

Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia

Los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo

Por: Isaac De León Beltrán¹ y Juan Carlos Garzón²

El 1 de abril de 2013, luego de visitar el *Bronx* en Bogotá, uno de los principales nichos de criminalidad y de expendio de droga, el presidente Juan Manuel Santos declaró que en 60 días las autoridades debían dismantelar 24 expendios de drogas ubicados en 20 ciudades del país. “Arrancó guerra contra las ‘ollas’ en Colombia”, tituló uno de los principales diarios del país.³ Un año más tarde los noticieros nacionales dieron a conocer las imágenes de retroexcavadoras demoliendo literalmente las estructuras donde funcionaban los expendios de drogas, en operaciones conjuntas de la Policía y la Fiscalía. Bajo este contexto, varias instituciones y analistas advirtieron que la medida buscaba dar un golpe mediático en medio de la contienda electoral, pero que no solucionaría un problema que tiene múltiples causas.

Las narrativas y explicaciones que ubican el mercado local de las drogas con la violencia y criminalidad – especialmente en los entornos urbanos – han ganado fuerza en la última década. Lo anterior, a pesar de que el tráfico de drogas en las ciudades y la influencia de las organizaciones criminales en esta economía local, no es un fenómeno nuevo. Por el contrario, aunque las grandes estructuras del narcotráfico han privilegiado la exportación de las drogas que se producen en el país, también han mostrado interés en el mercado local, el cual ha sido funcional para el control territorial de las áreas urbanas.

El narcomenudeo ha sido identificado por las autoridades como una prioridad estratégica, bajo la hipótesis de que es uno de los principales dinamizadores de la



Conclusiones y Recomendaciones

La demolición de las ‘zonas de impunidad’ genera un impacto inmediato en el narcomenudeo, pero resulta ser poco sostenible si no se restablece la presencia del Estado y se reintegran las comunidades a la legalidad.

Las intervenciones de la policía son acciones puntuales que solo enfrentan el delito en las zonas controladas por el crimen organizado. Las intervenciones de la policía, además, no son sostenibles en el largo plazo en la medida en que es necesaria una alta concentración de personal en la zona de impunidad. De otra forma, las intervenciones del Estado solo desplazarán el fenómeno de manera temporal, permitiendo que el orden ilegal siga ocupando su función de ordenador social, en detrimento de la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Para construir y recuperar la cultura de la legalidad en estos lugares hay que construir las condiciones necesarias para insertar estos territorios en la ciudad, lo cual incluye generar alternativas para los eslabones más débiles de la cadena, concentrando la acción penal en las organizaciones criminales que tienen la capacidad de crear zonas de impunidad.

El impacto de la acción policial será temporal si no se acompaña de la voluntad política del Gobierno nacional y local para sustituir el orden ilegal por el desarrollo urbano incluyente.

violencia y el crimen, además de ser una respuesta a la pérdida de influencia en los mercados internacionales por parte de las organizaciones criminales. ¿Qué tan válido es este argumento? La interacción de los mercados locales de droga con la violencia y el crimen es compleja y no transcurre en una sola dirección. Adicionalmente, al menos en el caso de las ciudades de Colombia, es muy difícil separarla de otro tipo de economías delictivas.

Este documento se propone poner a prueba los puntos de partida y supuestos que subyacen la definición de esta ‘nueva’ amenaza, brindando un marco general sobre los mercados locales de drogas y su relación con la violencia y el crimen en las ciudades de Colombia. Para esto se analizará la dinámica criminal reciente, los procesos de adaptación a las intervenciones del Estado por parte de las organizaciones delictivas, así como las fuerzas que intervienen en la configuración de este mercado local. Se analizará especialmente el narcomenudeo en dos ciudades de Colombia, Cali y Barranquilla, con el fin de relacionar este mercado ilegal con la presencia de organizaciones criminales y los delitos de alto impacto.⁴ Estos dos casos, aportarán evidencia importante sobre las dinámicas especiales del narcomenudeo y sus implicaciones para la seguridad urbana. Finalmente, se contrastarán los principales hallazgos con las propuestas del Estado para dar respuesta a esta problemática, señalando algunas lecciones aprendidas y recomendaciones.

El narcomenudeo como amenaza a la seguridad: los supuestos y las evidencias

Una investigación reciente⁵ identifica dos factores que han influido en la vinculación del microtráfico con lo que denomina la “explosión de la violencia urbana”. Primero, el aumento del consumo de drogas (la demanda) y segundo, el narcomenudeo como respuesta a la pérdida de mercados internacionales de droga. Además de estos aspectos, es relevante

mencionar las dinámicas de adaptación de las organizaciones criminales a las condiciones cambiantes – lo que en este texto se denominará la *racionalidad* de las organizaciones criminales – las cuales determinan en buena medida el uso de la violencia.⁶ Un aspecto fundamental en este sentido, es el supuesto de la intervención de estructuras mayores en los mercados locales de drogas.

En cuanto al consumo, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia⁷ (que se refiere a las zonas urbanas) muestra un aumento en la prevalencia de vida del conjunto de drogas ilícitas (incluyendo marihuana, cocaína, basuco⁸, éxtasis y heroína) pasando de 8,8 por ciento en 2008 a 12,2 por ciento en 2013. También aumentó el reporte de uso en 2013, de 2,6 por ciento a 3,6 por ciento.

Para estimar el tamaño de la demanda sería necesario distinguir los distintos tipos de consumidores, diferenciando entre aquellos que usan la droga de manera experimental, aquellos que lo hacen de manera ocasional y aquellos que son usuarios habituales y llegan a desarrollar adicción. Distintos análisis muestran cómo este último tipo de usuario, no sólo es el que concentra la mayor parte de la demanda, sino que además no es susceptible a los cambios de precio.⁹ De acuerdo al citado estudio, en 2013 alrededor de 484.000 personas (57 por ciento del total de usuarios) en Colombia presentarían este tipo de consumo, constituyendo la parte fundamental del mercado interno. Las estimaciones de 2008 eran de 298.000 personas dentro de esta categoría, lo que representa un aumento notable.¹⁰

La evidencia muestra que la demanda de drogas en Colombia ha aumentado, incluyendo los usuarios que tienen mayores niveles de dependencia, que son los que más consumen. Una discusión relevante en este sentido es cuánto del incremento se debe a una mayor disponibilidad en el mercado local y el fácil acceso a la droga. Siguiendo la encuesta de 2013, el 50 por

ciento de la población considera que es fácil conseguir marihuana. Esta proporción llega al 31 por ciento en el caso de la cocaína, al 30 por ciento en el caso del basuco, y al 23 por ciento en caso del éxtasis.¹¹ Estos porcentajes registran ligeras variaciones con respecto a 2008 (año en el cual el 48 por ciento consideró que es fácil obtener marihuana, 28 por ciento cocaína y 20 por ciento éxtasis)¹², las cuales son mucho menores que el aumento en el número de

usuarios. En otras palabras, no hay indicios de que el crecimiento de la demanda esté correlacionado con una mayor accesibilidad a las drogas, lo cual pone en duda el supuesto de que el narcomenudeo está jalonando el consumo, siendo necesario profundizar en el análisis de otras dinámicas sociales y culturales que pueden estar influyendo en esta dinámica.

