



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Análisis Prospectivo de los
Fenómenos de

EXPLORACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS, DROGAS Y MIGRACIÓN REGIONAL

2027



Análisis Prospectivo de los
Fenómenos de

EXPLORACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS, DROGAS Y MIGRACIÓN REGIONAL

2027



Catalogación en la publicación - Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Análisis prospectivo de los fenómenos de explotación ilícita de yacimientos mineros, drogas y migración regional al Año 2027 / Brigadier General Edgar Alexander Salamanca Rodríguez, General (R) Fabricio Cabrera Ortiz, Stefan Reith

Bogotá: Editorial ESDEG, Fundación Konrad Adenauer, KAS, 2022.

169 páginas: ilustraciones, fotografías cuadros y gráficas; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas página 82.

ISBN 978-628-76020-1-4

E- ISBN 978-628-76020-2-1

1.Explotación minera -- Aspectos sociales -- Colombia 2.Recursos naturales -- Colombia 3.Tráfico de Drogas -- Aspectos sociales -- Colombia i.Salamanca Rodríguez, Edgar Alexander Brigadier General, (editor - autor) ii.Cabrera Ortiz, Fabricio, General (R), (editor - autor) iii.Reith, Stefan, (editor - autor) iv.Torres Ramírez, Jaime Eduardo, Coronel, (autor) v.Morales Franco, Rodolfo, Coronel, (autor) vi.Ortiz Ramírez, Gerardo, Coronel, (autor) vii.Perdomo Álvarez, José Benjamín, Coronel, (autor) viii.Martínez Londoño, Wilson Mauricio, Coronel, (autor) ix.Valencia Monsegny, Jaime Andrés, Coronel, (autor) x.Colombia. Escuela Superior de Guerra. ESDEG. Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional (CAEM - CIDENAL) xi.Fundación Konrad Adenauer, KAS

HC79.C3 E88 2022
363 -- 23

Registro Catálogo SIBFuP 991240715907231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991240715907231>

Análisis Prospectivo de los fenómenos de explotación ilícita de yacimientos mineros, drogas y migración regional al Año 2027

Primera edición, 2022

Editores

Brigadier General Edgar Alexander Salamanca Rodríguez
Subdirector Escuela Superior de Guerra
Brigadier General (R) Fabricio Cabrera Ortiz
Jefe Departamento CAEM - CIDENAL
Stefan Reith
Representante Colombia Fundación Konrad Adenauer, KAS

Asesor Metodológico

Mikel Iñaki Ibarra Fernández

Autores

Curso de Altos Estudios Militares No. 63

CR (EJC) Jaime Eduardo Torres Ramírez
CR (EJC) Rodolfo Morales Franco
CR (EJC) Gerardo Ortiz Ramírez
CR (EJC) José Benjamín Perdomo Álvarez
CR (ARC) Wilson Mauricio Martínez Londoño
CR (FAC) Jaime Andrés Valencia Monsegny

Estudiantes Curso Integral de Defensa Nacional No. 49

CR (PNC) Juan Carlos Restrepo Moscoso
CR (PNC) José Luis Ramírez Hinestroza
María Cecilia Aponte Isaza
Ricardo León Arango Pérez
Luis Alfredo Barrera Salinas
Helena Bermúdez Arciniegas
Irma Alexandra Cárdenas Castañeda
Carlos David Castillo Arbeláez
Andrés Felipe Gómez Pérez
Javier Andrés Hernández Sánchez
Francisco Javier Mosquera Zota
Jessica Pamela Obando Burgos

Corrección de estilo

Magda Livy Castellanos Muñoz

Diagramación y diseño gráfico

Raquel Arianne Alvarado Candela

Imágenes portada y contraportada

Fuerza Aérea Colombiana - Revista Semana
Periódico UNAL - Radio Nacional de Colombia
Sci Dev Net

2022 Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto" - ESDEG
Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso
Integral de Defensa Nacional (CAEM - CIDENAL)
Carrera 11 No. 102-50 Bogotá D.C., Colombia
(+57) 601 620 4066
www.esdeglibros.edu.co

2022 Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia
Calle 93B No. 18-12, Piso 7 Bogotá, D.C., Colombia
(+57) 601 743 0947
www.kas.de/web/kolumbien

Libro electrónico publicado a través de la plataforma
Open Monograph Press.
Tiraje de 400 ejemplares
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

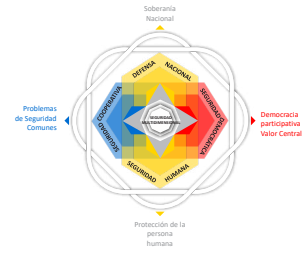
ISBN impreso: 978-628-7602-01-4
ISBN digital: 978-628-7602-02-1
<https://doi.org/10.25062/9786287602021>

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" y de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESDEG son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

PROPÓSITO Y OBJETIVOS

- Pág. 11
CAPÍTULO 1.  **PRINCIPALES HERRAMIENTAS**
- Pág. 17
CAPÍTULO 2.  **EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS**
- Pág. 71
CAPÍTULO 3.  **FENÓMENO DE DROGAS**
- Pág. 125
CAPÍTULO 4.  **MIGRACIÓN REGIONAL**

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

Eventos como la detonación de las primeras bombas atómicas sobre Japón cambiaron radicalmente el rumbo de la historia, revelando la necesidad de replantear paradigmas y modelos mentales para hacer frente a los desafíos que impone para el futuro el impacto de las acciones pasadas.



El presente documento recoge los resultados de una serie de talleres sobre prospectiva estratégica desarrollados por los alumnos del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y del Curso Integral Defensa Nacional (CIDENAL) sobre tres fenómenos de interés nacional. El futuro siempre ha sido el objeto de estudio se trata de garantizar la supervivencia humana; conocerlo proporciona una ventaja frente a las otras personas y frente al entorno (Ibarra, 2014).

La importancia de un análisis prospectivo sobre los eventos de minería ilegal, narcotráfico y migración regional se hace más relevante en atención a que estos vienen afectando la seguridad nacional y atacan directamente los intereses nacionales, políticos, económicos y sociales, razón de más para que a través de la academia se pueda vislumbrar su proyección y sirva para la definición de políticas de prevención y de desarrollo económico - social.

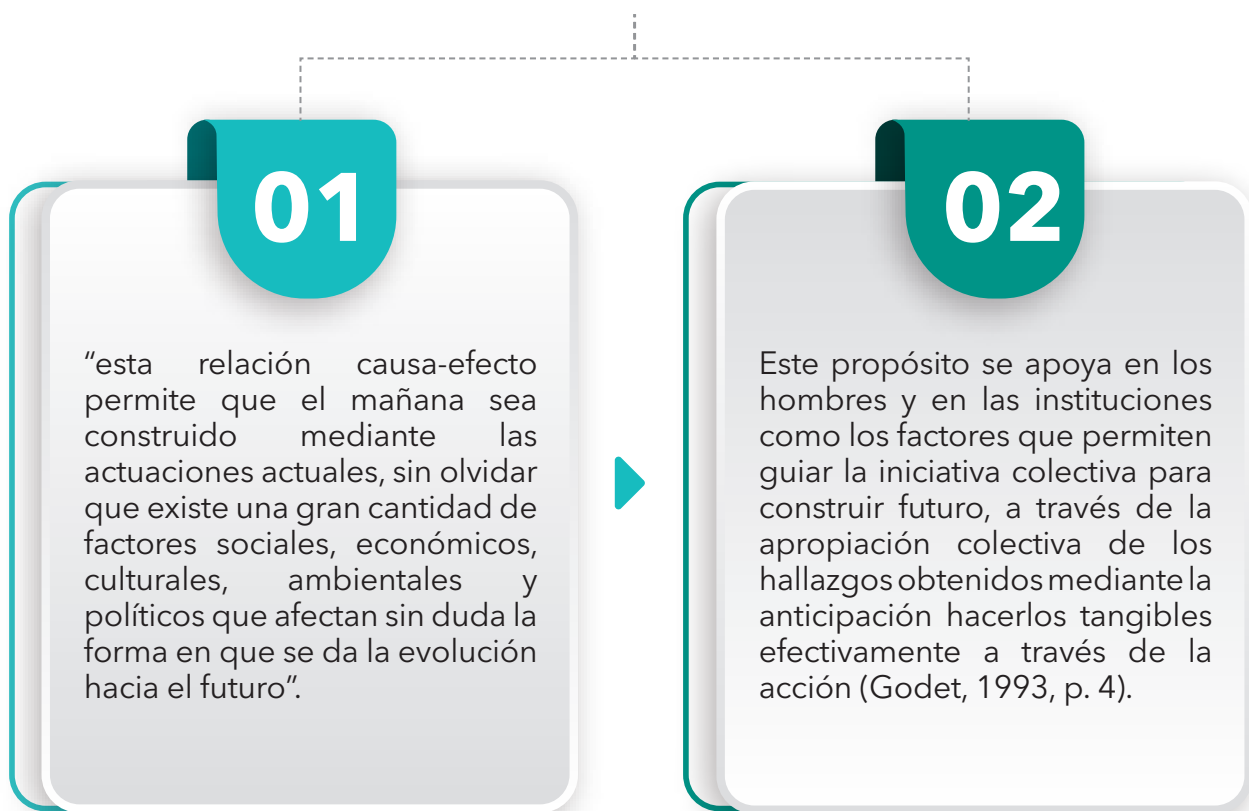
Por último, cabe indicar que el estudio presentado queda a disposición de quienes definen los lineamientos, mecanismos y estrategias con el fin de menguar o acabar estos fenómenos para el desarrollo de una nación prospera, segura y humana.

El futuro siempre ha sido el objeto de estudio se trata de garantizar la supervivencia humana; conocerlo proporciona una ventaja frente a las otras personas y frente al entorno (Ibarra, 2014).

PROPÓSITO DE LA PROSPECTIVA

Figura 1. Propósito de la prospectiva

La prospectiva se funda en principios que determinan al futuro como una explicación del presente y dejando a este en la misma posición en la comprensión del pasado (Berger, 1964, p.219).



Fuente: Elaboración propia con base en la información de Godet, 1993

OBJETIVOS

Identificar los escenarios más probables que se podrían vivir en el mediano plazo en cada una de las temáticas seleccionadas generando nuevos elementos que soporten la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa.

Figura 2. Objetivos específicos de la prospectiva



Fuente: Elaboración propia



256,640

1024,256

1024,256

564,225

1024

884,526

256,640

564,225

256,640

564,225



PRINCIPALES
HERRAMIENTAS

CAPÍTULO 1

PRINCIPALES HERRAMIENTAS DE LA PROSPECTIVA

El modelo prospectivo cuenta con un sinnúmero de herramientas, muchas de ellas están consolidadas en el ambiente empresarial y académico y otras están en proceso de desarrollo. Para el presente estudio se utilizaron algunas procedentes de la Escuela Francesa de Prospectiva planteadas por Michel Godet (1993) para desarrollar análisis territoriales y empresariales.

