



Documentos de Política Pública y Política Criminal

Drogas y homicidios

Documento No. 03

Dirección de Políticas y Estrategia

Néstor Humberto Martínez Neira
Fiscal General de la Nación



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



DE LA GENTE, POR LA GENTE, PARA LA GENTE



Néstor Humberto Martínez Neira
Fiscal General de la Nación

María Paulina Riveros Dueñas
Vicefiscal General de la Nación

Elaborado por:

Miguel Emilio La Rota
Natalia Cardona
Nelson Hernández

Los comentarios sobre este documento
pueden ser enviados a:

dirnal.politicaplaneacion@fiscalia.gov.co

Droga y homicidio: una relación compleja

Introducción

1. Descripción del documento y resumen de los resultados. En este documento exploramos la relación entre drogas y violencia homicida en Colombia. De la literatura y de los análisis empíricos realizados, concluimos que los lugares en donde hoy parece haber más violencia son los centros de acopio, de microtráfico y de narcomenudeo¹, y no necesariamente en las zonas donde hay más cultivos ilícitos. Asimismo, la relación entre droga y homicidio no siempre es evidente, parece estar mediada por variables intermedias —principalmente, las disputas entre organizaciones criminales por el control territorial en zonas urbanas o rurales— y puede tener direcciones causales desiguales y cambiantes.

En particular, no todos los lugares o los eslabones de la cadena del negocio de drogas ilegales son violentos.

¹ El Departamento Nacional de Planeación, en su informe “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales, 2016”, define el narcomenudeo como el mercado ilícito de productos estupefacientes (comercialización y consumo) en dosis por persona en rangos que van de 1 gramo hasta 2.000 gramos en cocaína y basuco, y hasta 10 kilogramos en marihuana. Por su parte, la Policía Nacional diferencia el término microtráfico y narcomenudeo. El primero hace parte del subsistema del tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades, con empaque, pureza y periodicidad definidas. Por su parte el narcomenudeo es para el suministro de drogas en pequeñas cantidades. (Ver: Microtráfico y narcomenudeo Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia, página 5, Ministerio de Justicia, 2013).

Esto tiene implicaciones respecto de la lucha contra el crimen organizado: al tener como uno de sus objetivos la disminución del homicidio, esta debe realizarse de acuerdo con estrategias de interdicción que sean inteligentes y selectivas, con objetivos decididos zona a zona, criterios de selección focalizados y, de manera concomitante, acompañadas de intervenciones sociales integrales a largo plazo.

2. Fuentes y metodología. Analizamos la literatura académica y de organizaciones sociales que cuentan con unos mínimos estándares de rigurosidad. También hicimos tres tipos de análisis propios. Primero, un ejercicio estadístico descriptivo que compara la cantidad relativa de coca producida y las tasas de homicidio de los municipios colombianos. Segundo, comparamos la evolución en el tiempo de las hectáreas de coca producidas frente a la del homicidio para todo el país. Tercero, empezamos un breve estudio de caso de lo sucedido en Buenaventura y Medellín para entender por qué bajaron los homicidios en estas ciudades.

3. Contenido. El documento tiene dos partes. En la primera exponemos la evidencia empírica a nivel nacional (entre municipios) y a nivel de municipios (entre áreas adentro de ciudades). En la segunda presentamos algunas implicaciones de la evidencia analizada respecto de la política criminal.

Evidencia empírica

4. Presentación. En esta sección presentamos un resumen de la evidencia empírica que dividimos en tres partes: (i) evidencia a nivel de país que compara diferentes unidades geográficas como municipios o departamentos; (ii) evidencia que analiza las distintas zonas adentro de municipios; y (iii) dos estudios de caso, de Medellín (con base en fuentes secundarias) y Buenaventura.

Análisis agregado para el país. Una relación debilitada

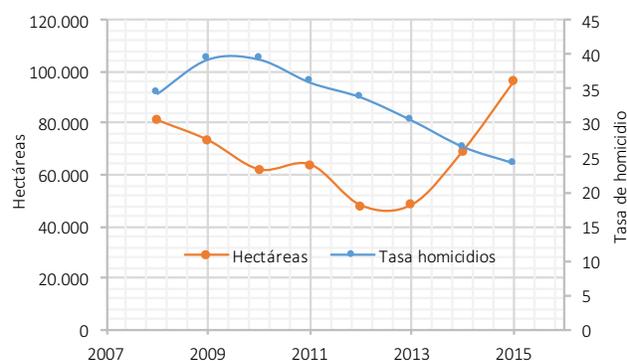
5. Antecedentes. La relación entre los mercados de drogas y la violencia ha sido estudiada recurrentemente en Colombia. Entre los noventa y la primera década del milenio, múltiples estudios² encontraron a nivel municipal y departamental una relación positiva entre el homicidio y la densidad del narcotráfico (medida como los ingresos per cápita por narcotráfico), la poca operación o eficacia de las autoridades policiales o judiciales y la presencia de estructuras criminales o de actores armados ilegales³.

2 Este grupo de trabajos desestima empíricamente la relación entre el homicidio y factores socioeconómicos como la pobreza y la desigualdad, una explicación prevalente a nivel internacional e incluso latinoamericano. Por ejemplo, Soares y Naritomi (2010) indican que los patrones de criminalidad observados en América Latina están relacionados con las características socioeconómicas de los países de la región. Manifiestan que los altos índices de criminalidad violenta de la región se ajustan a los determinantes más importantes del crimen reconocidos por los estudios internacionales, incluyendo la desigualdad, la presencia policiaca y la efectividad de la política penal.