En cuanto al supuesto del mercado interno

Tabla 1 - Procesos misionales asociadas al narcomenudeo¹³

Procesos	Descripción del propósito del proceso
Compra de la sustancia (varios kilos). La compra y el transporte de estas cantidades es lo que se conoce como 'microtráfico'.	Esta fase se realiza con el propósito de adquirir la sustancia que demandan los consumidores. Se puede realizar en los sitios de producción de droga, los cuales pueden ser rurales. También se puede comprar la sustancia a un único proveedor que compra como mayorista en los centros de producción.
Manufactura del producto. Macerar, adulterar, empacar con los logos de la organización, organizar envíos a los puntos de abastecimiento.	Esta fase se realiza con el propósito de disminuir la concentración de la sustancia y aumentar así la cantidad de dosis. La marca se usa para identificar el control monopolístico en ciertas áreas urbanas.
Abastecimiento de la bodega. La bodega – o lugar de almacenamiento de grandes cantidades – se encuentra relativamente cerca del sitio de expendio.	Esta fase se realiza con el propósito de contar con el <i>stock</i> suficiente para que el punto de venta pueda satisfacer la demanda de los consumidores, la cual puede ser fluctuante por días, semanas y meses.
Planear los turnos de los vendedores y asignar la 'bomba', es decir, una cierta cantidad contada y medida de las dosis a vender por cada turno de venta.	Esta fase se realiza con el propósito de ordenar el trabajo de los vendedores en la calle y llevar una contabilidad de las ventas.
Ubicarse en los referentes espaciales de venta de sustancias psicoactivas. Los sitios pueden corresponder a espacio público o estar abiertos al público.	Esta fase se realiza con el propósito de facilitar el encuentro entre vendedores y compradores.
Transacción entre vendedor y consumidor.	Estos dos procesos son los que se denominan 'narcomenudeo'.
Consumo. El vendedor puede facilitar un sitio de consumo cercano a la zona de venta. Esto se produce en áreas con alto deterioro urbano y social.	
Entrega del dinero de la venta de cada turno	El propósito es monetizar y hacer la respectiva remuneración de los factores de producción. El socio y empresario capitalista remunera a sus trabajadores e invierte en el sostenimiento del siguiente ciclo de operaciones.

Fuente: Adaptado de Yofre Cortes y Rodolfo Parra de su libro, *Narcomenudeo, Bogotá. 2013*

como sustituto del mercado internacional, en el marco de una menor participación de las organizaciones criminales colombianas, la mayoría de los análisis compara los ingresos percibidos en el exterior con las ganancias obtenidas en el narcomenudeo, lo cual tiene implicaciones metodológica de distinto tipo. Este análisis requeriría diferenciar entre los distintos tipos de droga – incluyendo los diferentes niveles de pureza - y los márgenes de ganancia de cada uno de los eslabones de la cadena (de acuerdo al mercado de destino). Por el momento, hay evidencias suficientes para afirmar que el mercado local de drogas genera ingresos significativos para las organizaciones criminales.

De acuerdo al Ministerio de Justicia y del Derecho, el estimativo de la cantidad de ingresos brutos por la marihuana y la cocaína consumida en Colombia (en 2012) es del orden de los 139 millones de dólares estadounidenses¹⁴ para el caso de la marihuana y 136 millones de dólares para el caso de la cocaína.¹⁵ En cuanto al basuco, las estimaciones de un estudio reciente realizado por la Fundación Ideas para la Paz que aplica un modelo de simulación¹⁶ señalan que en Bogotá los ingresos serían del orden de 250 millones de dólares, en Cali de 60 millones y en Barranquilla de 44 millones de dólares.

Habría entonces suficientes incentivos para participar en el mercado local. No obstante, es importante mencionar que las estructuras que participan en el tráfico internacional son distintas a las involucradas en el microtráfico o en el narcomenudeo. Las capacidades organizacionales necesarias para la exportación de toneladas de cocaína hacia los Estados Unidos o Europa son diferentes a las capacidades necesarias para vender pequeñas dosis en un centro urbano de Colombia. Es por esa razón que las organizaciones que se dedican a uno u otro negocio son diferentes, aunque pueda haber relaciones entre ellas, lo cual plantea dudas sobre el supuesto de la sustitución, no solo por el tamaño del mercado sino por la capacidad de pasar de ser un traficante transnacional a un distribuidor local.

La Tabla 1 muestra las principales actividades de la cadena de valor del narcomenudeo. Los procesos misionales¹⁷ son distintos al narcotráfico, la mayoría de las actividades no son observables por parte de la ciudadanía y de las autoridades, además, el narcomenudeo demanda la coordinación de múltiples actores que acceden al ‘dinero fácil’.

Esta diferenciación de las dinámicas lleva a la discusión de la racionalidad de las organizaciones criminales y su capacidad de adaptación. Por racionalidad criminal se entiende el mejoramiento de los procesos misionales de una organización dedicada a la violación sistemática de la ley penal con el fin de producir ingresos y ganancias. Bajo esta perspectiva, son las organizaciones las que aprenden; los individuos también lo hacen pero su aprendizaje es apropiado por la red de colaboradores. Esto garantiza que los conocimientos y las rutinas de trabajo no desaparezcan cuando uno de los miembros de las organizaciones muere o es capturado.

Un estudio sobre este tema¹⁸ llama la atención sobre la necesidad que tienen los criminales de desarrollar competencias para ser exitosos, es decir, para delinquir y no ser capturados por las autoridades. Para involucrarse en una actividad criminal es necesario tener un mínimo de entrenamiento y conocer la división y especialización del trabajo. Solo de esta manera puede una organización criminal sobrevivir en una competencia con otras organizaciones criminales y superar las presiones del Estado. Lo anterior, considerando que la agrupación criminal es una empresa multi-producto, es decir, que las capacidades para administrar una cadena de valor como el narcomenudeo pueden ser usadas para controlar otro tipo de bienes y servicios legales.

