río Patía y surte alrededor del 70% de los acueductos del país.

Queda claro que regular este sector es muy difícil debido a sus dinámicas mezcladas de ilegalidad y legalidad, y a que, cuando el Estado ha intentado hacerlo, los actores armados han presionado decididamente. Una estrategia efectiva de regulación del mercado del oro requiere necesariamente entender en profundidad los incentivos económicos en cada momento de la cadena de valor, combatir a los cómplices y criminales más fuertes, y proteger a los más débiles.

2.3

Deforestación (tráfico de madera, flora y fauna)

Según el informe de la WWF (2021) sobre los efectos de algunas economías ilegales en los ecosistemas, se ha identificado que, según el monitoreo permanente de bosques en Colombia, en 2022 había 59.3 millones de hectáreas de bosque natural, equivalentes al 52% del territorio continental e insular, el 65.6% está ubicado en la Amazonía. Desafortunadamente, el último dato muestra una destrucción de casi el 30% de los bosques en 2021. Los ocho municipios con más deforestación durante ese año fueron: Uribe (más del 38%), Cartagena del Chairá (más del 26%), Tibú (más del 22%), Calamar (más del 16%), Mapiripán (más del 9%) y San Vicente del Caguán (más del 9%).

De la deforestación total registrada en 2022, el 53% se concentró en los siguientes núcleos: Guaviare (12.3%), sabanas del Yarí-Caguán (10.6%), sur del Meta (9.2%), Putumayo (6.1%), área andina norte-Catatumbo (4.4%), Mapiripán (Meta) (4.0%), área andina centro norte-nororiente de Antioquia/sur de Bolívar (2.9%), Pacífico norte (2.4%) y Paramillo (2.4) (WWF, 2021).

Se informó al grupo de Diálogo que, entre 2019 y 2022, la Operación Artemisa, ejecutó 21 acciones militares, de las cuales todas, excepto una, tuvieron lugar en parques nacionales naturales y zonas de reserva forestal (especialmente en Guaviare, Meta, Caquetá, Putumayo y Amazonas). Los resultados se concentraron en el 3 % del total del área deforestada entre 2019 y 2021.

Contrario a lo que podría pensarse, ni el cultivo de la hoja de coca ni la EIM son las principales causas de la deforestación. Hay siete factores principales que inciden directamente en ella, según la caracterización del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y en su orden son: la praderización orientada al acaparamiento de tierras; las prácticas insostenibles de ganadería extensiva; los cultivos ilícitos; el desarrollo de infraestructura de transporte no planificada; la extracción ilícita de minerales, la tala ilegal, y la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas.

Para mejorar el entendimiento de la problemática de la corrupción y el crimen organizado en torno a la deforestación y la pérdida de biodiversidad, existen cuatro motores que impulsan estos fenómenos: tráfico de madera, tráfico de fauna y flora, apropiación ilícita de tierras y EIM. Para cada uno de los motores existen análisis y caracterización de la cadena de valor a partir de tres momentos: los detonantes, los mecanismos para iniciar las actividades y la materialización de los fenómenos, y las relaciones de estos entre sí. También existe una focalización en Chocó, Guaviare, Amazonía y el Urabá antioqueño²³.

Las principales características del tráfico de madera en cada fase de su cadena de valor son, que en la extracción existen gran cantidad de solicitudes de aprovechamiento patrocinados por intermediarios, a lo que se suma una gestión forestal para dichos permisos que resulta insuficiente. En el transporte se ha identificado falsificación, plagio, adulteración o venta indebida del Salvoconducto Único Nacional en Línea, además de que los controles a la movilización de madera muestran

ser bastante débiles. Finalmente, en la transformación y comercialización de la madera, se ha encontrado un problema importante de registros fraudulentos del Libro de Operaciones Forestales en Línea. Adicionalmente, los controles a la importación han sido inadecuados y existen varias debilidades en la implementación de la Guía de Compras Públicas.

La deforestación y el tráfico de madera a menudo se encuentran acompañados del tráfico de fauna y flora silvestres. Las fases de esta cadena de valor son la extracción, el transporte y la comercialización. Dentro de estas fases hay actuaciones legales, ilegales y las formas en las que se mezclan las actividades legales e ilegales. Igualmente, se identifican como hallazgos generales la debilidad administrativa, y sanciones e inhabilidades deficientes.

Según WWF (2021), también existe el fenómeno de la apropiación ilegal de tierras con miras a la deforestación. Los desafíos centrales de este fenómeno son la omisión, lentitud o inacción por parte de algunas entidades competentes a la hora de denunciar, prevenir, controlar y mitigar la apropiación ilegal de tierras con intenciones de deforestación, en zonas donde existen restricciones de ordenamiento territorial o que se encuentran en procesos de titulación. En ese contexto, los principales detonantes de la deforestación son: la búsqueda de oportunidades de inversión en negocios agroproductivos o de actividades ilícitas como los cultivos de coca; el conocimiento de la planeación y futura destinación de los recursos públicos para el mejoramiento de servicios básicos o proyectos productivos en la región, y la expectativa de que se desarrollen planes de inversión en el territorio (WWF, 2021, p. 71).

²³ Ponencia de Mauricio Cabrera sobre Proyecto Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales, implementado en alianza entre WWF y Transparencia por Colombia, Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible e InSight Crime para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Dicho proyecto forma parte de una iniciativa mundial para analizar los factores que inciden en la deforestación y su relación con los fenómenos de criminalidad y corrupción Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, sesión 4, 27 de julio de 2023.

3

DIMENSIÓN INTERNACIONAL

La política de drogas en Colombia se enmarca en el prohibicionismo y en su relación con Estados Unidos. La discusión internacional sobre prohibir o legalizar (que en términos técnicos se refiere a regular) necesariamente requiere que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que depende de la discreción de países influyentes como Estados Unidos, lidere un debate político abierto y basado en la evidencia, como base para revisar y reformar las convenciones internacionales de drogas.

En el seno de la Comisión de Estupefacentes de la ONU (CND por sus siglas en inglés) se dan con regularidad discusiones sobre el fracaso de la prohibición, y algunos actores, entre países y organizaciones de la sociedad civil, alertan constantemente

sobre el efecto negativo de las actuales políticas de drogas en las sociedades y en las personas. Un ejemplo es el consumo, que no ha logrado reducirse mundialmente, al contrario, cada vez más aumenta el número de consumidores y el tipo de drogas que se producen en el mundo. Lo mismo ocurre con los cultivos ilícitos, la producción de drogas y las personas encarceladas o condenadas a pena de muerte; cada vez son más, no menos.

Colombia ha sido uno de los países que ha intentado mover la discusión internacional en la CND. Su liderazgo llevó a la celebración de la sesión sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 (UNGASS, 2016) en la que se resaltó la ineficacia del sistema y la necesidad de abordar la problemática de las drogas con un enfoque de derechos humanos. Este año, en marzo de 2024, en la 67ª sesión de la Comisión de Estupefacentes, el Gobierno de Colombia lideró con 62 países una declaración que reconoce el fracaso de la política mundial de drogas y llevó a voto una resolución de Estados Unidos, que implicó “romper el Consenso de Viena”, una tradición de la CND (FIP, 2024).