1.1 Análisis Estructural de Variables

La identificación de las variables que afectan un tema de estudio se efectuó mediante la revisión de los documentos que contienen el diagnóstico interno y externo; de tal forma que se señalen los componentes del sistema que se pretende analizar. Estas variables pueden ser de naturaleza social, política, económica, militar, entre otros; su evolución y cambio afecta radicalmente al sistema, influenciando los escenarios que se podrían configurar en el futuro.

Posteriormente a su identificación se llevó a cabo un proceso de análisis y priorización, evaluando su liderazgo en el sistema. Sólo unas pocas serán escogidas para denominarse variables estratégicas o clave. Usualmente, en este proceso las

El análisis estructural por su parte es una herramienta para la reflexión colectiva que permite describir un sistema a partir de una matriz que relaciona todos sus elementos (Godet, 2001).

herramientas apropiadas son el análisis estructural (software MICMAC^{®1}) y el método del ábaco de F. Régnier, el cual consiste según Gándara, G. y Osorio Vera, F. (2014, p. 311) “en que por medio de una la escala cromática se estima el comportamiento de un grupo de actores y expertos se determina la intensidad de un problema en el presente”.

El análisis estructural por su parte es una herramienta para la reflexión colectiva que permite describir un sistema a partir de una matriz que relaciona todos sus elementos (Godet, 2001). El objetivo del método, en ese sentido, es descubrir las principales variables del sistema, es decir, las más influyentes y dependientes, las cuales se convierten en esenciales para la evolución del sistema, identificando tres grandes fases en el proceso:

¹ MICMAC[®]: Matriz de Impacto Cruzado Multiplicación Aplicada a una Clasificación de diversas variables, con el propósito de identificar el grado de dependencia e influencia.

Figura 3. Fases proceso del análisis estructural

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Godet, 2001

1.2 Análisis de Actores

Después de seleccionar las variables clave se deben analizar los actores sociales junto a los intereses que comparten y rechazan. Las variables son de construcción neutra, pero entorno a ellas, existen innumerables intereses de actores que buscan afectar su comportamiento, por lo cual se puede

afirmar que son los actores quienes hacen que el sistema evolucione (Godet, 2001).

En estos “enfrentamientos” entre actores se pueden dar combates y alianzas alrededor de los objetivos de interés, aportando de esta manera a la configuración de los futuros escenarios.



Con el listado de variables estratégicas se identifica la condición deseada (similar a un objetivo) que el Estado colombiano pretende para cada una de ellas, de esta forma se identifican rápidamente aquellos actores (personas o grupos de personas) que tienen intereses convergentes o divergentes frente a esta condición. Mediante el software MACTOR² se puede desarrollar un análisis profundo de los actores y sus estrategias, lo que aporta para soportar la construcción de escenarios y las estrategias propuestas.

² Software para análisis de actores.

1.3 Análisis de Escenarios

Para la prospectiva, los escenarios son visiones (imágenes) de futuro, es decir; historias que describen situaciones futuras de una forma narrativa, incluyendo también dentro de esta la narración de los eventos que conducen, de forma paulatina, a materializar dicha visión (Mojica, 2005).

La prospectiva presenta dos enfoques sobre el tema de escenarios:

1. Escenarios posibles: en él se diseñan escenarios futuros partiendo de las direcciones que los actores del sistema quieren para las variables estratégicas. Para que dicho análisis tenga sentido se debe contar en el panel de expertos con personas que representen a todos los grupos de actores de poder involucrados en el sistema, con el fin que ellos tomen decisiones y lleguen a acuerdos consensuados sobre el futuro que quieren vivir suelen ser usados en prospectiva regional y empresarial principalmente.

2. Escenarios probables: es el caso de la mayoría de los estudios desarrollados por las Fuerzas Militares para analizar retos y amenazas del futuro, ya que les permite tomar decisiones sobre los escenarios que probablemente ocurrirían si no se toman medidas para alterar la evolución de los eventos.

El término “(SMIC) o Sistema de Matrices de Impactos Cruzados, es un nombre genérico para un conjunto de técnicas que buscan evaluar los cambios en las probabilidades de un sistema de eventos debido a la ocurrencia de uno de los eventos constitutivos” (Mojica, 2005);



particularmente en este estudio se usó el software Smic-Prob Expert³, que permite analizar las probabilidades simples y condicionales de los objetivos identificados para las variables estratégicas. De esta forma, se pueden identificar el escenario tendencial (el más probable) y el escenario apuesta (el deseable) con el propósito de definir la brecha que debe enfrentarse mediante la estrategia.

³ Método de Impacto Cruzado.



EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS

CAPÍTULO 2



EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS

2.1 Importancia para Colombia

La minería es una actividad económica importante para el país que, de acuerdo con cifras de la asociación colombiana de minería, representa alrededor del 2% del producto interno bruto (PIB), 28% de los municipios del país son mineros, genera más de 160.000 empleos directos y 4 empleos indirectos por cada empleo directo. Adicionalmente, la minería aporta 4 de los 10 productos que más exporta Colombia (carbón, oro, coque y níquel), generando que 1 de cada 3 dólares exportados por el país provengan de la actividad minera (Asociación Colombiana de Minería, 2021).

En contraste con los aportes que genera la actividad minera al desarrollo económico del país, existe de manera paralela la explotación ilícita de yacimientos mineros, la cual afecta significativamente las finanzas y la seguridad del país. De acuerdo con la Contraloría General de la República, para 2016 el Estado pierde por este flagelo alrededor de 2.000 millones de dólares al año. Esta cifra equivale al doble de lo que generó en regalías la minería en los años 2015 y 2016: tres billones de pesos (Obando, 2017).



Fuente: Fuerza Aérea Colombiana, 2021



Fuente: Ejército Nacional de Colombia, 2022

La explotación ilícita de yacimientos mineros es una actividad transversal a diferentes sectores, la cual tiene una influencia devastadora en la vida económica y social del país. Adicionalmente, impacta en el medio ambiente, en la contaminación de ríos, fuentes hídricas y de alimentos, causando estragos en la salud humana y en el ecosistema.

Además, genera violencia, pobreza y rezagos en los municipios donde se ejecuta esta actividad, reflejados en los indicadores de calidad de vida de la población, incentivando la corrupción, el trabajo infantil y actividades ilícitas conexas, desplazamiento forzado,

extorsión, homicidios, evasión tributaria, violación de la legislación laboral, alcoholismo, drogadicción, deserción escolar, control territorial, extorsión a las empresas legalmente constituidas, entre otras.

En algunos territorios del país donde se desarrolla esta actividad ilícita, el Estado tiene una precaria presencia y bajo control institucional, acrecentando las condiciones desfavorables de los pobladores de dichas regiones. Sumado a esto, la escasa presencia de autoridad, en correspondencia con la extensión de los territorios, hace que se incremente la violencia y se marginalice aún más dichas poblaciones.

Los grupos organizados delincuenciales utilizan esta actividad como fuente de financiamiento, haciendo mucho más frecuente su tráfico en el mercado negro. Dentro de las motivaciones expuestas para apoyarse en la minería ilegal como fuente de financiación de grupos al margen de la ley se encuentran entre otras; el incremento en los precios internacionales del oro, la facilidad logística para la comercialización en comparación con el mercado de las drogas, la presión del estado para combatir el narcotráfico, la dificultad en la reglamentación y cumplimiento de la normatividad referente a la extracción minera y la dispersión geográfica que dificulta la presencia estatal en todo el territorio nacional.

2.2 Diagnóstico por Dimensiones

La explotación ilícita de yacimientos mineros es un fenómeno que requiere especial atención pues atraviesa diferentes dimensiones desde lo cultural, lo social, pasando por lo económico y lo ambiental, teniendo como común denominador la seguridad, la cual es impactada en todas las dimensiones.

2.2.1 Dimensión Política

La explotación minera en Colombia está regulada por el Código de Minas, definido mediante la Ley 685 de 2001, en su artículo 159 define la explotación ilícita de yacimientos mineros como:

Aquella actividad exploratoria o de extracción de minerales, bien sea de propiedad de la nación o de particulares, que se desarrolla sin el correspondiente título minero vigente (inscrito en el Registro Minero Nacional) o sin la autorización del titular de la propiedad privada donde se ubica el proyecto (Vallejo et al., 2017, p. 25).

Este código, es un poco antiguo y se ha planteado su reforma sin éxito ya las propuestas legislativas adelantadas no han superado el estudio de constitucionalidad. En su contenido plantea las reglas del juego y las actividades que enmarcan la extracción de yacimiento minero, estableciendo lo que se califica como una explotación ilícita de yacimientos mineros, actividad que ejercida sin tener un título que faculte a los interesados para ejecutar esta labor, siendo perjudicial no solo para la economía del país porque no se perciben las regalías de la actividad, sino porque usualmente al no estar controlada se ejerce de una forma inadecuada, impactando negativamente en el medio ambiente.

Con relación al titular de propiedad privada, cabe decir que hay inconsistencias por los títulos expedidos en la colonia donde el propietario era dueño tanto del predio como del subsuelo. Este código está en vigor en la actualidad, dado que la Ley 1382 de 2010 no aprobó el estudio de constitucionalidad. Sin embargo, es

Es importante indicar que se requiere la expedición de un código minero que refleje la realidad del país, en el que se incluya el tema ambiental, la realidad de los territorios, así como la implicaciones económicas y sociales de cada región.

importante indicar que se requiere la expedición de un código minero que refleje la realidad del país, en el que se incluya el tema ambiental, la realidad de los territorios, así como la implicaciones económicas y sociales de cada región.

Estas actividades son ilegales porque la producción o el consumo de los bienes o servicios están prohibidos por la ley [...] o porque los bienes o servicios legales se intercambian en condiciones ilegales [...], con lo cual los grupos al margen de la ley obtienen financiación para sus actividades ilícitas (Defensoría del Pueblo, 2018.p. 20).

Aunque es cierto que existe dentro de la regulación minera una sombrilla normativa que desde la Constitución Política de 1991 regula la propiedad de los recursos del subsuelo (artículo 332) y determina la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo en la producción, distribución, utilización por parte del Estado (artículo 334), la normatividad se queda corta en cuanto a toda la cadena de producción, beneficio y comercialización minera, lo que dificulta el desarrollo de una lucha efectiva contra esta actividad ilícita.

Adicionalmente, cuando se va a implementar la normatividad que restringe la explotación ilícita de yacimientos mineros, se presentan fenómenos que limitan la operatividad de

las fuerzas militares y de policía en esta lucha, esto se evidencia en algunos casos donde las autoridades territoriales avalan dicha explotación, incluso prestando la misma maquinaria amarilla que usan para las obras públicas. También puede presentarse que a pesar de conseguir que se decomise la maquinaria amarilla, esta es devuelta, debido a que la única forma para lograr su destrucción es con un informe perital para que después, la Fiscalía emita la instrucción para la correspondiente destrucción. Los peritos integran equipos de ocho personas y cuentan con un número limitado de personal, ya que en la actualidad la policía solo tiene dos equipos, lo que implica que casi siempre la maquinaria decomisada no pueda ser destruida.