3 Dos estudios merecen especial atención. En el primero, Sánchez y Núñez (2001) realizan varios ejercicios econométricos para identificar los factores asociados a la variación de la tasa de homicidios entre municipios. Encuentran como factores significativos la densidad del narcotráfico, la ineficiencia de las capturas por homicidio y la variable rezagada, lo que sugiere una persistencia del homicidio en el tiempo. En el segundo, Gaviria (2000) señala que la evolución de la criminalidad tiene un importante componente endógeno que resulta en que la criminalidad dada en un momento en el tiempo genere mayores niveles de criminalidad en el

6. Trabajos recientes. El trabajo más reciente es el de Mejía y Restrepo (2015). Los autores afirman que, entre 1990 y 2010, los homicidios aumentaron en los municipios de alta proclividad de cultivo de coca (que tienen tendencia a tener cultivos de coca) como consecuencia de los aumentos de la demanda externa de cocaína. También presentan evidencia de que lo anterior se debe al carácter ilegal del mercado de la cocaína más que a explicaciones alternativas como el *boom* de productos agrícolas similares, la debilidad institucional municipal o el alcance de las medidas de interdicción.

Ilustración 1. Tasa de homicidio (100.000 hab.) vs. cultivos



Fuentes: (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015), (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016)

futuro. A su turno, esta auto-alimentación del crimen se explica por tres fenómenos diferentes: (i) el efecto perverso del aumento del crimen (en particular, la presencia de organizaciones criminales) en la capacidad del sistema penal, que disminuye las posibilidades de que el delincuente del futuro sea aprehendido y judicializado. (ii) La transmisión del conocimiento y de la tecnología para la realización de actos delictivos, sobre todo cuando éstos tienen cierto nivel de complejidad. Y (iii) la herencia realizada de criminales experimentados a jóvenes de una predisposición a romper las reglas con mayor facilidad. Al comparar las tasas de homicidio por departamentos el autor confirma la existencia de las externalidades del crimen descritas; en particular, la ausencia de una reacción de la política de seguridad al desbordamiento de casos penales a evacuar.

7. Mutación del crimen en la última década.

La relación entre cultivos de coca y tasa de homicidios parece ser menos robusta en los últimos diez años, en los que han mutado tanto los mercados como las organizaciones que ejercen violencia. Los datos que analizamos muestran que actualmente los municipios de mayor densidad de cultivo de coca no son los más violentos. Igualmente, la evolución de la cantidad de hectáreas sembradas con hoja de coca en los últimos años no parece estar relacionada con la de la tasa de homicidios.

8. Ausencia de relación en el tiempo.

La Ilustración 1 muestra que en los últimos años la tasa de homicidio y las hectáreas cultivadas no se mueven en la misma dirección y no cambian en momentos parecidos. Son tendencias que parecen tener sus propias lógicas. Solo en 2011 y 2012 las dos variables se movieron juntas.

9. Ausencia de relación geográfica. No encontramos una relación clara entre los homicidios y los lugares del país con más cultivos de coca. Los mapas del anexo 3 muestran que en 2015 los municipios con mayor densidad de cultivos de coca no fueron los mismos que tuvieron tasas altas de homicidios. Tampoco encontramos una relación entre aquellos lugares con mayor variación en la densidad de cultivos y aquellos con altos niveles o fuertes variaciones de la tasa de homicidio⁴. Corroboramos estos resultados en los gráficos del anexo 1 que muestran la distribución de todos los municipios del país de acuerdo con la coca sembrada (eje horizontal) y el homicidio (eje vertical). Específicamente, comparamos la cantidad relativa (densidad) de coca sembrada y

⁴ Los mapas exponen los municipios con mayor o menor densidad de cultivos de coca y aquellos con más de dos desviaciones estándar del promedio de la tasa de homicidio promedio.

la tasa de homicidio y la variación de la cantidad relativa de coca con la variación de la tasa de homicidio. No encontramos correlaciones entre estas variables a partir de esta información.

10. Conclusiones. Al parecer, en la actualidad los municipios cultivadores no son los más violentos. Igualmente, los años con más cultivos no son necesariamente los más violentos. Desde luego, los análisis anteriores son descriptivos y pueden esconder asociaciones o causalidades que se harían evidentes al controlar por otras variables. Pero estos resultados, en todo caso, hacen más difícil afirmar que haya una relación directa entre cultivos ilícitos y homicidios. Esto nos lleva a preguntarnos, ¿qué pasó para que ahora sea difícil encontrar una relación directa que era clara en la literatura?

11. Mutación y traslado de la violencia. Las dinámicas de violencia de las décadas pasadas han cambiado⁵. Por un lado, algunas organizaciones criminales, al comportarse como empresas racionales, han aprendido que pueden ser más rentables y generar menos violencia a la vez. Al mismo tiempo, los altos niveles de homicidios están en lugares en donde hay disputas en otros eslabones de los mercados ilegales (algo que puede ayudar a justificar el descenso de la tasa de homicidio en el país desde 2002). Hoy, los lugares más violentos parecen estar determinados por las disputas territoriales entre organizaciones criminales para el control de las rutas de droga, los lugares de acopio, los espacios de microtráfico, las actividades mayoristas y el narcomenudeo. Esto lo confirman trabajos académicos en las principales ciudades del país, que encuentran una asociación estadística

⁵ Confirmamos esta hipótesis de mutación, que al parecer todavía no está documentada académicamente, en entrevistas personales con Daniel Rico y Juan Carlos Garzón, dos expertos en temas de drogas.

entre la cantidad de menudeo (medidas por la cantidad de incautaciones) y los niveles relativos de homicidio en determinadas zonas urbanas, tal como lo expone el siguiente apartado.