Pero estas actuaciones no van más allá de evidenciar desacuerdos frente al Sistema Internacional de Drogas. Sin el consenso de los países miembros de la CND, especialmente de Estados Unidos, las obligaciones internacionales de Colombia y de todos los países hacen difíciles los cambios. Así que, ante la ausencia de reformas, según algunos, es necesario explorar otras interpretaciones de las convenciones internacionales en el plano nacional, que les permitan a los países experimentar con estrategias diferentes, innovadoras y acordes con las problemáticas que tienen. Esto es lo que ha ocurrido con la regulación de la marihuana para fines recreativos, actualmente permitida en varios países o jurisdicciones, a pesar de no ser legal a la luz del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas (Thoumi, 2021)

Actualmente, hay una altísima preocupación por la producción de drogas sintéticas como el fentanilo, las anfetaminas y sus análogos, que da la idea de que la comunidad internacional está desviando su atención de la producción de drogas que provienen de cultivos (como la marihuana, la cocaína y la amapola) y, por consiguiente, desenfocándose de Colombia. Esta realidad podría abrir una oportunidad para los países productores como Colombia y permitir otras formas de abordar la oferta de los productos provenientes de cultivos de uso ilícito. La situación se debe en buena parte a la campaña de Estados Unidos para lograr el apoyo internacional con el fin de reducir el consumo del fentanilo en ese país, que resulta del control de la entrada de este y otros opioides sintéticos a su territorio.

Las nuevas drogas y las drogas sintéticas representan un reto aún mayor para el control que se propone ejercer el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, dado que son productos elaborados a partir de sustancias legales como medicamentos y sustancias o precursores químicos. Sin embargo, los niveles de consumo mundial de marihuana, cocaína y heroína aún se mantienen, sin reducción, en todo el mundo.

De hecho, Europa experimenta en este momento un aumento del tráfico de cocaína e incluso reporta su producción en laboratorios en ese continente, y la interceptación de pasta básica de cocaína. Hay evidencia que puede indicar nuevas dinámicas del mercado de cocaína en Colombia y en Latinoamérica, lo que explica la situación de violencia en Ecuador.

Las zonas de frontera en Colombia son clave para el análisis del narcotráfico en el país y en la región. Estas funcionan como bisagra entre lo que sucede a escala nacional e internacional. A pesar de haber aprobado una ley de fronteras (Ley 2135 de 2021) para atender las circunstancias especiales de estas zonas, Colombia no las controla completamente; son los actores armados y las redes criminales las que en el terreno ejercen el dominio y, no por casualidad, es justamente allí donde se superponen las economías ilícitas: por donde sale el oro ilegal/criminal y también la cocaína. Por ejemplo, Putumayo tuvo un incremento del 77% en los cultivos de coca según el último informe de la UNODC.

Por otra parte, recientemente se ha alertado sobre la existencia de nuevos laboratorios para la producción de cocaína en Centroamérica y sobre la presencia de cultivos de hoja de coca en Honduras, Guatemala, el sur de México, Venezuela y Ecuador, tal y como lo mencionó Adam Isacson en su ponencia²⁴.

Frente a la marihuana, algunos consideran que esta ha dejado de ser un problema que trasciende fronteras, a causa de la regulación de su uso para fines medicinales y terapéuticos, lo que ha desincentivado el interés de las redes criminales. Lo cierto es que, al igual que con la amapola-heroina, en Colombia no se hace un monitoreo juicioso de estos cultivos y su tráfico.

Todo lo anterior indica que el tráfico de cocaína y otras drogas sigue rampante y afecta gravemente a los países y a las personas. No obstante, se continuará con los lineamientos de las convenciones internacionales de drogas de las Naciones Unidas y de la cooperación internacional de Estados Unidos y, en menor medida, de Europa. Se prevé que Estados Unidos seguirá orientando el accionar de Colombia con el paradigma de la prohibición, que se basa en estrategias tradicionales como la interdicción, la erradicación, la extradición y la lucha contra la corrupción y el lavado de activos.

Estos lineamientos terminan reflejados en las acciones de los gobiernos de Colombia, incluso en aquellos donde se plantean procesos concertados de sustitución de cultivos ilícitos, como en el marco del Acuerdo de Paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP, en el cual se señala la ilegalidad de los cultivos posteriores a junio de 2016. Igualmente sucede con los elementos centrales expuestos en la política de drogas del presidente Gustavo Petro, en la que se plantean planes de erradicación a pequeños cultivadores, y se criminaliza a quienes cultiven con posterioridad a la erradicación.

Sin embargo, algunos actores de la comunidad internacional siguen alertando sobre la ineficacia de este sistema. Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) emitió un informe en 2023 y se pronunció en la más reciente sesión de la Comisión de Estupefacientes (marzo de 2024) para alertar sobre los impactos negativos de las políticas de drogas en los derechos humanos. Y otros países siguen desarrollando acciones que no son aceptadas por las convenciones internacionales de drogas de Naciones Unidas, como regular la marihuana o usar la hoja de coca para fines industriales.

²⁴ Adam Isacson. Dimensiones internacionales de las economías ilícitas. Sesión 9, 14 de septiembre de 2023, Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas.

3.1

La cooperación internacional de Estados Unidos

El apoyo de Estado Unidos a Colombia para la lucha contra las drogas ha sido constante en el tiempo. El presupuesto para la cooperación se ha mantenido sin variaciones significativas a pesar de los cambios de gobierno en Colombia y sus distintas posturas políticas, así como del paso de diferentes administraciones en Estados Unidos: Obama y Biden han tenido actitudes más progresistas mientras Trump ha defendido medidas represivas tradicionales.

El Plan Colombia es un antecedente de altísima importancia en la cooperación internacional hacia Colombia, que permite comprender mejor el marco internacional de drogas en el que nuestro país ha implementado sus políticas, así como el estado actual y futuro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.

El Plan Colombia fue concebido en 1999 e inició su implementación en 2000 bajo el mandato del presidente Andrés Pastrana, como una estrategia entre Colombia y Estados Unidos para impulsar la lucha antinarcóticos y contrainsurgente. Es considerado por algunos como muy exitoso en ambos objetivos. Pero para otros, si bien es cierto que respecto a la contrainsurgencia obtuvo resultados importantes, estos son cuestionables en el componente antinarcóticos dado que tanto los cultivos ilícitos como la producción de drogas, e incluso el consumo local, hoy se encuentran en los más altos niveles históricos.

En cuanto a los cultivos y a la producción, para algunos estos sí lograron disminuirse y lo hicieron significativamente, pero la falta de continuidad en esta estrategia, principalmente en erradicación, contribuyó a su aumento. En contraposición, para otros miembros del grupo, los éxitos del Plan Colombia en materia de cultivos y producción de drogas se atribuyen a la aspersión aérea; una estrategia que para algunos es insostenible en el tiempo, no reduce las causas estructurales que explican este fenómeno, y causaron graves violaciones a los derechos humanos.

Para parte del grupo, el Plan Colombia demostró la utilidad de la cooperación internacional, la efectividad de su acompañamiento en los territorios y los resultados en materia de fumigación y erradicación de cultivos, con el apoyo de los Estados Unidos. Colombia cuenta hoy con una vasta experiencia en el control del mercado de las drogas, especialmente para la interdicción de todas las drogas y las sustancias asociadas, de la mano de una presencia importante de la Administración de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA), que permanentemente colabora y fortalece las estrategias de lucha contra las drogas.

Sin embargo, estas estrategias se consideran ineficientes a largo plazo para contrarrestar el narcotráfico y han generado una dependencia de los Estados Unidos al no priorizar la construcción de instituciones propias que den continuidad y sostenibilidad a las políticas, programas y acciones implementadas en el marco de dicho plan.

Para algunos, el Plan Colombia resultó en un sometimiento innecesario de la política de seguridad a la política de lucha contra las drogas. Otras miradas sobre este punto plantean que, aunque el principal problema de seguridad en los territorios no es exclusivamente el narcotráfico, es importante reconocer el impacto que este tiene en las dinámicas territoriales y en la vida de las personas y, por lo tanto, es necesaria una política de seguridad, de defensa y de justicia que enfrente las consecuencias del fenómeno de las drogas ilícitas para la ciudadanía.

En todo caso, uno de los grandes aprendizajes que dejó el Plan Colombia es que el país requiere su propio proceso de fortalecimiento institucional para superar los múltiples factores que determinan el surgimiento y la permanencia de las actividades ilícitas; y que todos los actores involucrados deben navegar de manera coordinada, consistente y continua hacia un propósito común en beneficio del interés general.