Fuente: Ejército Nacional de Colombia

En cuanto a la etapa de beneficio, cabe precisar que, como dificultad, se estableció que la reglamentación minera no la contempló, ya que necesariamente la liga al título minero, sin considerar que existen plantas independientes a dicho título, situación que se une al desconocimiento del número de plantas existente en el país. La falencia en la reglamentación minera para la etapa de beneficio es un vacío grande que perjudica al país y que debe ser corregido, ya que es parte de toda la cadena de explotación minera y, al no determinar el marco jurídico que la regula, no es posible establecer la situación real frente al número de plantas existentes, es decir;

no se tiene un censo. Tampoco es posible determinar la procedencia de la materia prima (el mineral), para establecer si se extrajo de manera legal o como resultado de una explotación ilegal.

Con referencia al mercurio; cabe decir que se prohíbe su uso mediante la Ley 1333 de 2009, pero no se precisaron aspectos en torno a la disposición final de las existencias de este químico, como tampoco se dan lineamientos sobre el manejo de inventarios existentes.

Con referencia al mercurio; cabe decir que se prohíbe su uso mediante la Ley 1333 de 2009, pero no se precisaron aspectos en torno a la disposición final de las existencias de este químico, como tampoco se dan lineamientos sobre el manejo de inventarios existentes. En cuanto a la comercialización, el artículo 12 de la Ley 1450 de 2012 reglamentado por el Decreto 276 de 2015, ordenó implementar medidas de control a la comercialización de minerales (Registro Único de Comercializadores de Minerales-RUCOM), en parte porque en esta fase se pueden estar usando materiales que parten de la extracción ilícita y que posiblemente se mezclan con otros insumos que provienen de fuentes legales, lo que implica un trabajo minucioso para crear mecanismos que ayuden a diferenciar el origen de la materia prima y como evitar que se exporte o se comercialice la producción ilícita propiciando obstáculos que reduzcan este tipo de transacciones.

El decreto 933 de 2013 abordó la formalización minera para las personas que se identifican como mineros tradicionales. A través del RUCOM se realiza el registro de los barequeros, los cuales tienen autorizados 420 gramos por año y 35 gramos por mes de oro. En este tema el problema que se ha evidenciado es que en algunos casos los mineros tradicionales son instrumentalizados por grupos al margen de la ley, que ejercen presión para que se inscriban en el registro y luego aprovechan su cupo. Otros problemas tienen que ver con la venta de sus cupos por valores no representativos, por lo que con los elevados precios que se están presentando en el mercado se generan problemas tributarios a los mineros tradicionales. Además, se ha comprobado la realización de transacciones de los barequeros en diferentes lugares del país de forma simultánea.

Con relación a la extracción de materiales por mineros tradicionales, o pequeños mineros que no tienen un título legal de explotación, es importante plantear políticas diferenciales para este tipo de población, toda vez que muchas de las personas que realizan esta actividad, la asumen por tradición o por un aspecto cultural arraigado en las costumbres de diferentes zonas del país, por lo cual, es importante evitar la estigmatización de estas personas como criminales. El trato diferencial es bastante complejo, no solo para el minero; que muchas veces está

presionado por grupos al margen de la ley a vender el producto de su actividad a precios irrisorios, sino para las mismas autoridades que para hacer cumplir la ley solo se enfocan en personas que hacen extracción ilícita porque no cuentan con dicho título o porque sobrepasan el cupo que tienen autorizado como barequeros.

El artículo 388 del Código Penal establece que la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales se considera como un delito, con penas entre 2 y 8 años y multas entre 100 y 50.000 SMLMV. La resolución 6701 de 2014 del Ministerio de Defensa crea la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal, grupo dirigido a combatir la minería ilegal por medio de la confiscación y destrucción de maquinaria. En este tema, la policía desarrolla funciones de policía judicial y las fuerzas militares se encargan de las actividades de inteligencia.

No es posible establecer la situación real frente al número de plantas existentes, es decir; no se tiene un censo. Tampoco es posible determinar la procedencia de la materia prima (el mineral), para establecer si se extrajo de manera legal o como resultado de una explotación ilegal.



La DIAN también tiene un convenio con las fuerzas militares a través del cual se reportan mensualmente las licencias de importación de maquinaria amarilla para establecer si ésta fue usada para el fin que se declaró en la importación. Una de las dificultades identificadas es que las empresas adjuntan denuncias de robo de la maquinaria que usualmente es encontrada en las minas ilegales o en lugares diferentes al establecido para la importación. El desarrollo de tareas de fiscalización cuando se utilizan explosivos autorizados por las fuerzas militares es relevante, ya que a través de ella se verifica en campo si los explosivos solicitados y autorizados son aprovechados de acuerdo con las condiciones técnicas de la solicitud.

Adicionalmente, la lucha contra la explotación ilícita de yacimientos mineros, está afectada por los riesgos de seguridad para los funcionarios, no solo por la exposición a actores al margen de la ley, sino además por la dificultad que representa el desplazamiento hasta donde se encuentran dichas minas y el número limitado de funcionarios que no permite monitorear continuamente los yacimientos mineros, incluyendo las dificultades que representa evitar la salida no registrada de minerales como esmeraldas, oro, plata y platino a través de los viajeros en los aeropuertos.

Además, se tienen algunos documentos de política que buscan desarrollar la visión del sector como el Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Con relación a la institucionalidad se cuenta con:

Figura 4. Instituciones de control estatal

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las políticas implementadas por el estado para el manejo de la explotación ilícita de yacimientos mineros, según el informe de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2018, p.140) se encuentran las institucionales que están encaminadas a la formalización y sustitución de actividades mineras, procesos participativos y asociativos para la legalización de estas actividades, el

desarrollo de mecanismos de seguimiento y el control de la explotación y comercialización de minerales. En las políticas coercitivas se identifica la interdicción de las explotaciones, operaciones policiales y militares contra actores armados, operaciones militares contra las explotaciones ilegales o actuaciones judiciales en contra de implicados en la financiación de grupos armados a través de la minería.

No obstante, se debe considerar la necesidad de crear una política integral que ataque dicho fenómeno, planteando no solo una visión de seguridad represiva, sino que considere los distintos aspectos sociales y brinde oportunidades laborales, educativas, de inclusión a los habitantes de los territorios con la ejecución de actividades con un enfoque preventivo. Igualmente, es fundamental que el Estado haga presencia a partir de la articulación de todos los estamentos públicos, jurídicos, sociales, económicos y militares para que los habitantes de dicho territorio puedan tener un goce efectivo de sus derechos como evoca el estado social de derecho.

Lo anterior conlleva pasar del control territorial ejercido por la fuerza pública al control institucional. Adicionalmente,

la institucionalidad debe trabajar de forma mancomunada con otros actores pues este control no es competencia únicamente de la policía y así como hay factores de riesgo para los funcionarios que van a ejercer estas actividades, también se pueden generar mecanismos para contrarrestarlos, por ejemplo, los que surgen de la ejecución de un trabajo participativo con la fuerza pública, en un refuerzo institucional a todo nivel, en el que no solo se contemple la presencia de las fuerzas militares, sino de toda los entes sociales y económicos, reflejando un Estado sólido, que impulse un ambiente de seguridad dirigido al cumplimiento de la normatividad y la eliminación de factores externos como la pobreza, la falta de educación y salud, la escasez de oportunidades laborales que pueden dar cumplimiento a la regulación minera.



Fuente: Agencia Nacional Minera - Visitas Técnicas Guachetá, 2019

Así mismo, esos requerimientos deben complementarse con un marco legal que determinen la ejecución de acciones sobre diferentes actores que intervienen en la cadena de producción: los proveedores, la comercialización y la minería a pequeña escala que, a pesar de no estar en la legalidad tampoco hace parte de las economías ilícitas que sirven para la financiación de actividades ilegales, en donde se hace referencia a la explotación del yacimiento por pequeños mineros. Se debe dar la relevancia que amerita el tema, no solo porque los recursos minerales son limitados, sino porque son del Estado y porque una extracción sin las condiciones necesarias genera impactos ambientales irreversibles.

En relación con la trazabilidad se ha iniciado el trabajo con pilotos para establecer el ADN del oro y así determinar el yacimiento del que proviene. Esto indica necesidades en el control de la producción y las condiciones técnicas de infraestructura, como mecanismo de verificación de procedencia del mineral y su yacimiento. Sin embargo, en la actualidad la información disponible de producción está establecida únicamente por el pago de regalías.

En la actualidad se viene realizando una tarea de verificación de la capacidad exportadora, pues se evidencian casos en los que la exportación es ficticia para el recobro del IVA, o se exporta más de la capacidad del yacimiento lo que

necesariamente genera dudas acerca de la procedencia del mineral. Es importante establecer los protocolos de cierre de minas, tanto en los casos que se presenten hechos perturbadores a los títulos legalmente establecidos como a las minas sin títulos, pues el no tener determinado dicho procedimiento permite que cualquier persona aproveche la existencia de la mina para hacer extracción de su producción.

2.2.2 Dimensión Económica

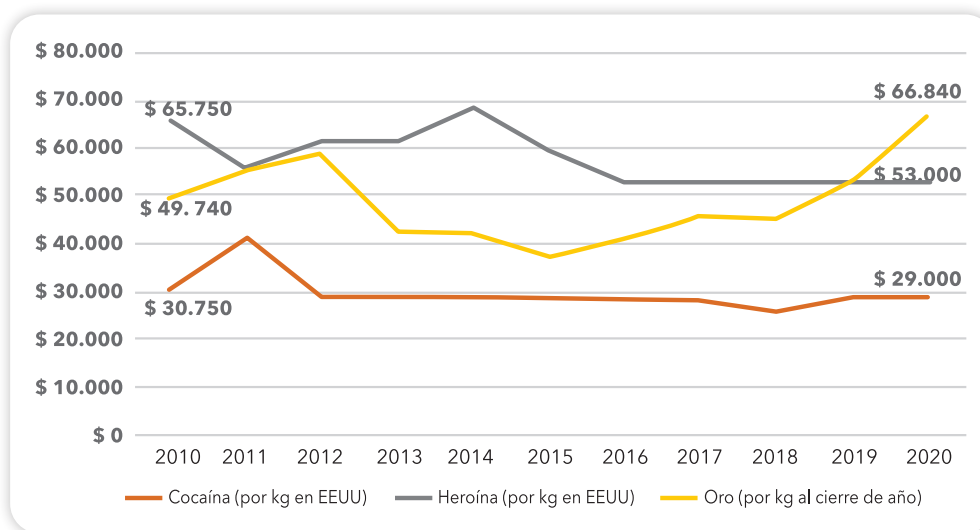
La explotación ilícita de yacimientos mineros no es algo coyuntural o pasajero que pueda desaparecer con el transcurso del tiempo. Por el contrario, debido a la creciente demanda mundial de minerales como el oro, tiende a incrementarse. Esto se debe a que representa mayores ganancias que el tráfico de drogas y armas, secuestro, extorsión, etc., para las agrupaciones criminales, debido a que el oro es cada vez más lucrativo.