Teniendo esto en cuenta ¿es posible que organizaciones que se dedicaban al tráfico internacional transfieran sus capacidades para manejar el mercado local? Esta pregunta es importante para poner a prueba el supuesto de que los golpes a las facciones criminales mayores ha llevado a que estas se enfoquen

en el mercado interno. Se entiende por estructuras mayores aquellas con capacidad para operar en el territorio nacional – o buena parte de él – y con capacidades para exportar la droga.

Hay que poner el narcomenudeo en sus justas proporciones, entendiendo que es una economía criminal con un importante componente territorial, que demanda la creación de ‘zonas de impunidad’ que faciliten las transacciones ilegales asociadas al expendio de drogas, y otras actividades delictivas. El análisis realizado por la FIP en un conjunto de ciudades colombianas, no encuentra evidencia de relaciones robustas entre las grandes organizaciones narcotraficantes y las agrupaciones que ejecutan actividades de narcomenudeo.

Hay indicios testimoniales de que algunas organizaciones expendedoras tienen vínculos con organizaciones denominadas Bandas Criminales Emergentes (BACRIM). Sin embargo, estas suelen ser relaciones de afiliación y subordinación con el fin de garantizar la continuidad entre el mundo de lo rural y el mundo de lo urbano de tal modo que se garantice la provisión de drogas y control territorial en ciertas áreas críticas de las grandes ciudades colombianas. Estas conexiones no significan que haya una relación contractual laboral, o de tipo comercial, permanente que garantice la fidelidad a perpetuidad de las organizaciones expendedoras con las grandes organizaciones exportadoras de drogas. Todos estos contratos parecen estar abiertos a revisión dependiendo de los cambios en la composición del poder narcotraficante.

Por tanto, la definición del narcomenudeo como una amenaza a la seguridad requiere de un análisis diferenciado de las distintas dinámicas urbanas, entendiendo los procesos locales y la interacción entre las diferentes facciones criminales. Si bien hay patrones comunes entre lo que ocurre en Medellín, Bogotá, Cali o Barranquilla, difícilmente puede ser leído bajo el

mismo lente de sustitución del mercado internacional por el mercado local, o como la influencia de los grupos narcotraficantes en la venta de drogas en los entornos urbanos.

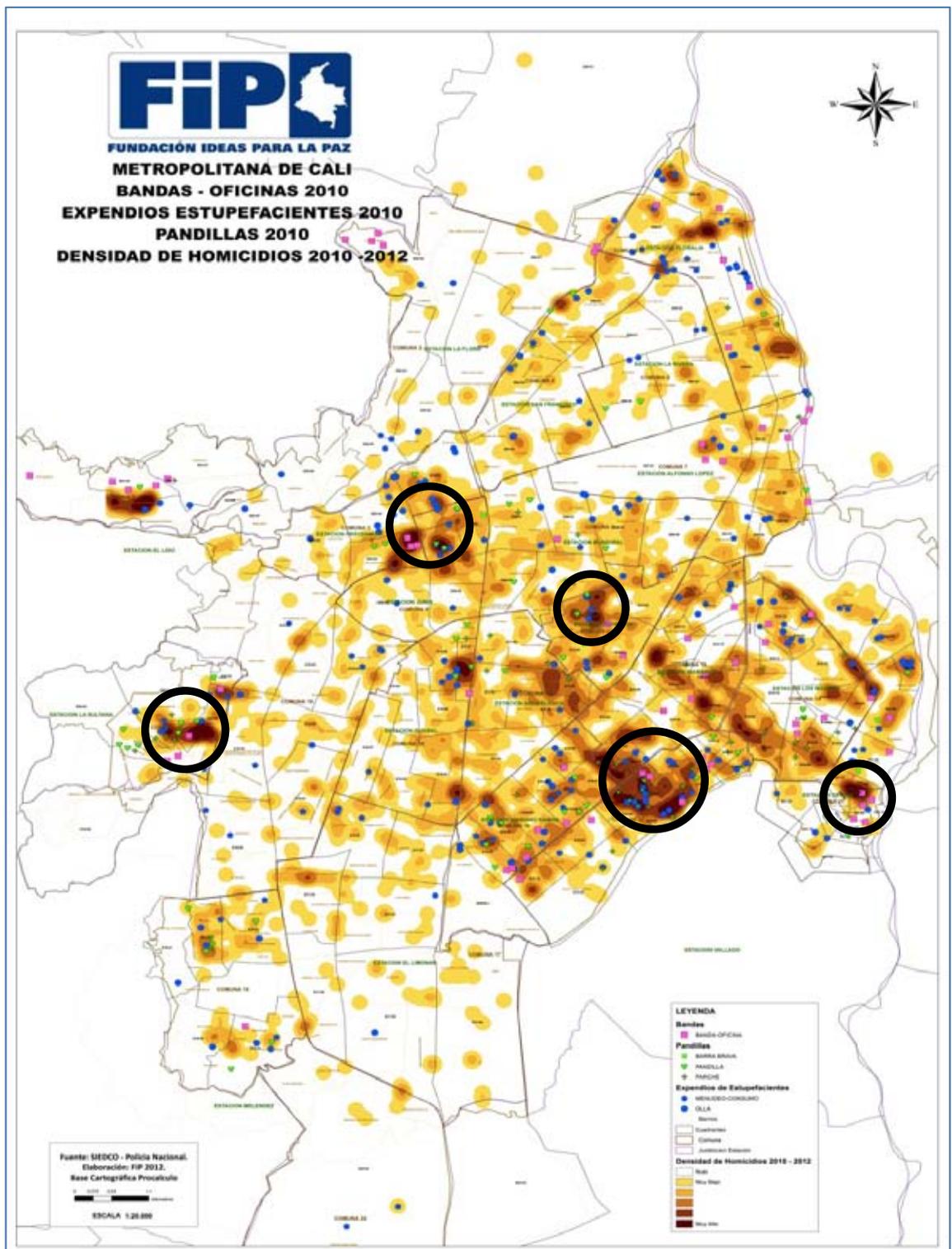
Una idea central propuesta por la FIP en el estudio del narcomenudeo y la violencia en Colombia es la de la existencia de ‘zonas de impunidad’, que permite ubicar el surgimiento y consolidación de los mercados locales de drogas en su interacción con el espacio urbano y las múltiples formas de violencia y crimen. Estas zonas se caracterizan por la existencia de un orden social ilegal – donde la ilegalidad es socialmente aceptada – que favorece la comisión de delitos, incluyendo la venta de estupefacientes. Estas áreas hacen parte de un proceso de consolidación del deterioro urbano y social que ha requerido de tiempo y esfuerzo por parte de las organizaciones criminales allí asentadas ante la vista de las autoridades y administraciones locales que frecuentemente renuncian a intervenir en estas zonas, y en algunos casos incluso participan en estas economías ilegales.