La política de drogas seguirá siendo prioritaria para Estados Unidos. El tema está presente en los debates previos a las elecciones de nuevo presidente este año (2024).

3.2

EIM y deforestación

Algo similar ha sucedido en relación con la extracción ilícita de minerales (EIM), mercado en el cual, si bien es cierto Estados Unidos ha apoyado con ayuda policiva la lucha contra este fenómeno y sus redes criminales, la verdad es que no le representa un tema prioritario, tal y como lo demuestran las acciones desplegadas de menor envergadura, en medio de una nueva ola del precio mundial del oro que produce gran rentabilidad en el mercado ilícito.

Por otro lado, la deforestación es una prioridad para el gobierno del presidente Biden y algunos programas de la USAID, lo que se ha materializado en algo de ayuda militar y policiva. Sin embargo, no es clara la estrategia de Estados Unidos para ayudar a otros países en combatir la deforestación.

carteles colombianos con negocios con los mexicanos, lo cual provocó en su momento un pacto entre ellos para mantener el control sobre su territorio. Por esa época, los carteles de la droga y la guerrilla colombiana eran considerados narcoterroristas y las alianzas entre las redes criminales colombianas de toda índole, hacían que Colombia fuese considerado como un Estado fallido.

Otro fenómeno de coyuntura es la crisis migratoria. Para algunos, hay una relación entre la migración y la reconfiguración de los mercados de las drogas, dado que muchos cultivadores de hoja de coca han salido del país a raíz de la falta de ingresos causada por la crisis de la coca, espacio que ha sido ocupado por los inmigrantes que llegan a Colombia. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos ratifica que antes esta economía solucionaba las necesidades básicas insatisfechas de algunos campesinos, pero ahora ni siquiera lo logra, y que la demanda internacional está cambiando, lo que ha abierto nuevas rutas para el narcotráfico.

3.3

Cambios y permanencias

Finalmente, vale la pena detenerse en lo que podría llamarse algunos cambios y permanencias en la dinámica internacional sobre las economías ilícitas.

Existen discursos o mitos que permanecen en la narrativa sobre las economías ilícitas que limitan la posibilidad de analizar con rigurosidad las dinámicas de estos fenómenos y sus cambios, más allá de los intereses ideológicos o geopolíticos. Un ejemplo de esto es la mexicanización de Colombia. No obstante, en el pasado se hablaba de la colombianización de México. En realidad, esta es una dinámica entre ambos países que lleva más de cuarenta años, pues desde los años ochenta ha habido

Como síntesis de este capítulo puede decirse que la dimensión y la dinámica internacional son fundamentales para analizar el fenómeno global de las economías ilícitas, que transitan como un negocio en la economía mundial. Aunque ha habido alteraciones en el mercado y (pocas y aisladas) evoluciones frente al fenómeno (particularmente de las drogas ilícitas y, en entre estas, de la marihuana y la cocaína, Colombia sigue implementando una estrategia mayoritariamente prohibicionista y represiva, con base en el apoyo internacional y especialmente de los Estados Unidos. Pareciera que Naciones Unidas es el estamento multilateral mayor, que debería liderar la discusión en el mundo en cuanto a la regulación o prohibición, por lo menos de los cultivos ilícitos, tarea que aún está pendiente.

4

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE GUSTAVO PETRO FRENTE A LAS ECONOMÍAS ILÍCITAS

Con la llegada del gobierno Petro, se ha planteado un cambio en la forma de abordar el problema de las economías ilícitas y se ha propuesto dar un giro en tres direcciones: atacar los laboratorios de procesamiento de cocaína; dirigir los esfuerzos militares a incautar la pasta de coca y la marihuana, e investigar a exintegrantes e integrantes de la fuerza pública vinculados a las organizaciones narcotraficantes. Sin embargo, en lo que va corrido del mandato los resultados operativos en destrucción de laboratorios e incautaciones no son muy diferentes a los de gobiernos anteriores, y la investigación de integrantes de las antiguas FARC o de la fuerza pública vinculados al narcotráfico no muestran evidencias concretas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 planteó promover la regulación con una visión a largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferenciado. Además, priorizó el cuidado de las poblaciones rurales, la naturaleza y los territorios afectados por el uso ilícito, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas. Para esto, los puntos principales que orientan esta política son:

1. Regulación para la garantía de derechos y libertades.
2. Transformación integral de los territorios, tránsito a la legalidad, cuidado de la naturaleza y protección de la vida.
3. Desarticulación de estructuras multicrimen relacionadas con el fenómeno de las drogas y otras economías ilegales
4. Estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas
5. Reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y protección de la salud pública.

En el segundo semestre de 2023, se publicó la nueva política de drogas titulada *Sembrando vida, desterramos el narcotráfico. ABC de la política nacional de drogas 2023-2033* (Minjusticia, s. f.). Esta se basa en el reconocimiento de las directrices internacionales sobre derechos humanos y de los costos que ha pagado Colombia por los efectos no deseados de la lucha contra las drogas, no en términos económicos, sino en vidas humanas y afectación al ambiente. Entre sus metas está disminuir en 43% la producción de cocaína y eliminar 11 823 millones de dosis del mercado para el 2026.

Esta política también propone una mirada internacional, con la premisa de la transnacionalidad del fenómeno y de la corresponsabilidad entre los países, para que las consecuencias no recaigan solo sobre los productores y los actores que se encuentran en el eslabón del tránsito. Se plantea la importancia de tener en cuenta que hay una nueva dinámica del narcotráfico y que sus rentas están circulando fuera del país.

Para eso establece una estrategia en dos vías que llama “oxígeno y asfixia”. Las prioridades del pilar oxígeno se basan en el “tránsito integral hacia economías lícitas y la reducción de vulnerabilidades de los territorios y poblaciones (rurales y urbanas)” (Minjusticia, s. f., p. 14), medidas de manejo ambiental, y un enfoque de salud pública y de derechos de consumo de sustancias psicoactivas. Por el otro lado, el pilar asfixia se centra en las capacidades y rentas de las organizaciones y nodos más fuertes del narcotráfico.

Tiene el objetivo de contribuir a consolidar la paz a través del avance en la solución al problema de las drogas con ocho enfoques: derechos humanos; salud pública; seguridad humana; construcción de paz; ambiental; género; diferencial y especial protección, y territorial.

Aunque para el momento en que se publicó la nueva política de drogas, el diálogo temático sobre economías ilícitas ya estaba en sus últimas sesiones, para algunos líderes sociales preocupa el anuncio de seis criterios de erradicación incluso para “pequeños cultivadores que tengan cultivos después de que aparezca la política”. Esto desconoce la participación de las organizaciones que aportaron al proceso de construcción

de la política, y muestra el condicionamiento de la relación pragmática que tiene Colombia con Estados Unidos.

En el marco del desarrollo de esta política de drogas, en septiembre de 2023 en Cali también se realizó la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas “Para la Vida, la Paz y el Desarrollo”, convocada por los presidentes de México, Andrés Manuel López Obrador, y de Colombia, Gustavo Petro. El objetivo era replantear la política de drogas ante lo que se llamó el fracaso de la estrategia punitiva impulsada por Estados Unidos, en línea con la dimensión internacional planteada por el Gobierno colombiano en su nueva política de drogas. Por esto asistieron los ministros de Relaciones Exteriores, altas autoridades, jefes de delegación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como diferentes organizaciones de la sociedad civil, la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y algunos países observadores como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Indonesia e Irlanda, entre otros.

En dicha conferencia, se tomó como referencia los límites internacionales planteados por el ministro de Justicia de Colombia, Néstor Osuna, y que se enmarcan en las convenciones de drogas. Durante el encuentro, el director del Programa de Sustitución de Cultivos, Felipe Tascón, planteó que existían obstáculos jurídicos para avanzar en la gradualidad como criterio para el proceso de sustitución. Esto demuestra, una vez más, las limitaciones que tiene Colombia para desarrollar la política de drogas.