Los grupos del crimen organizado transnacional son en su esencia, negociantes motivados por las ganancias financieras y buscan oportunidades que ofrezcan altos ingresos y bajos riesgos o costos (Global Financial Integrity, Alianza por la Minería Responsable, y Cedetrabajo, 2021). Este es el caso de varios minerales, entre ellos el oro. Como se aprecia en la imagen 1, mientras el valor del oro ha aumentado en un 34% entre el 2010 y el 2020, los precios de la heroína y la cocaína han disminuido en un 6% y

un 19% en el mismo periodo de tiempo. Adicional a esta mayor rentabilidad, un atractivo adicional del oro es que su comercialización es menos riesgosa que

la de la heroína y la cocaína. Al tratarse de un activo cuya tenencia no es ilegal, este puede ser utilizado como moneda de cambio en cualquier tipo de negocio.

Figura 5. Precio en USD del oro, cocaína y heroína 2010-2020



Nota: Elaboración propia. Para los precios de la heroína y la cocaína se tomaron datos de la UNODC disponibles en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2022_annex.html. Para el precio del oro se tomó su valor en onzas al cierre de cada año y se multiplicó por 35.27 para determinar su equivalente en kilogramos. Precio en onzas disponible en: <https://www.macrotrends.net/1333/historical-gold-prices-100-year-chart>

En el caso de otros minerales, debido al creciente uso de carros eléctricos, se prevé un incremento constante de la demanda por minerales como el litio, el níquel (Sun y Burton, 2020), el tungsteno (Gray, s.f) y el cobre que son utilizados para la fabricación de las baterías de estos carros.

La única mina de tungsteno en Colombia se llama "Cerro Tigre" y está ubicada en el Guainía. A pesar de ser la única fuente de

tungsteno conocida en el país y de haber estado bajo el control de las FARC, Colombia exportó más de 500 toneladas de tungsteno (valorados en 8 millones de dólares) entre el 2011 y el 2015 (Mavrellis, 2017). Esto fue posible gracias a que se falsificó el origen del Tungsteno reportándolo como proveniente de Caney de los Cristales, Vichada, zona que cuenta con permiso de explotación de arenas negras y en la que de acuerdo con lo determinado por la Universidad Nacional

de Colombia no hay tungsteno (Redacción digital CM&, 2014).

Debido a ejemplos como los descritos en los párrafos anteriores, se ratifica que la explotación ilícita de yacimientos mineros afecta la economía nacional de manera importante, lo que le cuesta al país cerca de 2.000 millones de dólares anuales

(Obando, 2017), producida por una menor tributación y menos regalías para los municipios productores. Adicionalmente, esta mala práctica produce otros efectos económicos como fallas en el proceso de comercialización, la creación de un desincentivo a la formalización y el incremento en la problemática del lavado de activos.



Tributación y regalías

Por efecto de la explotación ilícita de yacimientos, el país deja de recibir recursos cuantiosos tanto en tributación como en las regalías que deberían entregarse a los municipios. Según datos del Ministerio de Minas y Energía, desde el 2016 el país ha dejado de recibir 3.6 billones de pesos por la minería ilegal del oro; las regiones a su vez han dejado de recibir más de 140 mil millones de pesos por este flagelo (López, 2021). Lo mencionado se debe a que por la informalidad de la minería no se reportan oficialmente los ingresos derivados de esa actividad y por tanto no hay tributación sobre la base que deberían (Vallejo et al., 2017).

Fallas en el proceso de comercialización

En este proceso intervienen diferentes intermediarios que prefinancian la producción condicionando a los mineros a vender el oro a precios inferiores al que recibirían si se realizara a través de los mecanismos tradicionales y bajo un enfoque de cadena de valor. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

En consecuencia, las altas ganancias que genera la explotación ilícita de yacimientos mineros no se reparten de manera equitativa entre los productores; puesto que son los intermediarios, exportadores y comercializadores quienes más se benefician, mientras que los mineros ilegales son los que reciben las menores ganancias (Mavrellis, C, 2017). Se han evidenciado casos en que se les paga a personas 150 mil pesos por prestar la cédula, los registran como mineros artesanales y a nombre de ellos legalizan los 420 gramos al año que puede extraer un minero artesanal.



Desincentivo a la formalidad

La minería ilegal representa un desincentivo para la inversión legal, ya que mientras algunas empresas pagan los aportes fiscales que les corresponde, reduciendo sus ganancias, otras no lo hacen y demuestran que pueden obtener más sin cumplir con lo que demandan las normas (Vallejo et al., 2018).

2.2.3 Dimensión Psicosocial

Cuando se evalúa el impacto de la minería ilícita es común que los análisis se centren en las consecuencias que causa en temas relacionados con las economías ilícitas, la financiación de grupos armados ilegales o en lo relacionado con la seguridad. En otro plano también aparecen las observaciones relacionadas con el medio ambiente, pero la parte social no es abordada con tanta vehemencia.

No obstante, cabe decir que las zonas afectadas por la explotación minera se caracterizan porque hay alta presencia de violencia, no hay espacio para la cultura, hay migraciones masivas de población o desplazamiento forzado, se presenta desigualdad social, sumado a que las actividades económicas y sociales se transforman para adaptarse a la dinámica que genera la explotación ilícita del yacimiento minero. Igualmente, se observan las afectaciones de las familias que derivan su sustento de la actividad agrícola, debido a que la tierra se vuelve improductiva y obliga a los campesinos a abandonar sus parcelas para buscar otra fuente de recursos.

A lo anterior, se une el asesinato o amenaza a líderes sociales, que además de constituirse en un acto de violencia, promueve la ausencia de guías o dirigentes de la comunidad, incluyendo la falta de mecanismos de organización como redes sociales y de integración, ya que por temor a los riesgos que se presentan en el entorno, se reduce el interés por participar en mejorar las condiciones sociales y todo lo que esto implica para el desarrollo de una sana convivencia y el crecimiento sostenible.

El enfoque social de la problemática es fundamental si se considera que este fenómeno también requiere ser analizado desde el punto de vista humano, en la reducción de fenómenos asociados a la discriminación y segregación de la que son objeto quienes habitan los lugares en donde se ejerce la minería ilícita. A su vez, representa un elemento de alta importancia en el diseño de políticas para el gobierno, el cual, conforme a lo que define la Constitución Política Nacional,

Cabe decir que las zonas afectadas por la explotación minera se caracterizan porque hay alta presencia de violencia, no hay espacio para la cultura, hay migraciones masivas de población o desplazamiento forzado, se presenta desigualdad social, sumado a que las actividades económicas y sociales se transforman para adaptarse a la dinámica que genera la explotación ilícita del yacimiento minero.



Fuente: Ladera Azul - Fronteras amenazadas, 2022

debe procurar por proteger a quienes se convierten en víctimas de esta actividad ilícita (Castro et al., 2015).

Para el Estado, es indispensable crear medidas que garanticen el acceso a servicios e infraestructura pública básica, lo que demanda la construcción de “acueducto, malla vial, redes de energía y gas, equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, cobertura de sistemas de transporte, ubicación de vivienda hasta centros de atención social y de justicia” (Castro et al., 2015), todo en la reducción de factores favorecedores que conlleven al

afianzamiento de la minería ilícita como forma de subsistencia y mecanismo de presión de parte de los grupos armados organizados.

El Impacto en los Grupos Étnicos

La minería en Colombia se desarrolla en varios territorios que corresponden a grupos étnicos, cuya población se enfrenta no solo a un fenómeno ilícito por lo que ya todos conocen en cuanto a violencia, economías ilegales y demás, sino por la amenaza que representan para los pueblos indígenas en sus creencias e interacción con la naturaleza, ya que la vida



Fuente: Gaia Amazonas, 2019

del entorno está seriamente amenazada por esta actividad en donde no solo se agotan los recursos naturales, sino que se arriesgan sus creencias y cultura, por la estrecha relación que tienen estas comunidades con la madre tierra.

Así mismo, otra de las consecuencias para esta problemática, son los efectos en la salud en las poblaciones indígenas, según Gaia Amazonas (2019) "varias comunidades han reportado intoxicación con mercurio, provocando que sus habitantes interpongan medidas legales como la tutela en contra del Estado colombiano, argumentando acción u omisión, ya que este permite que exista de alguna manera, la explotación criminal de oro y otros minerales". Puede afirmarse que las actividades de explotación ilícita

del yacimiento minero, "ocasionan graves daños en el tejido social y en las formas de organización política y comunitaria de los Territorios Indígenas aledaños a las zonas de explotación" (Gaia Amazonas.org, 2019), visualizadas en el choque producido entre la dinámica de mercado y la organización comunitaria, incitando también a la migración masculina fuera del territorio, llevando a que las mujeres deban asumir responsabilidades en el sostenimiento y cuidado de la familia, vulnerando la integridad cultural de los pueblos indígenas que conviven en los territorios afectados.

El incumplimiento de los acuerdos establecidos por el gobierno con estas minorías, es otro factor agravante, ya que se vulneran los derechos de la población rural

La vida del entorno está seriamente amenazada por esta actividad en donde no solo se agotan los recursos naturales, sino que se arriesgan sus creencias y cultura, por la estrecha relación que tienen estas comunidades con la madre tierra.

y las comunidades, un tema relacionado con el contenido del título XIV del Código de Minas, en donde se regula la forma de exploración y explotación minera en los territorios indígenas, para lograr “la reivindicación de los derechos y las garantías de protección a la participación y consulta de dichas comunidades y grupos” (Fedesarrollo, 2012).

En las comunidades afrodescendientes la situación no es muy diferente, junto con el traslado de títulos mineros a otras personas que no hacen parte de su territorio ancestral, la presencia de actores ilegales y las afectaciones a los derechos de estas comunidades como parte permanente de la vulneración de la que son objeto, también se suma la fragmentación del tejido social, una realidad que va en aumento, en donde el deterioro de la convivencia es cada vez más frecuente, favoreciendo los intereses de los grupos ilegales por el control territorial y de los bienes ambientales.

Otras problemáticas derivadas

La corrupción, aunque es relacionada con los aspectos económicos del problema, también hace parte de lo social, teniendo en cuenta que su aparición conduce a que los líderes o representantes políticos de las comunidades no cumplan con su trabajo, afectando el tejido social, la construcción de mejores entornos para el desarrollo y la atención que garantice una vida digna a las personas, facilitando que esos grupos o estructuras puedan valerse de la minería ilegal como medio de financiación ilícita para sus actos violentos y criminales.

Las comunidades en donde se establece la coexistencia con esta actividad ilegal están sometidas a condiciones de trabajo irregulares, en las que además predomina la violencia, evidenciando lo dañina que es la explotación ilícita del yacimiento minero para la sociedad. De acuerdo con Cuadros (2013) alrededor de este problema “se presentan diversas modalidades de explotación de los trabajadores quienes se ven involucrados en formas de trabajo semi esclavo” en el que también se identifican otras problemáticas en torno al trabajo infantil y adolescente. También se observa la materialización de prácticas vedadas como la explotación sexual, la trata de personas; incremento de índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

Se produce una compleja situación humanitaria en la que la brecha social se refleja en la alta deserción escolar que se vive en los territorios afectados, debido a que como se describe con anterioridad, los niños, niñas y adolescentes son involucrados en este trabajo, llevándolos desde muy temprana edad a participar de un ilícito y a inmiscuirse en otras conductas criminales como el daño que se ocasiona a los recursos naturales renovables y la contaminación ambiental.