Relación entre drogas y homicidio al interior de los municipios

12. Clara relación entre los mercados urbanos de droga y el homicidio. Varios estudios han encontrado una asociación estadística entre la presencia de mercados de droga y el nivel de homicidios en ciudades principales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla para los últimos años⁶. En particular, Bulla et. al. (2016) sostienen que la mayoría de homicidios en Bogotá se concentran en lugares con mercados ilegales de droga —sobre todo de cocaína⁷—. Esta relación está mediada por las disputas por el control de espacios de microtráfico y narcomenudeo en las ciudades⁸. A su vez, estos lugares son diferentes de aquellos en donde hay más consumo o suceden otras actividades ilegales como hurtos, hurtos violentos o actos de intolerancia ligados al consumo de bebidas alcohólicas, factores que finalmente no parecen ser los que más inciden en las tasas de homicidio⁹.

6 Esta relación también es detectada por FIP (2013) y Ávila (2014).

7 En cambio, el estudio indica que dicha relación no parece existir respecto de lugares en donde ocurren más hurtos a comercio o vehículos, ni de mayor consumo de marihuana.

8 De León Beltrán y Garzón (2014) encuentran una relación estadística entre las zonas de alta densidad del homicidio con las de alta densidad de incautación de droga y de presencia de bandas o pandillas. Además, dicha relación es estable en el tiempo, mostrando la “persistencia de los focos de violencia”. Así mismo, estas áreas no están relacionadas con otros delitos comunes como los hurtos.

9 Ahora bien, la dirección causal de esta relación puede ser doble: de un lado, los espacios de funcionamiento de los mercados locales pueden ser disputados, generando violencia; de otro, la violencia puede ser un precursor de los mercados, como instrumento para el control mismo del territorio, por ejemplo, a partir de la instalación de zonas de impunidad controladas por las organizaciones para el mejor

13. Relaciones entre organizaciones complejas.

El funcionamiento de los mercados urbanos de droga parece ser más complejo pues no operan de acuerdo con las características del narcotráfico tradicional. Un análisis realizado por la FIP (2014) en varias ciudades del país sugiere que las organizaciones narcotraficantes y de narcomenudeo son distintas. Al parecer, mientras que unas organizaciones controlan los mercados de narcomenudeo, otras lo hacen respecto de los pasos de lo rural a lo urbano, y otras más respecto de las rutas del narcotráfico. Entre estos grupos existen vínculos que dependen de sus intereses temporales, que pueden ser estables o que pueden cambiar en el tiempo¹⁰. Además, hay poca claridad sobre el efecto que pueden tener distintos choques de demanda o de oferta sobre la violencia. Para diferentes autores, los homicidios pueden aumentar como consecuencia de una baja o de un aumento de los precios. Por ejemplo, Bulla et. al. (2016) consideran que la disminución de los consumidores en algunas ciudades de Colombia en los últimos años puede aumentar la competencia entre estas organizaciones y, por lo tanto, causar más homicidios. Esta predicción es consistente con lo establecido por Reuters (2009) para Estados Unidos, quien argumenta que la disminución del consumo de cocaína y heroína creó excesos de oferta, lo cual, a su vez, aumentó la disposición de los grupos a ejercer violencia para mantener sus ingresos. De otra parte, Durán (2010) afirma que una de las razones de la “explosión” de la violencia urbana es el aumento del narcomenudeo, el cual es provocado, en parte, por el crecimiento del consumo.

desenvolvimiento del negocio (De León Beltrán y Garzón, 2014).

10 De forma interesante, De León Beltrán y Garzón (2014) comparan los datos de disponibilidad de las principales drogas con los de consumo. Concluyen que no hay indicios de que el crecimiento de la demanda esté correlacionada con una mayor accesibilidad a las drogas, lo que para ellos pone en duda el que narcomenudeo esté jalonado por el consumo.

A su vez, Castillo, Mejía y Restrepo (2015) indican que la escasez en mercados ilegales aumenta la violencia: encuentran que la disminución de oferta de cocaína colombiana entre 2006 y 2009 puede explicar una buena parte del aumento de los homicidios en la zona de frontera al norte de México.

Estudios de caso: Buenaventura y Medellín

14. Presentación. Analizamos dos casos de reducción de la violencia urbana. En resumen, estos casos coinciden en (i) una disminución de la confrontación entre organizaciones criminales que se disputaban territorios y (ii) una mayor o mejor presencia del Estado, no sólo relacionada con las políticas de seguridad y justicia.

15. Medellín. En esta ciudad, el homicidio bajó de 6.000 muertes por año en la década del noventa a menos de 500 en los últimos años; pasó de niveles de homicidios mucho más altos que países enteros como Afganistán (que, con 30 millones de personas, ha tenido en sus peores épocas la mitad de homicidios de Medellín) a un nivel comparable con el de Bogotá o de ciudades violentas de países desarrollados (O’Hanlon y Pearce, 2016). En Medellín observamos dos fenómenos. Primero, en parte como consecuencia de las intervenciones policiales, pero también como una evolución natural del negocio, las disputas entre organizaciones criminales ya son mucho menos violentas que antes. Existen pactos entre “oficinas” que privilegian las rentas ilegales sobre las disputas y solucionan la mayoría de sus diferencias de forma no violenta (Escobedo et. al. 2016).