Para algunos asistentes, en primer lugar, no se percibió un cambio sustancial en cuanto a la estrategia de seguridad, puesto que se continúan confundiendo las causas con las consecuencias. Durante 2023 en la cordillera occidental, por ejemplo, se realizaron operaciones militares y acciones del Gobierno muy similares a las del antiguo Plan de Consolidación, lo que ha creado desconfianza en algunas comunidades campesinas de los territorios.

En segundo lugar, respecto a la política de drogas se dio un ejercicio en el que no fueron plenamente integradas las voces ni las experiencias de las comunidades ni las apuestas de paz que se han venido construyendo en los territorios. Por el contrario, se constató una dedicación mayor del Gobierno hacia la consecución de recursos de los Estados Unidos. Lo anterior ha puesto en riesgo a los líderes que participaron, al difundirse en los territorios el mensaje de que fueron ellos quienes aprobaron esta política permitiendo al Gobierno la erradicación a los pequeños campesinos.

En tercer lugar, el fracaso de la política de drogas del actual Gobierno radica en que, aunque los cultivos se han legalizado en la práctica al no ser perseguidos, los campesinos no han obtenido beneficios de esta legalización. Además, no se ha logrado que el Estado imponga su autoridad en el territorio, convirtiéndose en el gobierno y las instituciones de facto de estas poblaciones.

En cuarto lugar, respecto al retiro masivo de algunos mandos en las fuerzas armadas que se realizó a principios del actual Gobierno con la intención de, entre otras cosas, generar un aumento en las incautaciones, lo que se logró fue la pérdida de experiencia acumulada en el Ejército, importante para el mismo ejercicio de la interdicción.

Finalmente, en cuanto a la política de Paz Total, se resalta que mientras antes se medía el éxito de las políticas de drogas con el aumento o disminución de las hectáreas cultivadas, hoy se ataca la comercialización, lo que claramente tiene efectos en el incremento de los precios de estos productos. La política de Paz Total pareciera limitarse a una variación del prohibicionismo hacia la interdicción, que en departamentos como Cauca o Nariño implicaría la erradicación y destrucción de cocinas campesinas (no consideradas como laboratorios para ellos).

La visión de algunas comunidades es que históricamente ellas han impulsado la solución política y dialogada al conflicto, razón por la cual apoyan la política de Paz Total como una forma de lograr transformaciones estructurales mediante el diálogo. Pero insisten en que los debates y la participación en el nivel regional y nacional deben estar acompañados del avance en los territorios en cuanto a transformaciones económicas, construcción de vías, infraestructura y posibilidades de comercializar.



PROPUESTAS

En el marco del diálogo se resaltan algunas consideraciones y se ofrecen al debate iniciativas que contribuyen a solucionar los problemas relacionados con las causas estructurales de las economías ilícitas, la aproximación a la cadena de valor de tres de ellas, la estrategia en tres territorios de la nación y la dimensión internacional. Se contemplan seis grandes aspectos a saber: institucionalidad; alivio de la pobreza y la desigualdad; transición progresiva de la economía rural cocalera; el sector del oro con perspectiva de cadena de valor, y las dimensiones territorial e internacional.

A. Institucionalidad

1. Agencia intergubernamental para las economías ilícitas:

Lo ideal a largo plazo es contar con una institucionalidad coordinada entre sí, conectada con los agentes políticos, sociales, económicos y culturales, así como con las prioridades y realidades de los territorios. En este sentido, se propone Crear una agencia intergubernamental que asuma el liderazgo y centralice las competencias de definición de las políticas e implementación de las estrategias de ejecución en cuanto a economías ilícitas. Cabe aclarar que esta entidad no reemplazaría las funciones y competencias del Consejo Nacional de Estupefacientes; su misión sería lograr una articulación intergubernamental, como su nombre lo dice.

Debe tratarse de una agencia con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita a la Presidencia de la República, en la que los ministerios y demás entidades administrativas *deleguen* sus competencias de manera definitiva. Dicha entidad deberá estar dotada de un mandato claro, recursos humanos de primer nivel, alta tecnología y recursos financieros suficientes para operar eficazmente. Por supuesto, la agencia deberá contar con vasos comunicantes con los respectivos ministerios y entidades que la integran, para que cada uno asegure la ejecución de lo que le corresponda de manera coordinada y articulada.

La agencia, deberá actuar conforme a los siguientes principios:

Integralidad de su intervención.

Alianzas socio-público-privadas.

Territorialidad en sus estrategias, utilizando herramientas como el Observatorio de Inversión Privada para revisar perspectivas sobre la generación económica en las regiones.

Transparencia y eficiencia en su gestión.

Adicionalmente, esta agencia debe articularse con la fuerza pública y el Sistema de Concurrencia y Coordinación contra el Multicrimen²⁵. Deberá enlazar las políticas de Seguridad y Defensa; de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales; de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, y el Plan Nacional de Política Criminal con su estrategia de territorialización²⁶.

A corto plazo, se propone crear una gobernanza en alguna región del país e implementar allí una estrategia de transformación territorial (ver propuesta 4), que fortalezca primero y de manera puntual, un espacio de coordinación y concurrencia desde el territorio (de abajo hacia arriba), y en la que, por supuesto, estén vinculadas las entidades necesarias del orden nacional y los mecanismos de alianza formal con el sector empresarial y las organizaciones comunitarias y culturales.

²⁵ Deben comprender cómo las organizaciones criminales y los mercados mismos se van reconfigurando.

²⁶ La territorialización implica tanto un mayor acercamiento a las comunidades, como un ejercicio de repensar los modelos con los que se hacen las mediciones y monitoreos en esta materia.

2. Nueva política de convivencia:

La agencia intergubernamental para las economías ilícitas construirá una nueva política de seguridad y defensa cuya prioridad sea la protección de las comunidades, conforme los principios arriba mencionados.

Cuando se trate de actores que utilicen la violencia o la coerción, la política de seguridad y defensa deberá primar y ser la indicada para combatirlos, y evitar enfrentamientos o afectaciones a las comunidades. Para esto deberá alcanzarse la articulación mencionada en la propuesta anterior con la fuerza pública y el Ministerio de Seguridad y Defensa.

Esto debe estar acompañado de una estrategia de construcción de la política de convivencia de abajo arriba y no solo desde la agencia intergubernamental, que incluya el aumento de policías en los territorios y se oriente a reconstruir la confianza.

3. Acuerdo de La Habana:

Avanzar en la implementación, principalmente en los mecanismos del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los planes de acción para la transformación regional (PATR), como instrumentos para la transformación estructural de los territorios (cfr. con propuesta 4).

En este sentido y en el marco de la construcción de la actual política de drogas, el Suroccidente colombiano es la región donde se pondrá a prueba la política de Paz Total del gobierno del presidente Gustavo Petro, por lo cual se recomienda continuar anclando como foco de las discusiones la implementación del Acuerdo de Paz y la defensa de los derechos humanos de las comunidades. Para los líderes sociales de esta región, la firma del acuerdo con las disidencias de las FARC-EP, autodenominada EMC FARC-EP, al mismo tiempo que se desarrolla la Operación Trueno, junto a los elementos rectores de la política de drogas, parece ser una variación del prohibicionismo hacia la interdicción con la destrucción de cocinas campesinas (que no son laboratorios) y reproduciendo el círculo de afectación que han conocido durante muchas épocas.

²⁷ Las alianzas público-privadas requieren pensar cómo generar acuerdos que mientras favorecen el mercado también permiten el fortalecimiento de la asociatividad campesina.