Las ‘zonas de impunidad’ en Cali y Barranquilla: la asociación espacial de los delitos de alto impacto y el narcomenudeo

Esta sección antes que proponerse hacer un análisis profundo del narcomenudeo en Cali y Barranquilla, pretende tomar dos casos específicos para observar la asociación especial del mercado de drogas local y los delitos de alto impacto. La selección de estos casos no responde a un criterio específico, aunque sí tiene el objetivo de llamar la atención sobre las implicaciones que tiene el narcomenudeo en dos urbes que han estado marcadas de distinta manera por el narcotráfico, complementando la discusión de casos más estudiados, como Medellín.

Cali es la capital del departamento Valle del Cauca, en la zona del Pacífico colombiano, una urbe de algo más de 2.300.000 habitantes.

Mapa 1 - Expendio de estupefacientes, bandas y pandillas (2010) junto con densidades de homicidios para el periodo 2010-2012 en la ciudad de Cali



Esta ciudad tiene un largo pasado vinculado con el narcotráfico, con una fuerte influencia del Cartel de Cali en los años noventas y luego de la desarticulación de esta estructura, con la presencia del Cartel del Norte del Valle, y más recientemente de las denominadas Bandas Criminales. Esta ciudad ha sufrido de una violencia endémica movilizadora por distintos actores y dinámicas, con una tasa que supera los 70 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Desde la época en la que los hermanos Rodríguez Orejuela controlaban la ciudad al mando del Cartel de Cali, ningún grupo ha logrado imponer de nuevo su control sobre las actividades criminales.¹⁹ A diferencia de lo que ocurre en Medellín, los narcotraficantes no han empleado sistemáticamente a pandillas como fuerza armada. En la actualidad existen alrededor de 134 pandillas, la mayoría de ellas desconectadas de los conflictos criminales de mayor escala.

En cuanto al narcomenudeo, según las labores de inteligencia de la Policía, se identifican dos barrios críticos, El Calvario y Sucre, que aglomeran unas cinco mil personas. Ambas zonas están controladas por alias Papi John y Martha, quienes son los responsables del tráfico de marihuana, basuco, y en cantidades menores, pastillas y heroína. De acuerdo a las autoridades, al menos 150 personas se encargan de vender la marihuana y el basuco.²⁰ Adicionalmente esta organización provee de droga a diferentes bandas delincuenciales que operan en esta zona, así como a las denominadas 'oficinas de cobro'²¹ que han manejado tradicionalmente los expendios en Santa Helena, San Judas, La Isla y El Rodeo.

El Mapa 1 muestra la asociación espacial entre los lugares de expendio de estupefacientes (puntos azules), la presencia de bandas (puntos fucsia) y pandillas (triángulos verdes), junto con la densidad de homicidios para el periodo 2010-2012. La información sobre las denominadas 'ollas' y sobre la ubicación de estructuras criminales fue obtenida a partir de entrevistas a

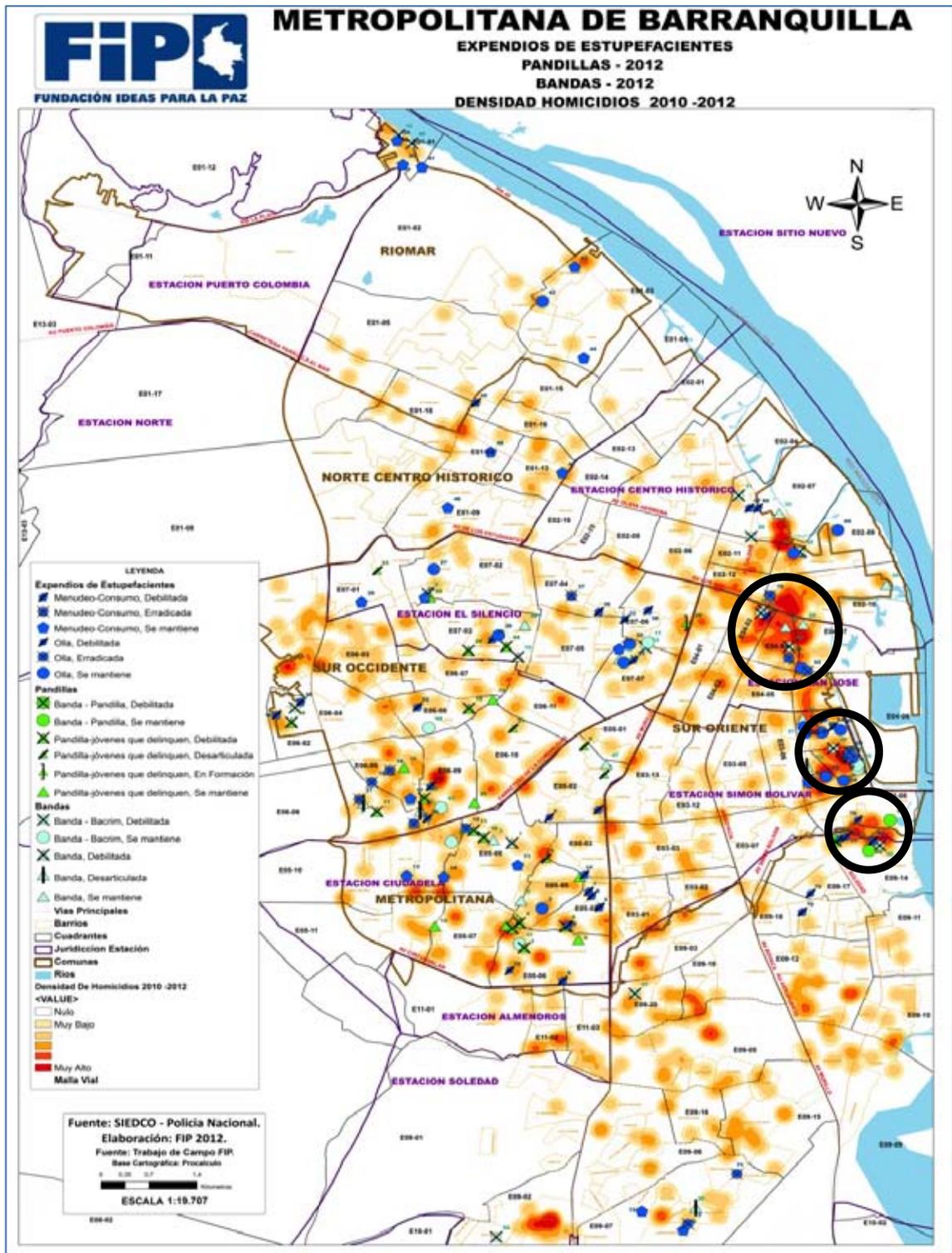
policías asignados para cada una de las zonas.²²