Segundo, Medellín se ha beneficiado de una intervención urbana intensiva, no sólo desde el punto de vista de la seguridad —a partir del incremento de más de 2.000 policías, la intervención inteligente en “hot spots” y la inversión en tecnología— sino de una considerable inversión social reflejada en casas de justicia, librerías, escuelas y centros comunitarios en barrios marginados, un buen sistema de transporte y, en general, un ambiente empresarial dinámico (O’Hanlon y Pearce, 2016).

16. Buenaventura. Buenaventura pasó de tasas de homicidio superiores a 160 por cada 100.000 habitantes en 2006 a alrededor de 20 en 2015 (el anexo 2 contiene un análisis preliminar de esta ciudad). El mayor pico de violencia está relacionado con la desmovilización del Bloque Pacífico de las Autodefensas Unidas de Colombia en 2005, el cual implicó la reconfiguración de los grupos criminales en la zona. Posteriormente disminuyó la tasa de homicidios acercándose inclusive al promedio nacional. El segundo pico de violencia —51 por cada 100 mil habitantes entre 2012 y 2013— también parece estar relacionado con la disputa por el territorio que está conectada con la reacomodación de poderes armados, particularmente entre La Empresa y el Clan Úsuga. Un análisis más detallado sugiere que la incursión del Clan Úsuga en la zona estuvo precedida de conflictos al interior de La Empresa y de su reconfiguración como organización criminal. Las investigaciones criminales consultadas explican los conflictos por la desfinanciación de los narcotraficantes afectados por la persecución estatal que, en algunos casos, incluyó su extradición. Los líderes operativos empezaron a diversificar sus

ingresos —aumentando la microextorsión, por ejemplo— y disputaron el control del territorio y de la organización, ejerciendo niveles y formas de violencia atroces (como las famosas casas de pique). Desde 2014, la disminución de los homicidios estuvo acompañada de un debilitamiento de La Empresa, (reemplazada por un mayor control urbano del Clan Úsuga) y de una mayor presencia del Estado exigida por la sociedad civil¹¹. Esto dio lugar al fortalecimiento de la presencia de Fuerza Pública y de la Fiscalía y a una disminución de la tasa de homicidios de más de 25 puntos porcentuales.

Implicaciones para la política criminal

17. Presentación. De lo presentado hasta este punto podemos sacar algunas implicaciones de política pública. En resumen, las relaciones estadísticas entre cultivos de droga y violencia del pasado se han vuelto más débiles en la última década, en la que también han mutado los mercados y las organizaciones criminales. Los datos muestran que los municipios de mayor densidad de cultivo de coca no son los más violentos y que la evolución de la cantidad de hectáreas de coca no parece estar relacionada con la de la tasa de homicidio. Actualmente, la ubicación de los lugares más violentos parece estar determinada por las disputas territoriales entre organizaciones criminales para el control de espacios de acopio, microtráfico y narcomenudeo.

11 En febrero de 2014 hubo una marcha pacífica de 30.000 personas para exigir la presencia del Estado, sobretodo de autoridades nacionales.

18. Lo ilegal no necesariamente es violento. Algunos eslabones del negocio de estupefacientes parecen no generar o estar relacionados con altas tasas de homicidio. Esto es consistente con el hallazgo de Reuter (2009), de que muchos mercados ilegales no son violentos, como sucede internacionalmente con la prostitución (salvo excepciones), las apuestas ilegales, la marihuana y, para Colombia, con el contrabando de la gasolina que, al parecer, tiene una fuerte regulación interna y bajos niveles de violencia¹². Esto lleva a preguntarnos por la forma como la política criminal —además de luchar contra lo ilegal como objetivo en sí mismo— puede estar dirigida a disminuir la violencia.

19. La disminución del homicidio como objetivo. La lucha contra los estupefacientes —dentro del plan de lucha contra el crimen organizado— debe tener como uno de sus objetivos estratégicos la disminución de la violencia. Esta lucha puede tomar formas distintas si se entiende exclusivamente como dirigida a acabar el negocio o como parte de otros fines igual o más importantes (p. ej., disminución de la tasa de homicidios y de la corrupción). La ponderación de objetivos en el momento de la toma de decisiones es fundamental, pues existe un riesgo real de que la intervención del Estado, aunque bien intencionada, acabe aumentando los niveles de violencia. Varios autores consideran que ello es justamente lo que sucedió en México al final de la década pasada. Reuters (2009) concluye que el crecimiento acelerado de las tasas de homicidio en varios estados mexicanos es una consecuencia de la intensificación de las acciones del Estado, las cuales aumentaron la rotación de líderes de carteles y

12 El autor también menciona ejemplos de mercados que mantienen su intensidad de oferta y demanda pero en los que disminuye la violencia —como sucedió en el mercado de crack en Nueva York en los ochenta, que dejó muchos muertos en una primera fase, pero en el que posteriormente se observó una marcada baja de los homicidios a pesar de mantenerse los mismos niveles de consumo—.

generaron disputas entre las organizaciones criminales. Esto lo confirman Castillo, Mejía y Restrepo (2015) que indican que la estrategia de descabezamiento de carteles implementada por las autoridades mexicanas intensificó el efecto de la disminución de la oferta de cocaína colombiana entre 2006 y 2009 sobre la violencia en México. Igualmente, Felbab-Brown (2013) sostiene, a partir del caso mexicano, que las políticas de “cero tolerancia”—en comparación con las de selección estratégica y focalizada de objetivos— crean desequilibrios entre organizaciones que aumentan la violencia entre ellas¹³. Adicionalmente, un análisis aún por terminar de Buenaventura sugiere que la persecución del Estado a grandes capos implicó una reconfiguración de las organizaciones criminales y un aumento inicial en la tasa de homicidios.