4. Territorios prioritarios para la equidad, la justicia y la convivencia:

Ratificación de algunas zonas del país, en donde están presentes las economías ilícitas, como prioritarias para la equidad, la justicia y la convivencia (podría ser a partir de alguna de las categorías ya existentes como los PDET, PATR o las zonas más afectadas por el conflicto armado —ZOMAC—, etc.): Consiste en lograr a partir de los índices de pobreza, desigualdad y violencia, un arreglo institucional en y con los territorios para satisfacer las necesidades básicas de la población (salud, educación, vivienda y servicios públicos), pero también para construir vías, mejorar la movilidad, la conectividad y la creación de proyectos productivos, entre otros.

Esto significa formular la estrategia para cada zona prioritaria, *en alianza con el sector privado y con base en la participación ciudadana*, con el fin de crear empleo digno y legal para sus habitantes²⁷.

Desarrollar un proyecto piloto podría ser un buen comienzo: celebrar una alianza a largo plazo entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, con una dimensión legal, económica, política, social, diplomática, cultural y ambiental. Se podría iniciar con alguno de los territorios analizados en el presente documento: Catatumbo, Suroccidente o alguna subregión de Antioquia, Córdoba o Bolívar.

Lo anterior implica contar con un centro de mando, encargado de:

Ordenar el subsuelo y el suelo

Formalizar la propiedad minera o la explotación legal de la tierra

Crear un programa de incentivos con apoyos a quienes estén dispuestos a formalizarse, entre otros.

Una vez priorizado el territorio, se deben utilizar todos los mecanismos dispuestos para fortalecer esta institucionalidad de intervención (PEDET, memorandos de entendimiento, obras por impuestos, entre otros) con el propósito común de satisfacer las necesidades de las comunidades y erradicar los eslabones violentos de las economías ilícitas, así como las bisagras legales que permiten su permanencia, especialmente, la corrupción.

B. Alivio a corto plazo de la desigualdad y la pobreza

1. Subsidio de alivio humanitario:

Con mensaje de urgencia buscar recursos, tal vez en alianza con la cooperación internacional, para que el eslabón más frágil de la cadena de las economías ilícitas, es decir, los pequeños campesinos, mineros informales o deforestadores por necesidad cuenten con un ingreso mínimo vital que les permita pasar a la legalidad con todo lo positivo que ello implica: salir del espiral de la ilegalidad, dejar de ser víctimas de los clanes mafiosos o grupos violentos al margen de la ley, vincularse al sistema de seguridad social, abrir cuentas bancarias, etc.

2. Plan de choque para el uso de la tierra

Reglamentación SAE: Expedir una reglamentación que faculte a la SAE para liquidar los activos bajo su administración, según valores del avalúo catastral, más un procedimiento expreso para adjudicar dichos bienes a campesinos con vocación de cultivar productos, en línea con las prioridades del Ministerio de Agricultura. Tanto la reglamentación como el avalúo y la adjudicación estarán a cargo de un consejo pro tempore, compuesto por cinco especialistas en gestión inmobiliaria, presidido por el presidente de la SAE.

Mecanismos de uso y explotación: Con el fin de superar las dificultades para lograr una titularidad de la tierra para los campesinos, se proponen algunos mecanismos que permitan la posibilidad de usarla o explotarla de manera pacífica y productiva. Con tal propósito se plantea:

- **Crear un “catastro rápido” de municipios completos,** conforme al orden que implementó el Consejo Superior de Administración de Ordenamiento Rural.
 - Posteriormente definir cuál es el valor promedio de dichos predios.
 - Basados en esos valores, redefinir el tamaño de la unidad agrícola familiar (UAF) para cada uno de los municipios.
 - Luego, convocar a los campesinos poseedores para adjudicarles la primera UAF, la segunda con un 50% de descuento a ocho o diez años, y la tercera y en adelante será a precio completo.
 - Se recomienda la intervención de un fondo de restitución de tierras, al cual acudirían los campesinos.

- **Contratos de uso a largo plazo:** Se trataría de contratos a largo plazo con el Estado, sobre bienes baldíos. También podrían ser contratos de arrendamiento.

En terrenos de los territorios colectivos, sobre los cuales existan contratos de uso, se puede establecer que a cada campesino se le otorguen dos UAF con un contrato a mediano y largo plazo, siempre y cuando cultive un porcentaje importante de esa tierra o la explote comercialmente.

- **Adjudicación condicionada:** Donde haya cultivos de coca, se propone una adjudicación del predio al campesino, pero se deja una anotación en el certificado de libertad del predio, por medio de la cual se aclara que el Estado le adjudica dicha propiedad, condicionado a que en un término de dos años su titular elimine el cultivo de coca; de lo contrario, operará la extinción de dominio.

C. **Transición económica progresiva de la economía rural cocalera**

Esta propuesta debe coordinarse con los puntos 2 y 3 del literal A.

1. Elaboración de un plan a corto, mediano y largo plazo

para lograr una transición económica progresiva de un territorio cocalero de uso ilícito a uno en el que cultivadores, transportadores y comerciantes, es decir, los eslabones no violentos de la cadena, participen para ingresar a los canales de la economía legal.

2. Proponer a corto plazo un plan para legalizar la producción de hoja de coca

con fines investigativos, medicinales o para el bienestar, basado en los determinantes sociales de la salud (a semejanza de lo que ya se hizo en Colombia con el cannabis medicinal).

3. A mediano plazo:

- Construir gobernanza en vez de erradicación forzosa, por medio de un plan no solo militar y policivo, sino integral, consultado con las comunidades sociales y empresariales, y con presupuesto suficiente que asegure su viabilidad y sostenibilidad.
- Sustituir gradualmente los cultivos de uso ilícito.
- Planear una hoja de ruta para la población cocalera en zonas donde no se puede hacer explotación agrícola de la tierra, por ser zonas de especial manejo ambiental, una de las falencias del PNIS.

- Elaborar indicadores más cualitativos, además de la medición cuantitativa de los cultivos de uso ilícito, para determinar si la lucha contra la violencia que genera las economías ilícitas mejora o no el bienestar de las personas en los territorios.

A partir de la experiencia de los miembros del Grupo, se establecieron las siguientes condiciones para lograr estas transformaciones:

Tener en cuenta las características particulares de cada territorio.

Incluir a la población de los territorios.

Promover el desarrollo comunitario.

Establecer indicadores de medición de resultados y procesos de rendición de cuentas.

Promover liderazgos de la sociedad civil y coordinación con las distintas agencias.

Brindar acompañamiento técnico y social a las comunidades.

Crear oportunidades para el desarrollo económico de los territorios.

D.

Sector del oro con perspectiva de cadena de valor: diferenciar, regular de manera diferenciada, formalizar, coexistir y combatir

1. Diferenciación clara entre informalidad minera o minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) y extracción ilícita de minerales (EIM):

Es necesario emplear estrategias diferenciadas para aproximarse a la pequeña minería, a la minería ancestral y artesanal (MIAA), y a la minería informal; pero, sobre todo, es vital diferenciar estos tres tipos de minería de la EIM, por cuya cuenta se criminaliza a los eslabones más vulnerables de la cadena. Esto es importante tanto en la política pública como en las alianzas con el sector privado e, incluso, en la percepción de la opinión pública en general.

2. Coexistencia minera:

Salvo en áreas excluidas completamente de la minería por la sensibilidad ecológica que representan —como los páramos y los humedales—, es posible promover la coexistencia entre los diferentes tipos y escalas de minería legal o en proceso de formalización. Ello puede hacerse mediante subcontratos de formalización o contratos de operación o asociación con pequeños mineros, mineros ancestrales y artesanales (MIAA); devolver áreas estratégicas para la formalización; celebrar alianzas socio-público-privadas de manera que las empresas medianas y grandes desarrollen de manera técnica y ambientalmente sostenible las etapas de viabilización, exploración

y cierre minero (las cuales requieren de gran inversión), y los pequeños mineros lleven a cabo bajo su guía la explotación y producción minera.