Como se puede observar, las zonas con alta densidad de homicidio guardan relación con las áreas de alta densidad de incautaciones de drogas y/o la presencia de bandas o pandillas. Un hecho a destacar es que al hacer el análisis año a año en el periodo 2010-2012, esta asociación especial permanece en el tiempo, lo cual muestra la persistencia de focos de muertes violentas que coinciden con áreas en donde el mercado local de drogas se expresa intensamente. Un hecho que llama la atención es que si bien hay algunos barrios críticos con altas concentraciones de venta de drogas, la distribución se extiende a lo largo de la ciudad. Adicionalmente, al cruzar los expendios de estupefacientes con otros delitos de alto impacto (como los distintos tipos de hurto) no se encuentra coincidencia espacial, con contadas excepciones.

Específicamente en las zonas de El Calvario y Sucre, la situación de inseguridad y baja calidad de vida para sus habitantes se expresa críticamente. En las calles se pueden encontrar menores de edad prostituyéndose, mujeres embarazadas consumiendo drogas y adictos en una situación crítica de salud. Adicionalmente, se encuentran casas abandonadas invadidas para la venta y el consumo de estupefacientes. Es justamente en esta zona donde el mercado local de las drogas se ha asentado alrededor especialmente del basuco. Las autoridades calculan que cada mes los expendedores reciben alrededor de 50.000 dólares.

Barranquilla es una ciudad de la costa Caribe de un poco más de 1.200.000 habitantes. En esta urbe, la violencia se ha expresado de manera mucho más moderada en comparación a Cali o Medellín. Por su condición de puerto marítimo ha sido lugar de interés de los grupos armados ilegales y el narcotráfico, siendo un sitio estratégico para la salida de droga, la entrada de insumos y armas, así como el lavado de activos.²³ Respecto a las pandillas, es difícil ubicarlas

Mapa 2 - Gasto de estupefacientes, bandas y pandillas (2012) junto con densidades de homicidios para el periodo 2010-2012 en la ciudad de Barranquilla



en el tiempo, pero hay evidencia de que ya habían adquirido fuerza a mediados de los años ochenta. Estos grupos han servido como fuente de reclutamiento para grupos mayores. Adicionalmente operan las bandas que se dedican principalmente a los delitos de hurto y robo.

Para el año 2012, se encontraban en la ciudad más de 160 lugares de expendio de drogas. De acuerdo a las autoridades, la mayor parte de la venta al menudeo estaba controlada en un principio por integrantes de la banda de *Los Rastrojos* que tras el sometimiento de su principal jefe, alias Comba, armaron una compleja red de distribución propia.²⁴ Es importante mencionar que el narcomenudeo en la ciudad no es nuevo y se expresa intensamente en algunos de sus barrios.

En el Mapa 2 se puede observar la asociación especial entre las actividades asociadas al narcomenudeo y la concentración de los homicidios, la cual permanece en el tiempo a pesar del debilitamiento de bandas y pandillas. Para esta ciudad también se encontró una coincidencia espacial entre las incautaciones de drogas – variable proxy de los sitios de expendio – y las lesiones personales, así como el hurto a personas.

Al analizar los casos de Cali y Barranquilla, la concentración espacial del expendio de drogas y su asociación con el homicidio y otras actividades criminales en ciertas zonas de la ciudad, llevan a la pregunta ¿por qué en algunas zonas el mercado local de las drogas se expresa de manera más intensa que en otras? La respuesta está directamente vinculada a la racionalidad y aprendizaje criminal, aplicados a la construcción de un orden social favorable para las actividades ilegales.

Las organizaciones criminales, como entidades que buscan garantizar su supervivencia, se proponen crear entornos de impunidad, con el fin de facilitar la compra y venta de sustancias psicoactivas, así como el desarrollo de otra clase de

transacciones relacionadas con mercados ilegales. Lo anterior permite que las economías criminales se desarrollen en un entorno donde la ilegalidad sea socialmente aceptada. De esta manera, las transacciones ya no necesitan sigilo y discreción extremos. Cuando esto pasa las transacciones se pueden dar en el espacio público, e incluso en frente de las autoridades cuando se satisfacen ciertas condiciones básicas de cooperación entre la esfera de lo legal y lo ilegal.

Conviene anotar que la creación de un entorno de impunidad para la venta de drogas requiere de un proceso de planeación e inversión de largo plazo. Un proyecto ilegal de envergadura necesita del concurso de varias organizaciones criminales interesadas en secundar el deterioro urbano y social. Un entorno criminal sólo se crea si las organizaciones criminales son capaces de sustituir el orden legal del Estado por un orden ilegal favorable para la comisión de delitos, entre los cuales la venta de estupefacientes. Este proceso de sustitución requiere de años y en la mayoría de los casos de un cambio en la población de residentes, algo que puede suceder voluntaria o involuntariamente.

Cuando se ha logrado sustituir la población de residentes por una población afín, es decir, que puede participar o tolerar la presencia de un entorno de ilegalidad, las organizaciones criminales proceden a concentrar la venta y el consumo de drogas. De esta manera, los residentes terminan aceptando el orden social criminal e incluso empiezan a participar en él. En este nuevo contexto se disminuye la capacidad de la policía para hacer cumplir la ley porque las transacciones ilegales son socialmente aceptadas. En un sitio en donde el crimen es socialmente funcional, un arresto o una conducción se convierten en operaciones altamente arriesgadas cuando no se cuenta con superioridad numérica.

Una vez establecida el área de impunidad para las transacciones ilegales su sostenimiento es más fácil en el tiempo.