20. Elementos de la estrategia. Una estrategia inteligente, que tenga como objetivo la disminución de los homicidios y a la vez combata la droga, puede incorporar los siguientes elementos.

a. Interdicción inteligente. Es posible prever que la producción en Colombia no va a finalizar en el corto plazo. Pero estrategias de interdicción inteligentes y bien diseñadas pueden minimizar

13 Estos desafíos toman una connotación especial en el contexto actual, pues como se sabe, los vacíos de poder que está dejando la inactividad de las Farc en algunas zonas, así como la expectativa de su desmovilización, están siendo aprovechados por organizaciones criminales, además del ELN y el EPL. En algunas regiones, esto puede estar sucediendo de forma concertada y pacífica, a través de una transferencia de capacidades de las FARC a nuevas estructuras; mientras que en otras regiones puede estarse iniciando una disputa violenta por copar los espacios dejados por el grupo guerrillero. Además, y posiblemente relacionado con lo anterior, existe información de regiones que están bajo un control relativamente consolidado de organizaciones criminales, en las que existe una presencia sólida y afianzada de estos grupos sobre el comportamiento criminal—incluso, sobre las relaciones sociales no delictivas—. (Garzón, et. al, 2016) Este fenómeno de consolidación se caracteriza por una repartición regulada y relativamente pacífica que diversos grupos realizan de mercados ilegales, o dentro de ellos, de distintos eslabones de cadenas ilegales.

ciertos efectos negativos como la violencia (Felbab-Brown y Newby, 2015). De un lado, como ejemplo de una estrategia contraproducente, la erradicación indiscriminada puede llevar a pequeños cocaleros a las manos de las estructuras criminales. Pero de otro, el Estado puede seguir ejemplos de interdicción que han disminuido la violencia, incluso cuando siguen generándose altos niveles de utilidades ilícitas. En Perú, Tailandia, Burma, China, Irlanda del Norte, Líbano, Sierra Leona, Liberia y Nigeria, entre otros países, bajó fuertemente la violencia sin que se redujeran de forma sustancial las economías ilegales (Felbab-Brown y Newby, 2015).

b. Intervenciones sociales integrales. A largo plazo, esfuerzos sostenidos para mejorar las condiciones de vida pueden ayudar a sacar a muchos pobladores rurales de la producción de coca. En tanto la reducción de los mercados ilegales necesita de alternativas económicas legales, el fin de la violencia y del conflicto pueden ser necesario para —y no una consecuencia de— el debilitamiento de los mercados ilícitos. En este sentido, Colombia debe resistirse a que la estrategia empiece por la erradicación y siga con las demás las alternativas. Es necesario ofrecer alternativas desde el inicio, no sólo en términos de remplazo de cultivos, sino de desarrollo de infraestructuras, mercados y cadenas de valor (Felbab-Brown y Newby, 2015)¹⁴. Ello podría acompañarse de campañas de desarme y de lucha intensa contra el tráfico de armas, lo cual puede prevenir algunas disputas violentas y, a la vez, disminuir la probabilidad de que los hurtos y las riñas cotidianas sean letales.

14 De León Beltrán y Garzón (2014) también recomiendan que las intervenciones en zonas de impunidad estén acompañadas de intervenciones sociales integrales, dentro de las cuales se ofrezcan alternativas económicas a los eslabones débiles, concentrando las acciones de penales en el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

c. Establecimiento de objetivos zona a zona

El tipo de presencia de organizaciones criminales, los equilibrios entre ellas y sus consiguientes pactos o disputas varían de lugar a lugar. Más allá de unos lineamientos generales, la lucha contra el crimen organizado debe librarse a partir de una selección estratégica de objetivos ajustados a las características de cada zona, que tengan en cuenta las consecuencias de la intervención del Estado en los equilibrios de fuerzas entre grupos. Las autoridades públicas deben tener instancias preestablecidas para la toma conjunta de decisiones en cada región.

d. Búsqueda de equilibrios pacíficos. Si los mayores niveles de homicidio son consecuencia de las disputas territoriales entre grupos, la intervención del Estado debe buscar minimizar la frecuencia de dichas disputas. Este elemento es delicado y respecto de él debe considerarse que otro objetivo de la lucha contra la ilegalidad es recuperar, y evitar que surjan, zonas de impunidad donde los actores criminales controlen las relaciones sociales. En estos casos, puede llegar a ser necesario ponderar entre objetivos opuestos: el control de la violencia, por un lado, y el desafío al Estado, por el otro.

e. Desmantelamiento verdadero de las organizaciones Es necesario perseguir penalmente los eslabones de estas organizaciones que les permiten funcionar y ejercer violencia para desarticular organizaciones específicas. El descabezamiento de las estructuras generalmente no las acaba y la disputa por el liderazgo puede generar ciclos de violencia. Al otro extremo, la captura y eventual judicialización de las personas que realizan las “labores de calle” no afecta las organizaciones ni los mercados, y sí deslegitima al Estado en zonas en que la única economía es la ilegal. En consecuencia, las redes de apoyo y los mandos medios—que tienen la capacidad operativa

para ejecutar el negocio y practicar la violencia—deben ser objetivos importantes. Sin embargo, la Policía Nacional y la FGN tienen poca evidencia respecto de las personas que ocupan estos lugares. De nuevo, una mejor estrategia de las autoridades pasa por mejorar las capacidades investigativas.