3. Inclusión financiera:

Con el fin de que el Estado viabilice estrategias de inclusión financiera de los mineros para que puedan abrir y mantener cuentas bancarias para pagos de nómina, transacciones comerciales, exportaciones de metales preciosos, ingreso legal de pagos en moneda extranjera y acceso al crédito, el GDIAM ha propuesto (el grupo lo acoge):

- Que la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), como autoridades competentes, adopten guías sobre un modelo de cumplimiento con enfoque diferencial para los distintos tipos y escalas mineras.
- Con base en esas guías, crear y adoptar en los bancos o entidades financieras protocolos para la debida diligencia y la trazabilidad en la comercialización de minerales.
- Crear el Fondo de Fomento Minero, definido en el artículo 8 de la Ley 2250 de 2022.

4. Regulación diferenciada:

Se trata de la gradualidad para que los mineros que hoy son informales o MAPE puedan, progresivamente y con acompañamiento estatal o de la mediana y gran empresa, dar el paso hacia la formalidad y la minería bien hecha. Para ello, es importante que los requisitos que se les exijan sean cumplibles, graduales y estén a su alcance, según las especificidades territoriales, en especial, en el cumplimiento de las obligaciones técnicas, ambientales, fiscales y laborales. Además, dado que no hay una modalidad de licencia ambiental para pequeños mineros, es necesario apoyarlos para elaborar estudios de calidad que les permitan obtener licencias ambientales a su medida.

5. Trazabilidad:

Implementar un sistema que permita identificar el origen legal o en proceso de formalización del oro que se vende o se exporta, es decir, al final de la cadena, a través de un proceso de etiquetamiento, por ejemplo.

6. Lucha contra la extracción ilícita de minerales (EIM):

La propuesta se fundamenta en que este eslabón de la cadena no tiene ni vocación ni interés de operar dentro de la legalidad, victimiza a actores mineros vulnerables y de más pequeña escala, corrompe a representantes empresariales, políticos o de la autoridad, y usa la violencia en la cadena de valor.

E. Dimensión territorial

1. Reconciliación y confianza cívica en la sociedad organizada:

Consiste en hacer un llamado pedagógico masivo al apego a las normas democráticas y a la confianza cívica, por tanto, a la reciprocidad democrática y a la confianza en las instituciones del Estado. *Debemos desarrollar actitudes, aptitudes y hábitos que mantengan la vida y que respondan a virtudes como la solidaridad y la cooperación.*

2. Cambio cultural:

Intervenir para desarrollar acciones y acompañar a familias vulnerables de las personas vinculadas a los grupos armados ilegales, que se benefician al recibir un sustento de las economías ilegales y, por lo tanto, legitiman la violencia.

3. Diálogo subregional:

Dada la relación que tiene con Bolívar y Córdoba, Antioquia debe ser analizada en un solo bloque con estos departamentos. Esto ayuda a entender las dinámicas y particularidades de lugares como el Urabá antioqueño, el Bajo Cauca o el nordeste, donde las diferencias con Medellín marcan pautas importantes. Se recomienda explorar la posibilidad de un diálogo temático focalizado en estas subregiones.

4. Representación en las mesas de paz:

En las negociaciones con el ELN y las disidencias de las FARC, el departamento de Antioquia debería tener representantes en las mesas de paz y plantear, por ejemplo, soluciones productivas legales en el marco de la desarticulación de los grupos criminales.

5. Creación de distritos agromineros

empezando con un piloto, por ejemplo, en Antioquia.

6. Resaltar y visibilizar los esfuerzos positivos y reconocer los liderazgos

que ya vienen adelantando esfuerzos para enfrentar las economías ilícitas y avanzar en soluciones.



Dimensión internacional

1. Ampliación de la discusión internacional:

Puesto que Estados Unidos no es el primer ni el único mercado para las drogas, se propone conectar la conversación política también con Brasil, los países asiáticos y la Unión Europea, con el fin de articular acciones para contar con una estrategia común frente al mercado del narcotráfico y el uso de las drogas.

2. Zanzar la discusión entre prohibición o legalización:

Naciones Unidas debe liderar un proceso de evaluación de ambas estrategias: la prohibicionista y la legalizadora, de manera técnica, científica y argumentada en las experiencias ya realizadas en algunas ciudades. El siguiente punto (3) complementa esta iniciativa.

3. Implementación de acciones en alianza con la cooperación internacional:

Las coordinaciones bilaterales y multilaterales abren la posibilidad de trabajar sobre los marcos normativos que facilitan el accionar de los países en el control de las economías ilegales, en especial, en las zonas de frontera. El alcance de esas reglas debe incluir lineamientos estratégicos, pero también pautas precisas en materia de prevención, actuación e inteligencia para que la intervención sea eficaz. Las acciones de cooperación deben ser acompañadas de nuevos mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto a largo plazo.

4. Fortalecimiento de instancias internacionales de coordinación:

A mediano y largo plazo es fundamental robustecer esas instancias para gestionar y enfrentar las economías ilícitas que trascienden fronteras.

REFERENCIAS DE APOYO

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]-Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF] (2021).

Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia. Reporte final. USAID-WWF. <https://onx.la/cb0cc>.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2012). Situación Colombia. Afrodescendientes.

<https://acortar.link/sMe17j>.

Avendaño, J. (Ed.) (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC].

Colombia, Agencia Nacional de Minería (2017, 25 de noviembre).

Alianza Integral por Buritica. <https://acortar.link/uXGiph>.

Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (s. f.).

Sembrando vida desterramos el narcotráfico. Política Nacional de Drogas 2023-2033. Minjusticia. <https://onx.la/de21a>.

Colombia, Procuraduría General de la Nación-Valiente es Dialogar (2020).

Cumbre de Diálogo Social: Tejiendo consensos para la vida digna y el bienestar. <https://onx.la/0bc7b>.

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2022, julio).

¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones claves para los primeros 100 días de gobierno. FIP. <https://onx.la/8c191>.

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2023, octubre).

¿En qué va la reforma a la política de drogas del gobierno Petro? Los cultivos de uso ilícito y la transformación territorial. FIP. <https://onx.la/b2edf>.

Fundación Ideas para la Paz - FIP (2024, 4 de abril). Infografía

“Colombia en la Comisión de Estupeficientes
¿Qué pasó y de qué sirve? <https://onx.la/6b44c>.

Galindo, J. (2022, 12 de diciembre).

La paradoja de la desigualdad en Colombia: no dejan de concentrar riqueza pero sí ingresos. *El País* (España). <https://onx.la/5e0ae>.

García Márquez, G. (1996) La proclama.

Por un país al alcance de los niños. En M. Hernández, S. Ortiz y C. Vasco (Eds.) *Colombia al filo de la oportunidad*. (pp. 25-29). Tercer Mundo Editores. Presidencia de la República.

Giraldo, J. (ed.) (2010).

Economía criminal en Antioquia: narcotráfico. Eafit, Proantioquia, Empresa de Seguridad Urbana. <https://onx.la/017de>.

Goldprice (s. f.). 10 Year gold Price History in US Dollars per Ounce. <https://onx.la/e594d>.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia [GDIAM] (2018)

Propuestas para una Minería Incluyente en Colombia, 3ª Edición

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia [GDIAM] (2021a).

Propuestas para una minería incluyente en Colombia (4.ª ed.). GDIAM-BID. <https://onx.la/09d4f>.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia [GDIAM] (2021b).

Comercialización y trazabilidad del oro en Colombia. Propuesta para Antioquia. GDIAM.

Gutiérrez, F. y Rodgers, D. (2020, julio-diciembre).

Economías ilícitas, movilización social y ambigüedades. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 11-22. <https://onx.la/8568c>.

Long, T. (2017, enero-marzo) Coloso fragmentado: la agenda

“intermística” y la política exterior latinoamericana. *Foro Internacional*, 57(1), 5-54. <https://onx.la/f5236>.

Lederach, J. (1997).

Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies. United States Institute of Peace Press.