Tabla 2 - Pasos idealizados en la consolidación de un área de impunidad en un contexto urbano

Pasos	Actividades de las organizaciones criminales	Actividades de las organizaciones del Estado y la sociedad
1	Ubicación del área en la que se impulsarán las transacciones de estupefacientes	Ignorancia sistemática de los sitios en los que se tiende a concentrar la venta y consumo de drogas en la ciudad. Ignorancia de los puntos calientes en donde se concentran los delitos en la ciudad.
2	Aglomeración inicial de organizaciones dedicadas a la venta de estupefacientes en el área seleccionada.	
3	Distribución de calles y manzanas de influencia. Esta distribución se puede hacer por acuerdo criminal o por el uso de la fuerza.	
4	Aumento de los ingresos de las organizaciones criminales. Dichos ingresos son usados para controlar la coerción de las autoridades por medio de sobornos o amenazas.	
5	Consolidación del patrullaje de las organizaciones criminales con el fin de monitorear el cambio del orden social y advertir sobre la presencia de agentes del orden estatal.	Autoridades advierten la creación de una 'zona de tolerancia.' Tanto la sociedad como las autoridades aceptan el patrullaje privado e incluso pueden justificar su aparición como una medida que favorece a los residentes y transeúntes del área.
6	Expulsión de los residentes tradicionales del área seleccionada.	La sociedad y las autoridades locales aprenden a convivir con la zona de impunidad. Se puede incluso producir legislación para proteger el área controlada por los ilegales.
7	Sustitución de los residentes tradicionales por residentes afines a las actividades de las organizaciones criminales.	
8	Aglomeración de actividades económicas complementarias (legales e ilegales) a la venta y consumo de estupefacientes. Reciclaje, talleres de mecánica automotriz, venta de autopartes, prostitución, instalación de oficinas de cobro y ventas de servicios criminales, etc.	El deterioro urbanístico y social del área es tan marcado que las autoridades locales planean intervenir.
9	Consolidación de una autoridad criminal (individual o corporativa) con la capacidad de cobrar tributos a las actividades legales o ilegales en el área.	Autoridades formulan planes de intervención en la zona de tolerancia pero solo la Policía cuenta con capacidad operativa.
10	Consolidación de la impunidad y del nuevo orden social en el área ocupada.	La Policía Nacional interviene pero el resto de las autoridades locales no cuenta con un cronograma de actividades y responsabilidades. Se realizan capturas. El orden social ilegal prevalece.



Algunos de los recursos generados por diversas actividades legales o ilegales pueden ser usados para disminuir la presión de las autoridades. Un ejemplo de ello pueden ser los sobornos a diferentes funcionarios que tienen funciones de policía como son las autoridades político administrativas que deben hacer cumplir las normas de uso del suelo. Parte de estos recursos también se pueden asignar a controlar la presión de los policías. Después de muchos años de consolidación de un entorno de impunidad es muy costoso para el Estado intervenir. El costo de intervención es tan alto que el Estado y la sociedad aprenden a convivir con ese orden social paralelo el cual favorece la ilegalidad.

La coexistencia de los dos órdenes sociales llega incluso a sugerir que es mejor no perturbar ese mundo. Cuando eso sucede se puede afirmar que las organizaciones criminales han logrado instalar en las creencias sociales la idea de que lo que allí sucede no tiene relación alguna con el resto de la sociedad. De modo sistemático en las áreas de impunidad se crean las condiciones para que este sistema criminal sea auto sostenible, empezando por la sistemática violación de los derechos de los niños con lo cual se garantiza la afluencia de trabajadores. De la misma manera sucede con la violación de las más elementales normas de convivencia

como las que prohíben la agresión dentro del hogar, y ello sin contar con la transmisión de las reglas que definen los sobornos 'justos' a las autoridades, y en últimas, las reglas que permiten decidir cuándo alguien debe ser víctima de homicidio como consecuencia de una violación del orden ilegal.

En la Tabla 2 se presenta un modelo idealizado de creación y consolidación de sitios de expendio y consumo de sustancias psicoactivas. En este modelo se hace énfasis en la racionalidad de las organizaciones criminales, las cuales procuran crear un entorno de impunidad que disminuya el riesgo de captura y judicialización. Se presenta también un conjunto de actividades y actitudes asumidas por el Estado local y la sociedad en relación con la formación de estas áreas de impunidad.

La emergencia y consolidación de las zonas de impunidad está directamente relacionada con lo que se denomina como los 'puntos calientes' (*hot spots*). Los delitos tienden a concentrarse en determinadas áreas, lo cual es el resultado de unas condiciones particulares que favorecen la comisión de infracciones. Los puntos calientes tienden a persistir en el tiempo.²⁵

De acuerdo a análisis recientes, hay poca evidencia de que la intervención



policial en las zonas calientes produce el desplazamiento del crimen hacia otras áreas. Por el contrario, existen fuertes evidencias de que las áreas cercanas también se benefician de los resultados de los programas policiales en las zonas calientes. Sin embargo, además de marcar presencia, resolver problemas y reducir las oportunidades de crimen, el Estado debe considerar intervenciones sociales que se propongan fortalecer las comunidades que viven en esas zonas.²⁶

En Colombia, el Ejecutivo ha señalado las zonas de narcomenudeo como una prioridad, enfocando la intervención de la Policía en determinadas calles y barrios. Como se menciona al comienzo de este artículo, el presidente Santos declaró la ‘guerra a las ollas’, ordenando – textualmente – la demolición física de estos lugares. De hecho, varias de las zonas señaladas en este documento en Cali y Barranquilla²⁷ han sido objeto de esta intervención que ha estado acompañada por la captura de cientos de personas. ¿Cuál ha sido el resultado?