La explotación ilícita del yacimiento minero es un problema que ya suma varios años de lucha y, pese a las acciones emprendidas por el Estado y los actores comprometidos en su control, presenta vacíos que benefician el incremento de los estragos causados por la problemática en la sociedad, la pérdida de valores morales y culturales, pero principalmente, en la autonomía de las comunidades que se encuentran en los territorios afectados.

2.2.4 Dimensión Militar

La lucha de la fuerza pública desde el inicio de este fenómeno

La fuerza pública ha librado una lucha a lo largo y ancho de la geografía nacional desplegando sus capacidades operacionales buscando mitigar el impacto de la explotación ilegal de yacimientos mineros en el campo ambiental, social, económico, cultural y en lo referente a la seguridad nacional. Para las fuerzas militares y la Policía Nacional lo esencial para emprender esta lucha, gira en torno a la actualización, creación y difusión de elementos doctrinales que de manera conjunta con la legislación nacional permiten contrarrestar este fenómeno que poco a poco altera no solo la geografía ambiental del país, sino aspectos básicos como la salud y el bienestar de los pobladores de aquellas regiones afectadas de manera directa e indiscriminada por este flagelo.

Planes de la fuerza








Las Fuerzas Militares actualmente están ejecutando el Plan de Guerra Bicentenario "Héroes de la Libertad", con el propósito de que cada una de las fuerzas, desarrollen y lleven a cabo sus respectivos planes de campaña; en

La explotación ilícita del yacimiento minero es un problema que ya suma varios años de lucha y, pese a las acciones emprendidas por el Estado y los actores comprometidos en su control, presenta vacíos que benefician el incremento de los estragos causados por la problemática en la sociedad.

ese sentido, se destaca en el Ejército Nacional, la creación de la estrategia contra las economías criminales, la cual está enmarcada dentro de la operación mayor “Pedro Pascasio Martínez” para contribuir a la ofensiva contra los factores de inestabilidad económicos, dentro de los cuales se encuentra la explotación

ilícita de yacimientos mineros (Comando General de las Fuerzas Militares [CGFM], 2021). De esta manera se planean acciones dirigidas a la interoperabilidad entre las operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales para incrementar los resultados.

Tabla 1. Resultados operacionales contra la minería ilegal durante el año 2021

ELEMENTOS		CANTIDAD
	Capturas	490
	Unidades productoras mineras	146
	Incautación de combustible (galones)	96.965
	Explosivos (kilogramos)	41,65
	Maquinaria amarilla	150
	Otra maquinaria	167
	Motores, motobombas y plantas eléctricas	711

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Departamento Estratégico Conjunto contra las Amenazas Transnacionales (DECAT) 2021.

De la misma forma, el plan Operación Mayor Artemisa, “se origina con el fin de preservar la defensa del agua, la

biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la nación e intereses nacionales” (CGFM, 2021, p. 10),

permitiendo a las Fuerzas Militares la conducción de operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y

multinacionales para la protección del medio ambiente sus recursos.








Fuente: Armada de Colombia, 2022

Según el departamento estratégico conjunto contra las amenazas transnacionales (DECAT), en su informe ejecutivo “Logros y

retos misionales” del Comando General de las Fuerzas Militares (2021) esta estrategia del Gobierno nacional dio como resultado:

Tabla 2. Actividades operacionales en contra del fenómeno de minería criminal durante el 2021

ACTIVIDAD OPERACIONAL	CANTIDAD
 Operaciones Militares apoyo autoridades ambientales (CCIM)	02
 Capturas en fragancia	20
 Construcciones inhabilitadas	02
 Armas de fuego incautadas	08
 Hectáreas de bosque intervenidas	5.284

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Departamento Estratégico Conjunto contra las Amenazas Transnacionales (DECAT) 2021.

Unidades creadas para atacar este fenómeno. (NIVEL 2)

Con el fin de combatir la minería ilegal en Colombia, negocio que hoy mueve hasta tres veces más recursos ilícitos que el narcotráfico, el gobierno creó en 2012 la Unidad contra la Minería Ilegal en la Policía Nacional (UNIMIL), y en 2015 la Brigada contra la Minería Ilegal en el Ejército (BRCMI). La primera destruye la maquinaria que se utiliza en estas labores, la segunda ejerce control territorial. Actualmente este flagelo es atacado con operaciones conjuntas y coordinadas entre el Ejército, la Policía, la Armada, la Fuerza Aérea, la Fiscalía, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el Ministerio de Minas, las autoridades ambientales y, en algunos casos, el

Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR) (Semana, 2018).

Dimensión militar

La dimensión militar se materializa en la existencia de unas Fuerzas Armadas plenamente articuladas en unidades militares con diversas especialidades de acuerdo con su misionalidad, orientadas por una doctrina rigurosamente ajustada a sus roles orientados al cumplimiento de los objetivos nacionales en Seguridad y Defensa. Su eficacia se basa en la rapidez, alcance, calidad de su desempeño, en su habilidad táctica, estratégica y en su capacidad de absorber otros contingentes o cooperar con otras fuerzas y organizaciones (Romero, 2010).

En el espectro multidimensional de las Fuerzas Militares de Colombia, la actuación se fundamenta en su dimensión doctrinal, así como en la interacción y sinergia institucional, que, de la mano con la Policía Nacional y los entes de control, han contribuido en la expansión de la

capacidad operacional de las fuerzas de acuerdo con las fortalezas de cada una sin dejar a un lado su misión constitucional.

Como aspectos fundamentales dentro de la dimensión militar se puede identificar que:

Figura 6. Aspectos fundamentales dimensión militar



Fuente: Elaboración propia

No solo los actores ilegales han evolucionado para evadir los controles estatales, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los demás elementos del estado que componen la acción unificada también han ajustado su estructura. Esta actualización operacional inició desde la implementación de un componente doctrinal ajustado a las necesidades del país en seguridad y defensa nacional, planteando alternativas viables en el ámbito legal, especialmente cuando involucran población de carácter especial (agrupaciones indígenas, grupos étnicos de afrodescendientes; parques naturales nacionales), en este caso, la dimensión

militar se materializa en la existencia de un componente que emplea la acción unificada sincronizando, coordinando y/o integrando las actividades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo (Fuerzas Militares de Colombia, 2018), entendiendo, que la dimensión militar, no solo es una función del soldado de tierra, mar y aire, sino que implica el compromiso sólido del estado como un todo para alcanzar los objetivos planteados por el gobierno nacional, en este caso, referente a la explotación ilícita de yacimientos mineros.



Fuente: Ejército Nacional, Brigada Contra la Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros, 2022

En ese contexto, se puede plantear una respuesta a la pregunta que compete este análisis: ¿cómo ha sido la lucha de la fuerza pública desde que se inició el fenómeno?

Se puede afirmar frente a este cuestionamiento que no ha sido fácil, la fuerza pública ha tenido que confrontar no solo la explotación ilícita de yacimientos mineros de manera prioritaria, sino que, a su vez, ha librado una lucha frontal contra los diversos factores de inestabilidad que han evolucionado en nuestro país.

Durante este periodo de tiempo, la fuerza pública se ha visto afectada por diversos obstáculos no solo en lo referente al ámbito jurídico en el desarrollo de operaciones militares, sino también se ha podido evidenciar como a pesar de los notables esfuerzos del Gobierno nacional para mantener las capacidades operacionales, se ha presentado un estancamiento e incluso un retroceso en algunas capacidades estratégicas de vital importancia para cumplir los objetivos en materia de seguridad y defensa nacional, especialmente en equipos, instrucción y entrenamiento diferencial.

También se destaca cómo junto con la evolución política de diversas corrientes sociales a nivel nacional, se ha incidido en el cumplimiento de la misión constitucional por las acciones de actores contradictores para la institución

en el ámbito político y social, afectando la percepción de la misma, que tiene la población civil.

Es de entender que la explotación ilícita de yacimientos mineros se convirtió en una actividad prioritaria para los grupos armados organizados, grupos armados organizados residuales y grupos delincuenciales hasta constituirse como un flagelo transnacional. La presencia de grupos criminales de origen internacional sobre todo en el tema del narcotráfico, conllevan a que actividades como la explotación ilícita de yacimientos mineros se incrementen, como parte del financiamiento ilícito de estas organizaciones, siendo agravados de manera indirecta con el deterioro de la calidad de vida a nivel nacional y la inmigración ilegal.

Se ha presentado un estancamiento e incluso un retroceso en algunas capacidades estratégicas de vital importancia para cumplir los objetivos en materia de seguridad y defensa nacional, especialmente en equipos, instrucción y entrenamiento diferencial.

2.3 Tendencias mundiales que afectan al tema

La minería, se ajuste o no a los parámetros legales, es influida por diversas tendencias mundiales que impactan transversalmente tanto en procesos (que incluyen los métodos de extracción) como en otras dimensiones.

A fin de exponer con mayor claridad la manera en que estas tendencias afectan la minería como modelo de negocio y desde el enfoque aquí abordado, se dividirá esta sección en las tendencias a nivel macro que tienen injerencia en él a partir de las tendencias específicas en la minería, enfatizando cómo dichas tendencias pueden coadyuvar en la lucha contra la minería ilegal y la migración hacia formas sostenibles, sustentables y que aporten al desarrollo del país.

2.3.1 Megatendencias

Ciertas circunstancias globales inciden en un sinnúmero de procesos y actividades humanas en general. Obviando el inevitable tema de la Pandemia por COVID-19 de la que se ha hablado sobremanera y cuyas implicaciones deben resultar evidentes también en la industria minera, se mencionarán algunos puntos clave.