Molano-Rojas, A. y Moncada, J. (2017, agosto)

Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal. En *Contexto*, 15. <https://onx.la/b9d85>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

[UNODC]- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI] (2023, septiembre). Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. <https://onx.la/2871f>.

Semana (2022, 2 de diciembre).

¿Cuál es la relación entre la llamada “elenopolítica” del ELN y José Vicente Lozano Fernández, exgobernador de Arauca? <https://onx.la/9fc2c>

Thoumi, F. (2021).

Elementos para una (re)interpretación de las convenciones internacionales de drogas. Academia Colombiana de Ciencias Económicas-Siglo del Hombre Editores.

Uribe, M. (2023, 20 octubre).

Director del PNIS responde señalamientos de gobierno Santos por incumplimientos a programa. *W Radio*. <https://onx.la/c1d92>.

Valiente es Dialogar (2020) Cumbre de Diálogo Social: Tejiendo

Consenso para la Vida Digna y el Bienestar. Procuraduría General de la Nación <https://drive.google.com/file/d/1AH874JAXmLvVmzE1J87eoLJY4MkgMxj/view?usp=sharing>

Valiente es Dialogar. (2023) Una propuesta de reflexión sobre

economías ilícitas en los territorios rurales de Colombia. Nota conceptual del diálogo temático sobre economías ilícitas. <https://acortar.link/1E5PB6>.

ANEXO

Anexo 1. Sesiones y ponentes Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas

Sesión 1.

Causas estructurales de las economías ilícitas

Ana María Rueda R., coordinadora de la Unidad de Investigación y Análisis de la Política de Drogas, Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Camilo González Posso, presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Idepaz).

Sesión 2.

Precisiones conceptuales sobre las economías ilícitas

Carlos Augusto Chacón Monsalve, director ejecutivo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP).

Jaime Andrés Osorno Navarro, vicepresidente de Bienes Muebles e Inmuebles, Sociedad de Activos Especiales (SAE).

Sesión 3.

Miradas internacionales a las economías ilícitas

Luis Jorge Garay, profesor e investigador.

Francisco Santos Calderón, político, ex vicepresidente de Colombia y ex embajador de Colombia en Estados Unidos.

Sesión 4.

Sectores de las economías ilícitas con perspectiva de cadena de valor

Estefanía Ciro Rodríguez, directora del Centro de Pensamiento "AlaOrilladelRío".

Mauricio Cabrera Leal, coordinador de la actualización del Plan Nacional de Biodiversidad de Colombia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sesión 5.

Sesión metodológica de devolución sobre avances de la primera etapa del diálogo

A cargo de Claudia Jiménez Jaramillo y Jonathan Centeno, miembros del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar, y líderes del diálogo temático junto con la Secretaría Técnica de VED.

Sesión 6.

Sesión territorial – Catatumbo

Olga Lucía Quintero, cofundadora y miembro de la Comisión Política, Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) y miembro de la Coordinadora de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam).

Hernando Zuleta, profesor titular, Universidad de los Andes.

Sesión 7.

Sesión territorial - Antioquía

Viviana Manrique Zuluaga, directora, Universidad de Medellín en Bogotá.

Nelson Restrepo, coordinador de la línea Ciudadanía Ambiental, Conciudadanía.

Sesión 8.

Sesión territorial - Suroccidente

Cristian Delgado, líder del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano y de la Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano.

Diana Granados Soler, coordinadora del Departamento de Antropología y coordinadora de la Comisión de Paz, Universidad del Cauca.

Sesión 9.

Dimensiones internacionales de las economías ilícitas

Elizabeth Dickinson, analista senior para Colombia, International Crisis Group.

Adam Isacson, director del Programa de Supervisión de Defensa, Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Sesión 10.

Diálogo de alto nivel sobre avances y propuestas de acción como resultado del diálogo

Olga Lucía Quintero, cofundadora y miembro de la Comisión Política, Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) y miembro de la Coordinadora de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam).

Coronel William Castaño Ramos, inspector general de la Policía Nacional de Colombia, y director de Carabineros y Protección Ambiental.

Mauricio Cabrera Leal, coordinador de la actualización del Plan Nacional de Biodiversidad de Colombia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Andrés Restrepo Isaza, presidente de Mineros S. A.

Frank Pearl, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas.

Gloria Miranda, directora de la Política de Drogas y Actividades Relacionadas, del Ministerio de Justicia.

Paloma Valencia Laserna, senadora de la República del partido Centro Democrático.

Esneyder Gómez Salamanca, líder del movimiento indígena, exgobernador y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar.

María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar.

Luis Gilberto Murillo, embajador de Colombia en Estados Unidos.

Sesión 11.

Sesión de socialización de los avances y recomendaciones del Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, Medellín.

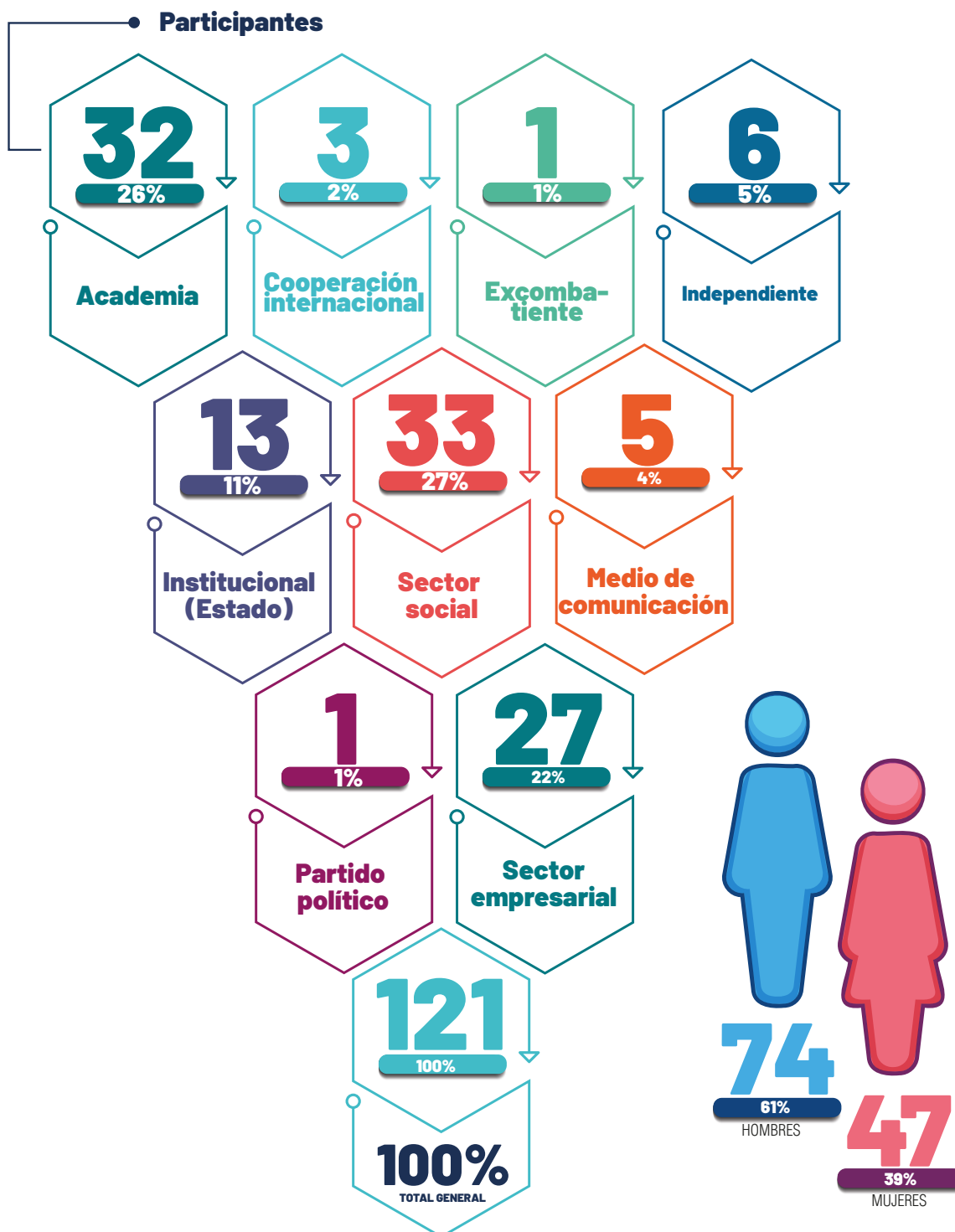
María Alejandra Lozano, coordinadora de la Unidad de Análisis de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Nelson Restrepo, coordinador de la línea Ciudadanía Ambiental, Conciudadanía.