La intervención de las ‘ollas’: efectos esperados de la acción policial

¿Cuál ha sido el resultado de esta estrategia? Aunque se requeriría de una evaluación

sistemática en los lugares intervenidos, la información disponible permite identificar algunos impactos de la intervención del Estado en estos lugares. En la mayoría de las zonas lo que ha ocurrido es el desplazamiento de las poblaciones a áreas aledañas – que no han sido objeto de intervención.²⁸

Una dinámica a destacar es que junto a las ‘ollas’ mayores, hay ‘ollas satélites’ que funcionan como zonas de impunidad a una menor escala, pero que tienen el potencial de consolidarse como epicentros del mercado local de drogas.²⁹ La reacción de las organizaciones criminales involucradas en el expendio, así como la de los habitantes de estas áreas ha sido el desplazamiento hacia la ‘ollas satélites’. En el pasado, en la ciudad de Bogotá, la intervención de El Cartucho, la principal ‘olla’ del país, no sólo generó la creación de nuevos ‘cartuchitos’ sino la emergencia del *Bronx*, uno de los epicentros del mercado de drogas local en esta urbe.³⁰

La información disponible señala que el efecto de desplazamiento se estaría repitiendo. Por ejemplo en Cali, cuando fue ‘demolido’ El Calvario, los consumidores se trasladaron al barrio Sucre, donde había una ‘olla’ más pequeña que ha crecido con la llegada de más de 300 habitantes de la calle que consumen drogas. Esta misma situación se está dando en otros lugares de la ciudad,

donde hay nuevos intentos de reproducir las zonas de impunidad. Libardo Naranjo, presidente de la Junta de Acción Comunal de El Calvario, no ve que la acción de la fuerza pública tenga ahora más contundencia que antes: “Cuando ellos estuvieron (la policía) fue bueno porque estuvo el barrio en paz. Pero se fueron ellos y esto siguió lo mismo, la misma cosa. Ellos estuvieron aquí como en mayo, estuvieron como dos meses nada más. Los delincuentes se fueron mientras estuvo la Policía aquí, pero luego volvieron otra vez, eso es igual”.³¹

Conclusiones

La intervención policial en los puntos calientes es importante, pero insuficiente, si no está acompañada también de la intervención social.³² La ‘demolición’ de estos lugares genera un impacto inmediato en el narcomenudeo, pero resulta ser poco sostenible si no se restablece la presencia del Estado y se reintegran las comunidades a la legalidad. Además es relevante considerar que al mismo tiempo que se intervienen estas zonas es necesario tener una estrategia en aquellos lugares que tienen la capacidad de absorber este mercado ilegal.

De otra forma, lo único que se hará es desplazar este fenómeno e incluso favorecer el fortalecimiento de otras zonas de impunidad, produciéndose lo que se podría denominar como el ‘efecto globo’ a nivel urbano y local. También es importante considerar la capacidad de adaptación del mercado, el cual puede pasar de la distribución en puntos fijos a la venta al menudeo y a domicilio. La dinámica de la venta a domicilio tiene el potencial de disminuir la venta abierta de drogas y contraer el mercado en las calles, con efectos positivos en términos de disminución de la competencia violenta por los lugares de expendio.³³ Sin embargo, no hay que perder de vista que este cambio solo impactaría algunas drogas, especialmente las que tienen mayor valor y son consumidas por niveles socioeconómicos medios y altos. El impacto

de este cambio en el caso del basuco, por ejemplo, sería marginal.

Las intervenciones realizadas por el Gobierno nacional en cabeza de la Policía nacional pueden ser vistas como una acción puntual en un entorno social densamente conectado y orientado al sostenimiento de un orden social criminal. Esta intervención sólo afecta una dimensión del problema, a saber: la comisión de delitos en las zonas controladas por el crimen organizado. Sin embargo, es necesaria la participación de múltiples actores responsables de la reimplantación del orden social legal que había sido suplantado.

Las intervenciones de la policía además no son sostenibles en el largo plazo en la medida en que es necesaria una alta concentración de personal en la zona de impunidad. En resumen, la coordinación de las organizaciones del Estado tiene el reto de contrarrestar la coordinación y la planeación de largo plazo de actores criminales. De otra forma, las intervenciones del Estado solo desplazarán el fenómeno de manera temporal, permitiendo que el orden ilegal siga ocupando su función de ordenador social, en detrimento de la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Para construir y recuperar la cultura de la legalidad en estos lugares hay que generar las condiciones necesarias para insertar estos territorios en la ciudad, lo cual incluye generar alternativas para los eslabones más débiles de la cadena, concentrando la acción penal en las organizaciones criminales que tienen la capacidad de crear zonas de impunidad. Se trata entonces de reducir los daños del mercado de drogas entre determinadas poblaciones, no sólo desde la perspectiva de la salud, sino también en términos de la reducción de la violencia y el crimen asociado al mercado ilícito de las drogas. El impacto de la acción policial será temporal si no se acompaña de la voluntad política del Gobierno nacional y local para sustituir el orden ilegal, por el desarrollo urbano incluyente.

Notas

1. Investigador de la Fundación Ideas para la Paz y de la Universidad Externado de Colombia.
2. Global Fellow del Woodrow Wilson Center (Washington DC) e Investigador Asociado de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). @JCGarzonVergara. Para más información del autor:
<http://www.wilsoncenter.org/staff/juan-carlos-garzon>
3. El Espectador. (2013). Arrancó guerra contra las 'ollas' en Colombia, 2 de abril. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/arranco-guerra-contra-ollas-colombia-video-413656>
4. El análisis de estos dos casos hace parte de un trabajo más amplio realizado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en el marco del convenio No. 1066 de 2013 Suscrito entre UNODC y la FIP. Este proyecto contó con la coordinación de Patricia Bulla y la colaboración de Rodolfo Escobedo y Nadia Alejandra Guio los cuales realizaron el trabajo de recolección de datos de campo. Boris Yesid Ramírez y Michael Alejandro Pérez fueron los responsables de la elaboración de los mapas. Agradecemos los valiosos comentarios de Julián Wilches, Martha Paredes y los funcionarios de la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia que acompañaron esta investigación.
5. Durán Martínez, Angélica (2010). Violencia Urbana, Narcotráfico y Conflicto: algunas anotaciones para el debate. Diciembre.
6. Garzón, Juan Carlos. (2008). Mafia&Co: La Red Criminal en México, Brasil y Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, Editorial Planeta.
7. Observatorio de Drogas, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2013). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Bogotá.
8. El basuco es una droga de bajo costo similar al *crack*, elaborada con residuos de cocaína y procesada con ácido sulfúrico y queroseno, entre otras sustancias.
9. RAND Corporation, (2014). What America's Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010, Washington D.C., Office of National Drug Control Policy.
10. Dirección Nacional de Estupefacientes, Gobierno de Colombia. (2008). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Bogotá.
11. Observatorio de Drogas, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2013). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Bogotá.
12. Dirección Nacional de Estupefacientes, Gobierno de Colombia. (2008). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Bogotá.
13. Estas son actividades misionales dentro de un tipo particular de organización criminal. Para que estas actividades se puedan dar es necesaria también la disponibilidad de organizaciones o mano de obra dispuesta a usar la fuerza con el fin de hacer cumplir los contratos ilegales. La coerción criminal se convierte en una actividad de apoyo.
14. Todas las cifras son en dólares estadounidenses.
15. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2013). El tráfico de drogas en pequeñas cantidades en Colombia y el narcomenudeo. Bogotá: documento de uso interno.
16. Para calcular los ingresos diarios y anuales por venta de basuco se usó un modelo de simulación. El concepto de simulación en este trabajo se basa en el supuesto de que los parámetros con los cuales se hace el cálculo de ingresos varían diariamente. Esto quiere decir que el número de consumidores diarios cambia, el número de dosis cambia, y que el precio de la dosis también puede cambiar. Los cambios de estas variables son aleatorios pero siguen un patrón. En este caso se usará un patrón de distribución normal, es decir, una distribución con forma de campana alrededor de una media. Una distribución es normal cuando tiene una media μ y una desviación estándar σ . Estos parámetros corresponden a una distribución normal cuando aproximadamente el 95% de las observaciones se agrupan entre $\mu \pm 2\sigma$, y el 99% de los datos en el intervalo comprendido $\mu \pm 3\sigma$. La simulación permite construir un laboratorio