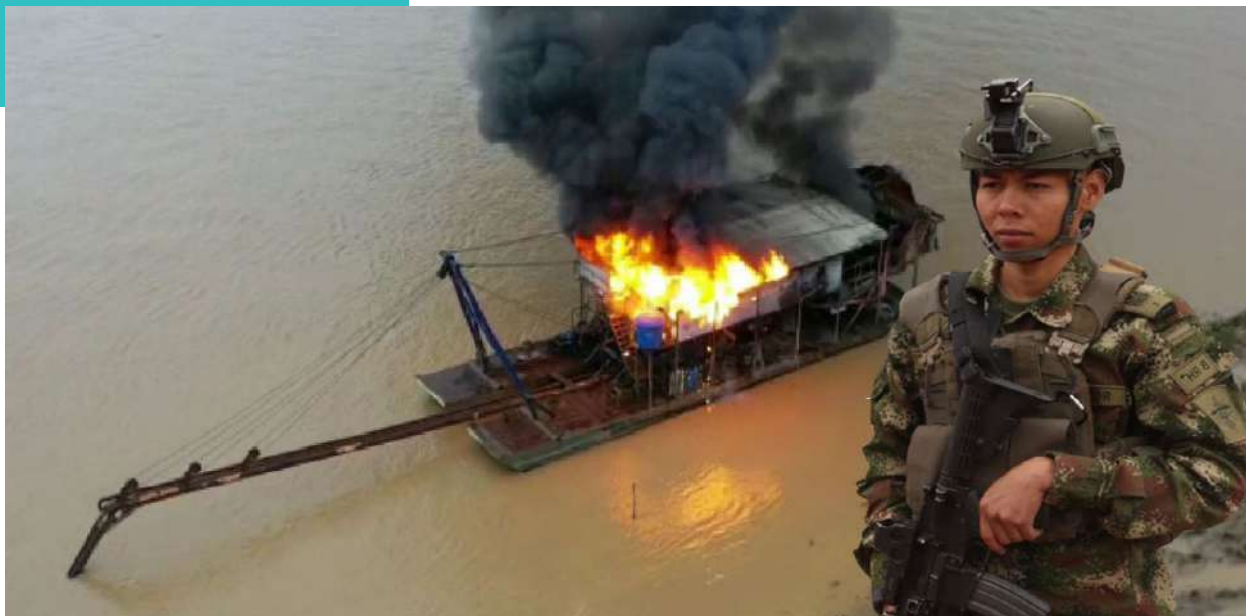
1. La dependencia del Petróleo y el cambio de modelo energético

Dada la marcada tendencia hacia una mayor conciencia ambiental, se está

presentando una transición de fuentes energéticas contaminantes, pasando del petróleo y el carbón, hacia fuentes de energía más limpias.

En este sentido, el informe “Perspectivas de la Energía Mundial 2019” publicado por la Agencia Internacional de la Energía (por sus siglas en inglés: AIE) estimaba que para el año 2020 la producción mundial de petróleo aumentaría hasta un millón de barriles diarios cada año hasta 2025, pero la demanda también se incrementaría en promedio, solo 100.000 barriles por año entre 2030 y 2050 (IIED, 2020). Sin embargo, los altos precios del petróleo y los cambios suscitados por la pandemia modificaron sustancialmente la proyección de extracción de crudo.

La difusión de normas más estrictas, los avances en la eficiencia vehicular, la más frecuente inclusión de automóviles y vehículos impulsados con electricidad que se hacen cada vez más eficientes, dan lugar a un cambio en el modelo general de generación de energía. Esto es muy importante puesto que minerales como el cobalto, el cobre y el litio, adquieren una relevancia mucho mayor, incluyendo sus correspondientes incidencias en el sector minero como responsable en la extracción de estos minerales, mientras que reservas de crudo como la de Arabia Saudita, que se proyectaba para cien años, comienza a tener visos de un capital estancado (Deutsche Welle, 2019).



Fuente: Ejército Nacional, Brigada Contra la Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros, 2022

Al respecto, se destaca el proyecto "ITER" (International Thermonuclear Experimental Reactor), experimento científico a gran escala efectuado mediante la colaboración entre 35 países, en el cual se pretende usar un reactor tipo Tokamak (tecnología desarrollada inicialmente en la extinta Unión Soviética) para demostrar si es factible generar energía mediante fusión nuclear (ITER, 2016). De lograrse, la energía generada sería muy superior a la demanda energética mundial, puesto que se trata, en esencia, de recrear la misma reacción que se produce en el Sol. Además, el uso de isótopos de hidrógeno (deuterio y tritio) podría, a largo plazo, eliminar la necesidad de extracción de minerales para la producción de energía,

toda vez que estos elementos (raros, por lo demás) se sustentan a sí mismos requiriendo, al menos en la teoría, una cantidad mínima de reemplazos en el material inicial, debido a la naturaleza de la reacción misma (ITER, 2016).

De acuerdo con un artículo publicado por el Foro Económico Mundial, esta transición energética representa una oportunidad para el sector minero, habida cuenta de que los sistemas y energías de bajas emisiones son más intensivas en la minería (Touchpoint Marketing, 2020) exceptuando, claro, el proyecto ITER. No obstante, de este último, no se tienen previstas pruebas eficientes antes del año 2030 (ITER, 2016).

2. El aumento de la longevidad Humana

La Organización de Naciones Unidas, estima que la esperanza de vida aumentará, de 72,6 años en 2019 a 77,1 en 2050, aunque la esperanza de vida en los países menos desarrollados era, en promedio, 7.7 años por debajo de la media mundial. (ONU, 2019). Por supuesto, esta estadística está sujeta a previsiones respecto a la tasa de natalidad y mortalidad que hacen del estudio demográfico una ciencia difícilmente exacta.

En los países más industrializados, merced al mayor uso de tecnología, mucha de ella con parámetros de obsolescencia programada, la demanda de minerales es mucho mayor; si bien el continuo mejoramiento de procesos y materiales ha disminuido considerablemente la necesidad de minerales primarios, estos no dejan de ser un recurso altamente demandado. Si el uso per cápita de aluminio se igualase en todo el mundo respecto a los países industrializados, se estima que la demanda de este metal aumentaría hasta cuatro veces (Melo, 2018). Por supuesto, a más tiempo de vida para una persona, se incrementa la demanda de minerales, tanto en los aparatos que usa a diario, como en los medios de transporte, comunicación e infraestructura.

Como resulta evidente, una mayor demanda requerirá medios de extracción

más efectivos, así como avances en materia de reciclaje y reutilización de estos materiales.

3. El cambio climático

Más allá del impacto medioambiental que se deriva directamente de la industria minera y que, como se verá más adelante, presenta innovaciones que pretenden su disminución, la extracción de minerales genera una cierta cantidad de efectos que tienen repercusión en el efecto invernadero. Estos no son tan significativos o visibles en la pequeña industria, pero resultan altamente perjudiciales a gran escala (Deutsche Welle, 2015).



Debido al bajo consumo de combustibles fósiles, esta actividad no suele asociarse a efectos en el cambio climático. No obstante, durante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en Francia, organizaciones de la sociedad civil de América Latina presentaron serias objeciones al respecto. A modo de ejemplo, se hace referencia a Julia Cuadros, vicepresidenta del Movimiento Ciudadano contra el Cambio Climático en Perú, quien indicó que:

Para las minas a cielo abierto, en los Andes, se cortan las cumbres de las montañas. Las nubes que antes se detenían y descargaban en parte, pasan todas al otro lado de la montaña. Se producen cambios en el régimen de vientos y lluvias, se altera la alimentación de manantiales. Esto es un cambio climático local que aporta al global (Banchón, 2015)

4. Tendencias Tecnológicas

Como se ha mencionado, algunas tendencias dentro de la minería, particularmente sobre la extracción y algunas partes del proceso general de producción son transversales e independientes a su carácter legal o ilegal. Se cuenta entre ellas:

- **Automatización de Procesos**

La implementación de tecnologías y sistemas para operar las maquinarias representa un riesgo para la vida o salud de los trabajadores, aunque también facilita su labor y permite aumentar la productividad, disminuir los costos y, en general, optimizar la operación (Melo, 2018).

Este tipo de apoyo tecnológico tiene distintas aristas en su implementación. Si bien, por un lado, ofrece considerables ventajas en producción y optimización a nivel de minería a gran escala, puede resultar también en un desincentivo para el pequeño y mediano productor, debido a lo prohibitivo de los costos en esta tecnología. En cuanto a los pasos tendientes a eliminar en la medida de lo posible, la minería ilegal demanda que las empresas que la implementen no solo faciliten la toma de contacto de los mineros tradicionales con los nuevos avances, sino que se informe a la comunidad en general sobre estos avances, evitando especulaciones en relación con lo que puede representar el reemplazo de la mano de obra humana con el uso de robots automatizados.

- **Exploración y Extracción**

La exploración satelital, el uso de iones metálicos móviles y tecnologías emergentes similares, hacen prever una mayor facilidad en la locación de yacimientos aún no explotados, así como las características de estas, permitiendo un enfoque preciso al encarar el tipo de explotación y la técnica a emplear.

Respecto a la explotación, recientemente se han desarrollado técnicas que usan el carbón activado (en forma granular principalmente) para una extracción más eficiente del oro del lixiviado de cianuro, entre ellas se puede mencionar el método de carbono activado, carbono en el producto molido y carbono en columnas. Por otro lado, la separación del oro con bórax, un material mucho menos peligroso que el habitual cianuro, permite una extracción eficiente y mucho más económica, además de más limpia. Este método tiene la ventaja que puede aplicarse por la pequeña y mediana industria, tanto por su economía como por el fácil acceso al material.

Finalmente, la optimización en el uso del agua es un punto importante

Cabe señalar, que la minería ilegal, no atada al cumplimiento de ninguna normativa ambiental, resulta aún más peligrosa y nociva para las fuentes hídricas cercanas a la explotación irregular.

por abordar, habida cuenta de la importancia, cada vez más palpable, del recurso hídrico potable. Entre otras medidas, se prevé el cambio en el uso del mercurio y la recuperación de material en minas abandonadas. Es de recordar que, en Colombia, el recurso hídrico es una de las principales objeciones en la extracción de materiales primarios en las comunidades y no sin razón, puesto que la minería tiene un impacto muy profundo en este tema. Cabe señalar, que la minería ilegal, no atada al cumplimiento de ninguna normativa ambiental, resulta aún más peligrosa y nociva para las fuentes hídricas cercanas a la explotación irregular. Concienciar de este hecho a la población, en favor de proyectos sustentables y participativos debería hacer parte de la estrategia para mejorar esta industria.

2.3.2 Tendencias Organizacionales

La estrategia de innovación es un pilar en el futuro de la Minería (SGS, 2020). Los Centros de Investigación y las universidades deben ser apoyados para incentivar desarrollos hacia una industria más eficaz y sustentable. Por otro lado, es indispensable “cambiar la estrategia”, pasando de un esquema extractivo hacia uno de participación que incluya varios frentes desde las licencias de operación, pasando por los consumidores y la comunidad que hace parte integrante del proyecto minero local.

Por otro lado, las empresas mineras deben optimizar sus inversiones con miras a desarrollar modelos de rendimiento, control de proyecto y tecnologías cada vez mejores. Esta optimización debe incluir un nuevo paradigma en el análisis de riesgos y la implementación de protocolos de Gestión Social y Ambiental orientados hacia políticas internas de desarrollo sostenible, todo lo cual redundará en beneficio de la propia empresa, en una suerte de “simbiosis” con la comunidad.

2.3.3 Tendencias Políticas y Económicas (Colombia)

La ley 9 de 1991, en el artículo 13, determinó la libertad para la compraventa y posesión de oro, eliminando el anterior monopolio del Banco de la República, conforme a la tendencia mundial en este sentido, llevando a que, para el año 2018, se contara con 1406 registros de comercializadores del metal precioso (Escobar y González, 2019). Sin embargo, a pesar del registro legal de los mineros, la ausencia palpable de regulación, que continúa hasta la actualidad, facilita el desarrollo de un mercado negro del mineral y propicias circunstancias adversas a la economía colombiana. Si bien la Ley 1658 de 2013 determina un marco normativo para él, es escasa la participación de la autoridad colombiana en esta materia, por lo que la presión para que el legislativo emita una normatividad más clara es vital.