f. Criterios para la selección de objetivos. Una interdicción inteligente implica atacar los eslabones del negocio que generan más valor. En esta lógica, también deben seleccionarse las organizaciones que producen más violencia, teniendo en cuenta los eslabones más violentos dentro de éstas y los territorios más afectados por su actuar criminal. Lo prioritario es dirigir los recursos contra de lo que más muertos pueda causar. Por el contrario, el Estado debe ser muy cuidadoso al atacar las actividades o los eslabones que en la actualidad no generan violencia. Por ejemplo, es posible que hoy la mejor forma de enfrentar los cultivos ilícitos sea ofreciendo alternativas económicas a los campesinos y dejar la erradicación forzada para situaciones especiales—como mecanismo de amenaza, por ejemplo—. También, y al otro extremo de la cadena, puede ser más conveniente abstenerse de intervenir en los comportamientos que no generan violencia, como lo puede ser la venta de algunos estupefacientes por teléfono o internet. Las intervenciones del Estado deben tener presentes las eventuales tendencias que pueden ayudar a disminuir (o aumentar) las disputas territoriales¹⁵.

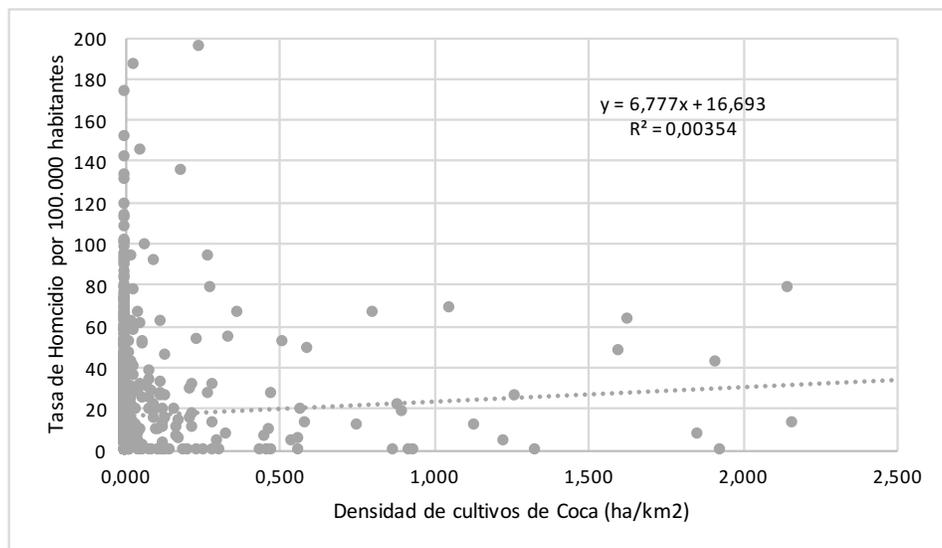
¹⁵ Ver, por ejemplo, “Why pot is the new pizza” (The Economist) (2014, 21 de Junio).

Referencias

- Ávila Ariel, 2014, "Gestión de Seguridad en Bogotá", en *Violencia urbana: radiografía de una región*; Bogotá; Aguilar.
- Bulla P., Ramírez B., García J.F., Lovera M.P. y Wiesner D., 2016, "Homicidios y venta de drogas: una peligrosa dupla en Bogotá", *Fundación Ideas para la Paz (FIP), Documentos de Trabajo*, Junio.
- Castillo J.C., Mejía D. Y Restrepo P., 2015, "Scarcity without leviathan: the violent effects of cocaine supply shortages in the Mexican drug war". Center for Global Development, Working Paper 356.
- Durán Angélica, 2010, "Violencia urbana, narcotráfico y conflicto: algunas anotaciones para el debate". Ensayo no publicado.
- Felbab-Brown, Vanda, 2013, "Difusión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas." *Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas*. 2013
- Felbab-Brown Vanda y Newby Anna, 2015, "How to break free of the drugs-conflict nexus in Colombia; order from chaos", *Brookings Institution*.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2013, "Crimen Organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá; una mirada de largo plazo", *Informes FIP No. 20*.
- Garzón, J.C; Llorente, M.V.; Álvarez, E. & Preciado, A., 2015, "Economías Criminales en clave de Postconflicto: Tendencias y respuestas propuestas para hacerles frente". *Fundación Ideas para la Paz*.
- Gaviria, Alejandro; 2000; "Crime and victimization: an economic perspective: comments", *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 1, No 1.
- De León Beltrán I. y Garzón J.C., 2014, "Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia; los supuestos los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo"; *Transnational Institute, Serie Mercados de Drogas y Violencia*, No 2, Diciembre.
- Mejía Daniel y Restrepo Pascual, 2015, "Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia". *Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Documento Cede 53 de 2015*.
- O'Hanlon Michael y Pearce Elizabeth, 2016, "Once a drug den, Medellín is on a new path", *Brookings Institution*.
- Reuter Peter, 2009, "Systemic violence in drug markets". En *Crime, Law and Social Change*, Vol 52, Issue 3 pp. 275-284, Septiembre.
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo; 2001; "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia"; *Documento CEDE 2001-02*; Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Soares, Rodrigo y Naritomi, Joana; 2010; "Understandign high crime rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors"; en Di Tella R., Edwards S y Schargrotsky E., *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, NBER Books, National Bureau of Economic Research; pp. 19-56.