computacional en donde cada variable toma un valor particular en el tiempo. La construcción de este laboratorio tiene la ventaja de que permite hacer miles de experimentos con un bajo costo. Un modelo de simulación reemplaza el ejercicio de multiplicación en el cual se supone que los parámetros están fijos. Por lo tanto, el resultado de la simulación propuesta será la descripción estadística de los ingresos que recibirá al año la economía ilegal asociada a la venta de basuco.

17. Los procesos misionales son todos aquellos que le permiten a la organización o grupo alcanzar su meta u objetivo final, en este caso obtener y captar rentas

18. Beltrán, Isaac De León, y Salcedo-Albarán, Eduardo. (2007). El crimen como oficio. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

19. Durán Martínez, Angélica. (2013). Cali o la invisibilidad de la violencia. Razón Pública. Consultado el 16 de noviembre y disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3671-cali-o-la-invisibilidad-de-la-violencia.html>

20. El País (2013). Así operan las 'ollas' de Cali que están en la mira de las autoridades, Cali, Colombia, 3 de abril, 2013. Consultado el 16 de noviembre y disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/conozca-cuales-son-ollas-estan-mira-autoridades-cali>

21. Las 'oficinas de cobro' son "...un conjunto de relaciones mediante las cuales son coordinadas distintas actividades criminales". Ver: Juan Carlos Garzón (2008). *Mafia&Co: La Red Criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, Editorial Planeta.

22. El trabajo de campo liderado por Rodolfo Escobedo y Nadia Alejandra Guio de la Fundación Ideas para la Paz, ha mostrado que hay diferentes clases de 'ollas'. Algunas funcionan como 'centro comercial de bandidos', otras como zonas de consumo de habitantes de calle, algunas como lugares para la solución de conflictos. Sin embargo, esta clasificación aún está en formulación. Lo que sí es cierto es que cada 'olla' tiene incentivos económicos para procurar el entorno más adecuado que permita sostener la oferta criminal en la zona.

23. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la

República de Colombia (2010). *Dinámica reciente de la violencia en Barranquilla*. Bogotá. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/Estu_Regionales/barranquilla.pdf

24. Revista Semana. (2012). El microtráfico: guerra por las 'ollas', 20 de octubre.

25. Weisburd, David, Groff, Elizabeth y Sue-Ming Yang. (2012), *The Criminology of Place: Street Segments and our Understanding of the Crime Problem*. Oxford: Oxford University Press

26. Weisburd, David. (2013). La importancia de las 'zonas calientes' del crimen. Banco Interamericano de Desarrollo, Blog *Sin Miedos*. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2013/10/29/la-importancia-de-las-zonas-calientes-del-crimen/>

27. El Heraldó (2014). Santos ordena a la Policía de Barranquilla demoler segunda 'olla' en menos de 24 horas. 4 de mayo. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://elheraldo.co/local/santos-ordena-la-policia-de-barranquilla-demoler-segunda-olla-en-menos-de-24-horas-151393>

28. Rocha, Catalina. (2013). Las ollas, un asunto de largo plazo. Fundación Ideas para la Paz. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/543>

29. Ávila, Ariel. (2012). *Criminalidad Urbana y Narcomenudeo*. Bogotá: Fundación Nuevo Arco Iris. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista_ARCANOS_16.pdf

30. Garzón, Juan Carlos. (2013). Seguridad ciudadana en la olla. Razón Pública. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3665-seguridad-ciudadana-en-la-olla.html>

31. El País (2013). En lo social, la intervención a las 'ollas' de Cali está en deuda. Cali, Colombia, 28 de abril. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/social-intervencion-ollas-cali-esta-deuda>

32. Weisburd. David. (2013). La importancia de las 'zonas calientes' del crimen. Banco Interamericano de Desarrollo, Blog *Sin Miedos*. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2013/10/29/la-importancia-de-las-zonas-calientes-del-crimen/>

33. The Economist. (2014). Why pot is the new pizza. Dope to your door. 21 de junio. Consultado el 16 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.economist.com/news/united-states/21604596-economics-home-delivered-marijuana-dope-your-door>

Serie Mercados de Drogas y Violencia

La serie sobre los mercados de drogas y la violencia asociada examina la compleja interacción entre la dinámica de un mercado ilícito y las políticas que se implementan para reprimirlo. La serie se centra en ejemplos locales en donde la violencia está vinculada (aunque no de manera exclusiva) al narcotráfico. La serie examina críticamente las políticas y prácticas que se aplican y hace recomendaciones de políticas alternativas que prioricen la reducción de la violencia.



Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia del TNI viene analizando las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia. El programa ha adquirido reputación mundial como uno de los principales institutos internacionales de investigación sobre política de drogas, y como observador crítico de las instituciones de control de drogas de la ONU, en particular la Comisión de Estupefacientes (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

El programa promueve políticas basadas en los principios de la reducción de daños, los derechos humanos de usuarios y productores, así como los usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto busca la reforma de los actuales convenios obsoletos de la ONU en materia de drogas hoy superados por nuevos conocimientos científicos y por nuevas políticas pragmáticas que han demostrado tener éxito. Durante la última década, el programa se ha enfocado en la evolución de la política de drogas y sus consecuencias para los países del Sur.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos
Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org

[@DrugLawReform](http://www.tni.org/drugs)
[Drugsanddemocracy](https://www.facebook.com/Drugsanddemocracy)