Respecto a las tendencias económicas, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas

La extracción de minerales metalíferos tuvo un crecimiento (para 2020) de 22,1%; todo ello representa un 4% total del PIB colombiano. Entre 2019 y 2020, las exportaciones disminuyeron un 39,5% (IIED, 2020).

“EITI”³, manifiesta en Colombia un decrecimiento del 39,6% en la extracción de carbón y lignito y de un 31% en la extracción de otras minas y canteras. Por otro lado, la extracción de minerales metalíferos tuvo un crecimiento (para 2020) de 22,1%; todo ello representa un 4% total del PIB colombiano. Entre 2019 y 2020, las exportaciones disminuyeron un 39,5% (IIED, 2020).

Estas tendencias dan claras luces sobre el rumbo que toma la economía extractiva en el país. Por ende, las proyecciones relativas a la economía deben tener en cuenta estos datos a fin de ajustar sus mecanismos y estrategias (con mecanismos y políticas como los anteriormente mencionados), en pro de una recuperación de este factor económico.

2.4 Variables Estratégicas

En el marco de una visión sistémica de la realidad, la identificación y la priorización de las variables permite focalizar el análisis sobre aquellas que influyen mayormente la construcción del futuro. Para identificar estas variables se recurre a fuentes primarias y secundarias que permitan conocer la realidad de los fenómenos internos y externos que afectan a los Estados analizados.

2.4.1 Identificación de variables mediante análisis DOFA

A continuación, se utiliza la matriz DOFA como herramienta de diagnóstico para presentar el resumen de la información analizada en las dimensiones previamente presentadas.




Debilidades del Estado frente al tema estudiado

- Disponibilidad de material y equipo para facilitar los reconocimientos.
- Disponibilidad de personal para llevar los procesos.
- Dependencia de energías no renovables.
- Disponibilidad de desarrollo tecnológico.
- Gobernabilidad en regiones del país.
- Marco normativo existente.
- Articulación entre instituciones.
- Explotación en áreas protegidas.




Fortalezas del Estado frente al tema estudiado

- Cobertura del RUCOM.
- Riquezas minerales del país.
- Compromiso de la fuerza Pública.
- Capacidad de despliegue a nivel nacional.
- Capacidad de articulación y coordinación para realizar operaciones.



Amenazas para el Estado frente al tema estudiado

- Demanda de minerales.
- Precio de minerales.
- Minería criminal transnacional.
- Inconformismo social.
- Corrupción.
- Oportunidades e informalidad laboral.
- Dinámicas empleadas por los grupos armados ilegales.
- Disponibilidad Presupuestal.
- Longevidad de las personas.
- Uso inadecuado de los recursos hídricos.



Oportunidades para el Estado frente al tema estudiado

- Voluntad política e institucional para asumir la lucha contra la minería ilegal.
- Apoyos por parte de las agencias internacionales.
- Nivel de favorabilidad por parte de los gremios mineros del territorio nacional.
- Automatización de los procesos de extracción minera.
- Cambio de estrategia de extractivo participativo.
- Desarrollo económico.
- Consciencia ambiental.
- Institucionalidad ambiental y minera.
- Ingresos para las regiones.

2.4.2 Listado y descripción de las variables

En la tabla 3 se relacionan las variables más relevantes para explicar el estado actual y la evolución del fenómeno de explotación ilícita de yacimientos mineros en el país. Asimismo, se le asigna a cada variable un nombre corto con el cual

se identificará en el desarrollo de esta temática y su descripción. Es importante mencionar que las variables aquí expuestas toman en consideración las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que presenta esta actividad.

Tabla 3. Listado y descripción de Variables Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
1 Disponibilidad de material y equipo para facilitar los reconocimientos	DISMAT	Recursos dotacionales necesarios para el desarrollo de actividades propias de las operaciones en el terreno.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
2	Disponibilidad de personal para llevar los procesos	DISPER	Recurso humano capacitado y entrenado, necesario para el desarrollo de las operaciones.
3	Dependencia de energías no renovables	DEPENR	Utilización de energías no renovables como elemento primario en la producción.
4	Disponibilidad de personal para llevar los procesos	DISTEC	Capacidad tecnológica para ubicación de explotación de yacimientos mineros, maquinaria e insumos.
5	Gobernabilidad en regiones del país	GOBERP	Ausencia de gobernabilidad en algunas regiones del territorio nacional, donde actúan diferentes GAO, GAOR y delincuencia común.
6	Marco normativo existente	MARNOR	Conjunto de reglamentación existente en el tema minero.
7	Control de insumos y maquinaria	CINMAQ	Controles utilizados para limitar el transporte y la utilización de insumos y maquinaria en la explotación de yacimientos mineros ilícitos.
8	Articulación entre instituciones	ARTINS	Nivel de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado con el fin de fijar políticas comunes.
9	Explotación en áreas protegidas	EXPARP	Prohibición de realizar actividades mineras en áreas previamente definidas.
10	Voluntad política e institucional para asumir la lucha contra la minería ilegal	VOPOIN	Aceptación y apoyo tanto del nivel político como de la alta dirección institucional y empresarial, para combatir la extracción ilícita de yacimientos mineros.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
11	Apoyos por parte de las agencias internacionales	APAIMT	Nivel de gestión en la consecución de recursos con agencias internacionales a todo nivel (económicos, físicos, humanos, tecnológicos).
12	Nivel de favorabilidad por parte de los gremios mineros del territorio nacional	NIFAGM	Aceptación y acatamiento por parte de los diferentes gremios del ramo en la reglamentación y legalidad de la actividad minera.
13	Automatización de los procesos de extracción minera	AUTPEM	Desarrollo de tecnología como robots y maquinas con diferentes sensores que permitan mejorar la extracción de minerales, evitando el riesgo humano y ambiental.
14	Cambio de estrategia de extractivo participativo	CESEXP	Participación de los trabajadores en las ganancias dependiendo de la producción que se genere.
15	Desarrollo económico	DESECO	Capacidad que tiene un país para generar riqueza a través de sus actividades económicas y los ingresos que estas generan.
16	Consciencia ambiental	CONSAM	Interiorizar la importancia del cuidado del medio ambiente en el desarrollo de la minería.
17	Institucionalidad ambiental y minera	INSAMM	Entidades encargadas del desarrollo y protección ambiental en el sector.
18	Ingresos para las regiones	INGREG	Recursos obtenidos por las regiones debido a las regalías obtenidas por la venta de minerales.
19	Cobertura del RUCOM	CRUCOM	Cantidad de comercializadores inscritos en las bases de datos del Registro Único de Comercializadores de Minerales - RUCOM.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
20	Riquezas minerales del país	RIQMIN	Cantidad de recursos minerales con los que cuenta el país y que pueden ser explotados con fines comerciales.
21	Compromiso de la fuerza Pública	COMPFP	Voluntad institucional de las FFMM para enfrentar la explotación ilícita de yacimientos mineros.
22	Capacidad de despliegue a nivel nacional	CAPDEN	Cobertura nacional para el desarrollo de operaciones contra la explotación ilícita de yacimientos.
23	Capacidad de articulación y coordinación para realizar operaciones	CAPARO	Nivel de planeamiento, coordinación, gestión y liderazgo para desarrollar las operaciones contra la explotación ilícita de yacimientos mineros.
24	Demanda de minerales	DDAMIN	Apetito por minerales a nivel nacional e internacional.
25	Precio de minerales	PREMIN	Valor de los minerales extraídos en los mercados nacionales e internacionales.
26	Minería criminal transnacional	CRIMTR	Nivel de involucramiento de agentes de diferentes países en la extracción de minerales en el territorio nacional.
27	Inconformismo social	INCSOC	Descontento de la población del país con la situación tanto económica como social de la nación.
28	Corrupción	CORRUP	Abuso del servicio público para obtener un beneficio particular.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
29	Oportunidades e informalidad laborales	OPOLAB	Conjunto de alternativas que tiene una persona para emplearse en el mercado laboral. Puede ser formal o informal (sin acceso a prestaciones sociales).
30	Dinámicas empleadas por los grupos armados ilegales	DINGAI	Modus operandi de los diferentes grupos armados para adelantar sus actividades ilícitas, en búsqueda de la extracción minera.
31	Disponibilidad Presupuestal	DISPRES	Recursos para poder ejecutar planes, programas e inversiones en el sector.
32	Longevidad de las personas	LONPER	Aumento de la esperanza de vida de la población y su incidencia en una mayor demanda de minerales.
33	Uso inadecuado de los recursos hídricos	USINRH	Utilización inapropiada de agua para la extracción de minerales.

Fuente: Elaboración propia.

2.4.3 Análisis y Priorización de Variables Estratégicas

El análisis estructural permite identificar aquellas variables con mayor influencia y dependencia en el sistema analizado, las cuales se configuran en el motor de cambio que configurará los escenarios de futuro.

- **Matriz de Influencias Directos (MID)**
Con base en las variables relevantes identificadas anteriormente, se

procedió a analizar las relaciones de influencia y dependencia de cada una de las variables. La evaluación se hace en una escala de 0 a 3, donde 0 significa ninguna influencia o dependencia y 3 hace referencia a una influencia o dependencia muy alta entre las variables. El resultado de este ejercicio es presentado a continuación.