Anexo 1

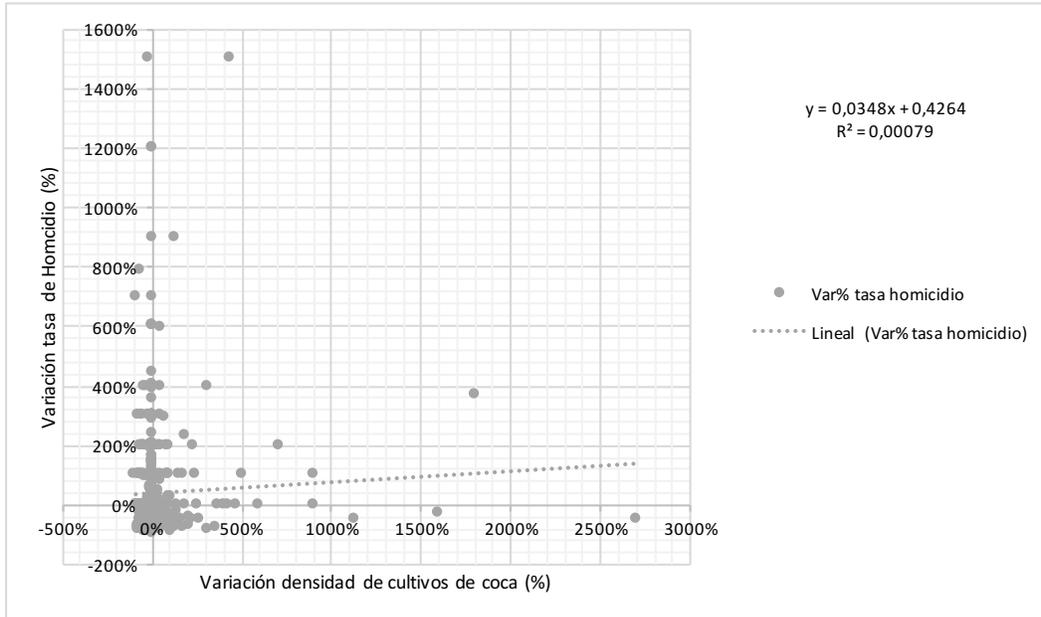
Gráfico 1. Tasa de homicidio 2015 y densidad de coca cultivada.



Fuente: Tasa de homicidio por municipio 2015. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal.
Hectáreas de Coca cultivada por municipio 2015. Sistema de información de drogas de Colombia.

El gráfico de dispersión de la tasa de homicidio por 100.000 habitantes y la densidad de cultivos de Coca por municipios 2015 no evidencia una correlación significativa entre las dos variables, por lo cual no se puede concluir que exista relación entre ellas. Se observa que los municipios con una densidad de cultivos de coca baja pueden tener una tasa de homicidios baja o alta.

Gráfico 2: Variación porcentual 2014-2015 de tasa de homicidio y densidad de coca cultivada.

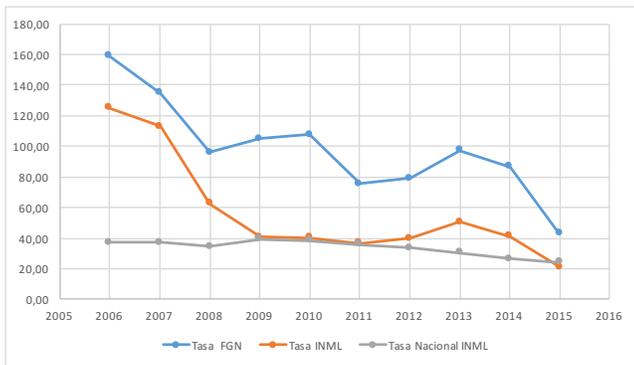


Fuente: Tasa de homicidio por municipio 2015. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal. Hectáreas de Coca cultivada por municipio 2015. Sistema de información de drogas de Colombia.

El gráfico de dispersión de la variación 2014-2015 de la tasa de homicidio por 100.000 habitantes y la densidad de cultivos de Coca por municipios no evidencia una correlación significativa entre las dos variables, por lo cual no se puede concluir que exista relación entre ellas.

Anexo 2

Gráfico 3. Evolución tasa de homicidio del municipio de Buenaventura



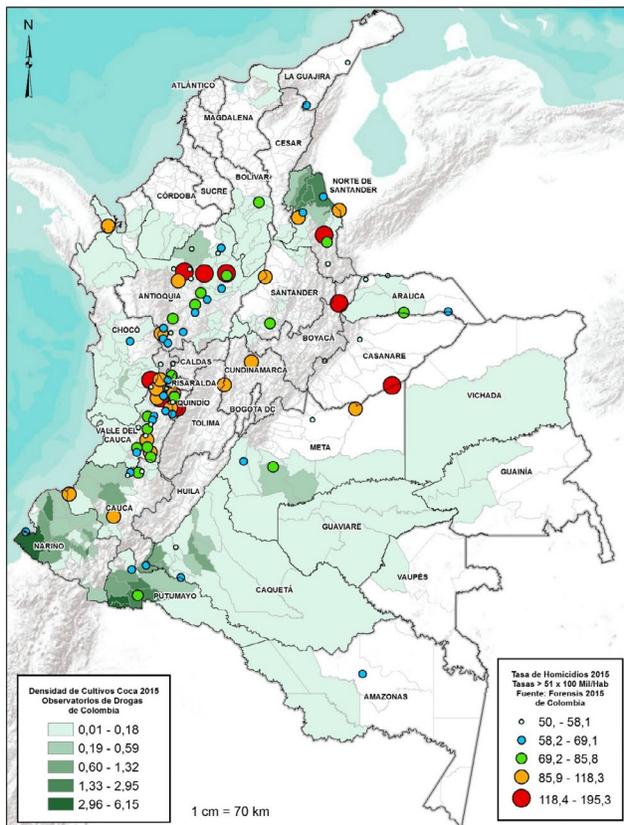
Fuente: Tasa de homicidio por municipio. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Entradas por homicidio a la FGN. SPOA.