Camila Uribe, directora ejecutiva de Casa de las Estrategias.

Gustavo Duncan, docente e investigador de la Universidad EAFIT.

Anexo 2. Participantes en el Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, según sector y género.



Anexo 3: participantes del Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas²⁹

Adam Isacson	Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
Adriana Martínez	Independiente
Alberth Ochoa	Comité de Integración del Macizo Colombiano
Alcibiades Escué	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Allison Benson	Re-imaginemos
Álvaro Balcázar	Programa Colombia Transforma, OTI
Ana María Cifuentes	Instituto de Estudios Interculturales y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Ana María Rueda	Fundación Ideas para la Paz
Ana Milena Lemos	Fundación Caicedo González Riopaila y miembro del Grupo Impulsor Valiente es Dialogar
Andrea Arroyave	Comfama
Andrés Preciado	Fundación Ideas para la Paz
Andrés Restrepo	Mineros S. A.
Antonio Madariaga	Miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Aura María Puyana	VisoMuto
Beatriz Duque	Corporación de Centros Regionales de Servicios
Camila Uribe	Casa de las Estrategias
Camilo Arango	Comfama y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Camilo González Posso	Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)
Camilo Guzmán	Libertank
Carlos Augusto Chacón	Instituto de Ciencia Política

²⁹Las personas que aparecen en la lista participaron durante el proceso del Diálogo Temático sobre Economías Ilícitas, lo que no significa que las ideas planteadas a lo largo del documento representan la posición particular de ninguna de las nombradas.

Carlos Enrique Moreno	Empresario y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Carlos Zapata	Instituto Popular de Capacitación
Catalina Gil	Consultora independiente
César Mauricio Velásquez	<i>La República</i>
César Molinares	360-grados
Coronel Gustavo Chaparro	Dirección de Carabineros y asuntos ambientales, Policía Nacional de Colombia
Coronel William Castaño	Inspector General, Policía Nacional de Colombia
Cristian Carvajal	Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano
Cristian Delgado	Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano
Cristina Echavarría	GDIAM
David Pérez	Colectivo Pluma y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Diana Granados	Universidad del Cauca
Diana Guzmán	Dejusticia
Diego Bautista	Diálogos Improbables y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Diego García	Open Society Foundation
Diego Herrera	Viva la ciudadanía
Eduard Hoyos	Red de Derechos Humanos Francisco Isaías Cifuentes
Eduardo Díaz Uribe	Consultor independiente
Elda Martínez	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
Elizabeth Dickinson	International Crisis Group
Elsy Asprilla	Universidad del Pacífico
Esneyder Gómez	Agencia de Renovación del Territorio y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Estefanía Ciro	AlaOrilladelRío
Francisco Restrepo	Estrategias C&C - Jiménez y Asociados y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar

Francisco Thoumi	Comité de Asesores Científicos del Informe Mundial sobre las Drogas de las Naciones Unidas
Frank Pearl	Asociación Colombiana del Petróleo
Gisela Aguirre	Conciudadanía
Gloria Miranda	Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, Ministerio de Justicia
Gonzalo de Francisco	SEC Newgate, Colombia
Gustavo Duncan	Universidad EAFIT
Hernán Valencia	Universidad del Pacífico y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Hernando José Gómez	Independiente y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Hernando Llano	Universidad Javeriana de Cali
Hernando Zuleta	Universidad de los Andes
Intendente Daniel Alcides	Dirección Antinarcoóticos - Policía Nacional
Isabel Pereira	Dejusticia
Isabela Barrios	Consultora Independiente
Iván Darío Ramírez Adarve	Centro de Diálogo Humanitario
Jaime Gutiérrez	Confederación Nacional de Acción Comunal
Jaime Osorno	Sociedad de Activos Especiales
Javier Gutiérrez	Ecopetrol e ISA
Jorge Castaño	Zijin Continental
Jorge Giraldo	Universidad EAFIT
Jorge Mantilla	Investigador independiente
Jorge Mario Aristizábal	Concreto y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
José Ignacio Noguera	Gran Colombia Gold
Juan Mayr	Ecologista independiente y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Juanita Solano Botero	Instituto de Ciencia Política

Juliana Mejía	Independiente y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Julieth Rincón	Federación Nacional de Representantes Estudiantiles y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Katherine Lotero Valencia	Aval Ambiental Empresarial SAS
Kyle Johnson	Fundación Conflict Responses
Leonard Infante	Asesor de riesgos sector empresarial y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Lina Ibáñez	Diálogos Improbables
Lina María Zárate	Independiente
Lucía Cárdenas	Red de Juventudes Territorio, Memoria y Paz y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Luis Fernando Barrera	Asociación de Profesionales de la Minería en Colombia
Luis Fernando Paipilla	Dignidad Agropecuaria y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Luis Gilberto Murillo	Embajada de Colombia en Estados Unidos
Manuel José Carvajal	Fundación Carvajal y Miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Manuel Santiago Mejía	Empresario
Marco Saavedra	Mineros S.A.
María Alejandra Lozano	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
María Alejandra Vélez	Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, Universidad de los Andes
María Gabriela Díaz	Instituto de Ciencia Política
María Victoria Llorente	Fundación Ideas para la Paz y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Martha Ortiz	Museo de Arte Moderno de Bogotá y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Mauricio Cabrera	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Mayor Julio Rincón	Dirección Antinarcoóticos - Policía Nacional
Miguel Ángel Ortiz	Grupo de Diálogo sobre Minería
Natalia Currea	Unidad de Restitución de Tierras
Nelson Lemus	Unidad de Restitución de Tierras

Olga Quintero	Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana y Asociación de Campesinos del Catatumbo
Ona Duarte	Antioquia Cómo Vamos
Óscar Sampayo	Ministerio de Minas y Energía
Paloma Valencia	Partido Centro Democrático
Pamela Tamara Pinto	Instituto de Ciencia Política
Paula Aguirre Ospina	Elementa DDHH
Pedro José Arenas	Corporación VisoMuto
Rafael Aubad	Independiente
Rafael Gude	Centro para el Diálogo Humanitario
Rafael Roldan	Asociación de Profesionales de la Minería en Colombia
Renata Segura	International Crisis Group
Ricardo Ávila	<i>El Tiempo</i>
Ricardo Galán	<i>Libreta De Apuntes</i>
Ricardo Vargas	Investigador independiente
Richard Moreno	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Rosana Mejía Caicedo	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
Rubén Fernández	Centro de fe y culturas
Rubén Orley	Autoridad de la comunidad indígena Nasa del Cauca
Santiago Cardona	Mineros S.A.
Sarah Riovalles	Instituto de Ciencia Política
Sebastián Londoño	Fundación Ideas para la Paz
Tania Rivero Gonima	Aval Ambiental Empresarial SAS
Tanja Nijmeijer	Firmante Acuerdo de Paz y miembro del Grupo Impulsor de Valiente es Dialogar
Verónica Blandón	CV Estratégico

Viviana Manrique	Universidad de Medellín en Bogotá
William Orozco	Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana
Yaneth Mantilla	Minesa
Yeison Londoño	Antioquia Cómo Vamos



VALIENTES
DIALOGAR