El gráfico muestra un comportamiento similar de la tasa de homicidio de Forensis, con la tasa de homicidio calculada a partir de las entradas por homicidio a FGN¹⁶ a excepción del periodo 2008 a 2010. La tasa de homicidio en el municipio de Buenaventura presenta una disminución significativa en los periodo de 2006 a 2008 y un periodo de incremento entre 2013 y 2014 que finalmente disminuye en el año 2015, llegando a estar por debajo de la tasa nacional.

¹⁶ Las entradas por homicidio de la FGN incluyen las muertes por establecer, suicidios, tentativas y homicidios.

Anexo 3

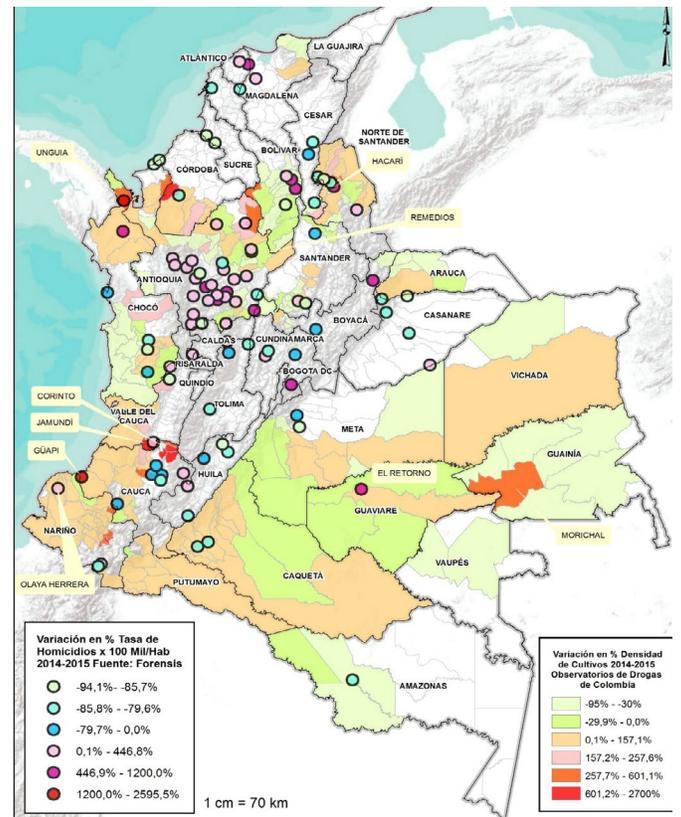
Mapa 1. Densidad de cultivos de coca 2015 y tasa de homicidios 2015



Fuente: Tasa de homicidio por municipio. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal. Entradas por homicidio a la FGN. SPOA.

Nota: Se incluimos las tasas de homicidio 2015 que corresponden a 2 desviaciones estándar de la media nacional (50 homicidios por cada 100.000 habitantes)

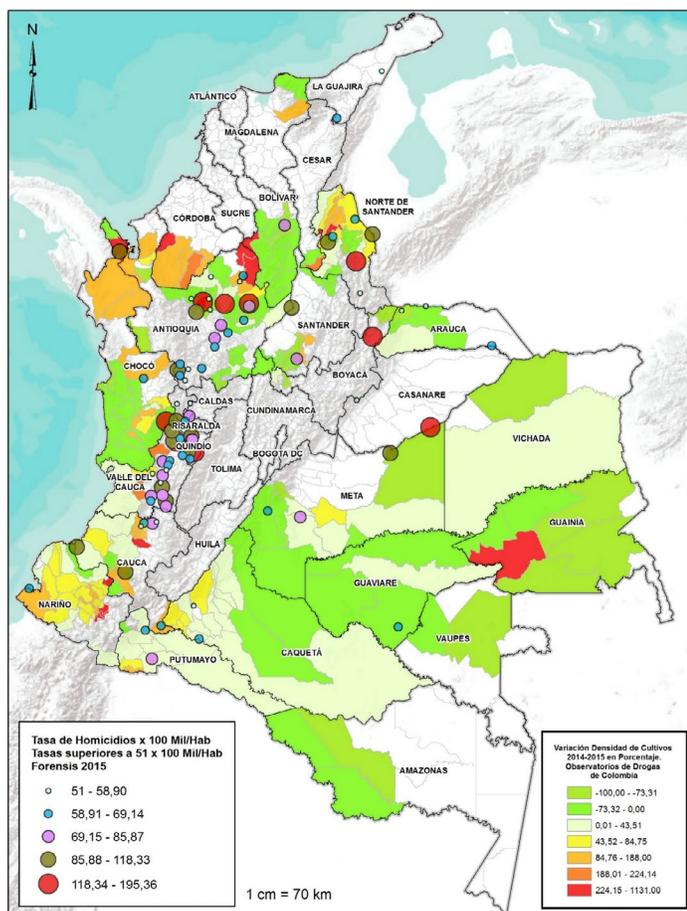
Mapa 2. Variación porcentual 2014-2015 de la densidad de cultivos de coca y la variación de tasa de homicidios



Fuente: Tasa de homicidio por municipio. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal. Entradas por homicidio a la FGN. SPOA.

Nota: Solo incluimos los 50 municipios con mayores variaciones positivas y negativas.

Mapa 3. Variación porcentual 2014-2015 de la densidad de cultivos de coca y la tasa de homicidios



Fuente: Tasa de homicidio por municipio. Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal. Entradas por homicidio a la FGN. SPOA.