Tabla 4. Matriz de Influencias Directas Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

	DISMAT	DISPER	DEPENR	DISTEC	GOBERP	MARNOR	CINMAQ	ARTINS	EXPARP	VOPOIN	APAIMT	NIFAGM	AUTPEM	CESEXP	DESECO	CONSAM	INSAMM	INGREG	CRUCOM	RIQMIN	COMPFP	CAPDEN	CAPARO	DDAMIN	PREMIN	CRIMTR	INCSOC	CORRUP	OPOLAB	DINGAI	DISPRES	LONPER	USINRH
DISMAT	0	3	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	1	3	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1
DISPER	3	0	0	1	0	0	3	2	0	0	0	1	2	0	1	0	0	1	0	0	2	3	2	0	1	2	3	0	2	3	0	1	1
DEPENR	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	2	0	2	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	0	0	2
DISTEC	2	2	2	0	1	0	3	0	2	0	0	1	3	0	1	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	1	0	1	2	2	0	0	2
GOBERP	3	2	0	1	0	3	3	3	3	2	3	2	1	0	0	1	2	1	1	1	2	1	3	1	1	0	3	3	2	1	1	3	1
MARNOR	1	1	2	1	1	0	2	1	1	1	1	2	0	0	1	3	1	3	1	1	1	1	3	1	0	3	0	3	0	0	1	0	3
CINMAQ	3	3	1	1	2	2	0	1	2	3	1	1	3	1	3	1	1	0	0	2	3	0	1	1	1	3	1	1	2	1	0	0	1
ARTINS	3	2	0	2	3	1	1	0	3	3	0	3	3	0	2	3	3	1	3	2	3	3	3	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0
EXPARP	2	1	1	0	3	1	2	2	0	3	1	2	3	1	1	3	1	0	1	2	3	1	3	1	1	1	2	3	3	2	1	1	3
VOPOIN	3	3	2	3	1	1	2	3	3	0	1	2	1	0	3	2	3	2	3	3	3	2	3	2	3	3	1	3	1	2	1	1	3
APAIMT	3	3	1	3	2	1	1	0	1	1	0	2	2	0	2	3	3	0	0	3	0	0	0	3	3	1	1	1	3	0	0	0	3
NIFAGM	1	1	2	1	2	1	1	3	2	2	1	0	1	0	3	1	1	0	1	1	1	1	1	2	1	1	0	1	3	1	0	2	3
AUTPEM	3	2	1	0	1	0	3	2	1	0	1	3	0	0	1	3	3	0	2	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	1	3	3
CESEXP	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	3	0	3	1	0	3	2	3	0	0	0	3	3	1	0	3	1	2	0	2	1
DESECO	3	3	3	3	0	1	3	3	1	3	0	3	3	3	0	1	1	3	3	3	3	3	2	3	2	1	2	3	3	1	3	3	3
CONSAM	2	1	3	0	1	1	1	3	3	1	1	2	3	0	3	0	3	1	0	3	3	3	3	1	1	3	0	1	2	1	1	3	3
INSAMM	3	2	2	2	1	3	1	2	1	3	2	3	2	1	3	2	0	1	2	3	2	3	3	2	3	3	0	1	1	1	0	0	3
INGREG	3	3	2	3	1	1	1	3	0	2	0	2	2	0	3	1	1	0	3	3	1	1	2	3	3	1	3	3	3	1	3	3	3
CRUCOM	0	0	0	0	0	1	2	3	0	2	1	1	0	0	3	3	0	1	0	3	0	0	0	3	1	0	0	1	1	1	0	0	0
RIQMIN	3	3	3	0	1	1	2	2	3	2	0	2	3	0	3	3	1	1	3	0	3	1	1	3	3	3	3	3	3	0	2	3	3
COMPFP	2	2	2	0	3	1	3	3	1	3	3	0	1	0	3	2	1	3	0	1	0	3	3	0	0	3	3	3	1	1	1	0	1
CAPDEN	3	3	0	0	1	1	3	2	3	3	0	0	0	0	3	1	0	0	0	3	3	0	3	0	0	3	1	0	0	3	1	0	0
CAPARO	3	2	0	2	2	3	3	3	3	2	0	1	0	0	3	0	0	0	0	3	3	3	0	0	0	3	3	0	0	3	1	0	1
DDAMIN	3	3	2	2	1	1	1	1	3	3	0	3	3	0	3	1	1	3	1	2	1	0	0	0	3	3	3	2	3	3	0	0	3
PREMIN	3	3	2	2	1	0	2	0	2	1	0	1	3	0	3	1	0	3	0	3	0	0	0	3	0	3	1	3	1	3	1	0	3
CRIMTR	3	3	1	2	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
INCSOC	0	3	3	1	3	1	0	2	3	3	1	0	0	0	3	0	1	3	0	1	0	0	0	1	0	3	0	3	3	1	0	0	1
CORRUP	2	2	1	2	3	1	3	1	2	3	1	0	3	3	3	2	3	3	2	3	1	0	1	2	3	1	2	0	3	1	1	0	3
OPOLAB	0	2	2	1	1	2	1	2	3	1	0	2	1	3	3	1	1	3	1	3	1	1	0	3	3	3	1	1	0	3	1	1	1
DINGAI	1	2	2	0	3	1	3	2	3	1	1	1	1	0	3	3	1	1	0	2	3	3	3	3	3	3	1	2	1	0	0	3	3
DISPRES	3	3	2	3	1	1	0	3	0	3	0	0	0	0	3	0	0	3	0	3	3	3	2	0	3	0	1	1	1	0	0	0	0
LONPER	0	0	1	0	2	0	0	0	3	0	3	0	3	0	3	1	0	0	0	3	0	0	0	3	3	1	0	0	3	0	0	0	0
USINRH	0	2	2	1	1	2	3	0	3	1	0	0	3	0	3	3	1	3	0	3	0	0	0	3	3	3	0	3	0	3	0	0	0

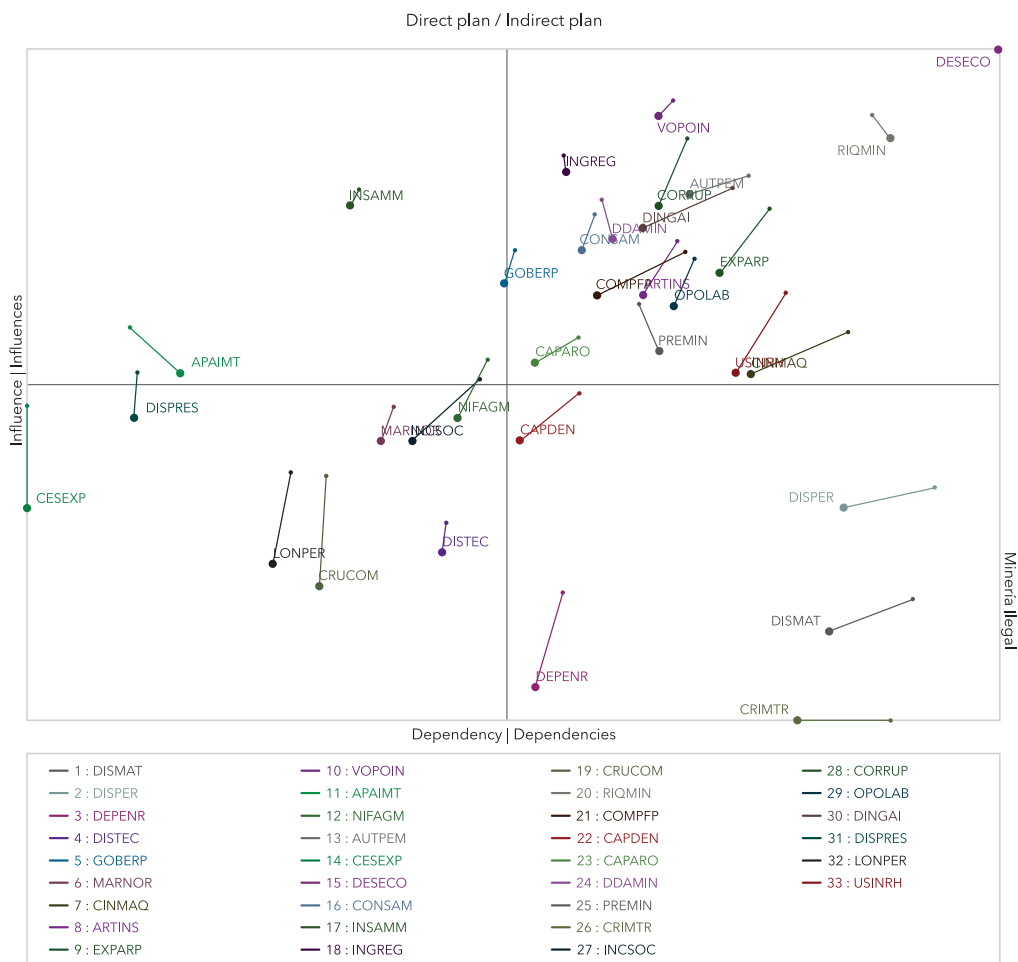
Fuente: Elaboración propia.

• **Plano Desplazamientos**

Una vez identificadas las influencias y dependencias entre las variables, se procedió a graficarlas para determinar el conjunto de variables con un mayor grado de relevancia sobre las demás ubicándose las mismas en el cuadrante superior derecho de la gráfica.

superior derecho de la gráfica. A partir de este resultado se escogieron las 6 variables que de acuerdo con la gráfica serían las más importantes para evaluar el estado actual y evolución de este fenómeno y que impactarán más significativamente en el juego de actores.

Figura 7. Plan de Desplazamientos Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros



Fuente: Elaboración propia.

- **Juego de Actores**

A partir de los resultados del plano, se puede evidenciar que las variables con mayor influencia en la extracción ilícita de yacimientos mineros son el grado de desarrollo económico, las riquezas minerales del país, la voluntad política e institucional para asumir la lucha contra la minería ilegal, la lucha contra la corrupción y la automatización de los procesos de extracción minera.

2.4.4 Objetivos para el Estado en cada una de las Variables Estratégicas al 2025

Variable: Desarrollo Económico

- Objetivo asociado: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) estima que la economía colombiana crecería 6,1 % en 2022, de acuerdo con el nuevo informe de perspectivas mundiales presentado este 8 de junio. La OCDE señala que los fuertes precios de las materias primas, principal exportación del país, “han mejorado” las condiciones del comercio y “están apoyando los resultados fiscales, en el contexto de una creciente demanda externa” (Portafolio, 2022).
- Justificación: Colombia se convirtió en el mayor productor de esmeraldas del mundo, ocupa el primer lugar en América Latina en carbón, el cuarto en ferroníquel y el séptimo en cobre y oro.

Un grado de inversión que demuestra la confianza de los inversores en su economía. Así mismo, el sector minero representa aproximadamente el 1,38% del PIB colombiano, creando directamente 154.000 puestos de trabajo e indirectamente más de medio millón más a través de sus cadenas de producción. “El carbón ocupa actualmente el primer lugar, con el 53%, mientras que el oro y los metales han aumentado su participación, con el 31% del PIB minero de Colombia” (Agencia Nacional de Minería, 2021).

Variable: Riquezas Minerales del País

- Objetivo asociado: según la Asociación Colombiana de Minería, oro, carbón y esmeraldas son los minerales más conocidos, sin embargo, el subsuelo colombiano da para mucho más. Se estima que en Colombia solo se ha explorado y explotado el 5% del área que potencialmente tiene oro, 1% del área rica en esmeraldas y el 8% de los yacimientos de níquel, nuestro país reposa sobre sal terrestre y marina, gravas, arenas, arcilla, caliza, azufre, barita, bentonita, feldespato, fluorita, asbesto, magnesita, talco, yeso, roca fosfórica y rocas ornamentales convirtiéndose en un atractivo para el mercado internacional e inversionistas (Asociación Colombiana de Minería, 2017).
- Justificación: Los títulos mineros que hasta el momento se han

otorgados no superan el 5% del área del país, lo que demuestra el inmenso potencial por desarrollar y las grandes oportunidades que se ofrecen para quienes quieran invertir en proyectos de 'minería bien hecha'. Colombia se encuentra en la línea del cinturón del Pacífico, considerada una franja estratégica con potencial de cobre y ni hablar de otros minerales como hierro, manganeso, plomo, zinc y titanio. Aunque hasta ahora se empieza a incrementar la exploración del cobre, se cree que en ocho o diez años comenzará a brillar este negocio, se habla de un depósito de 500 millones de toneladas de cobre, que pondrían al país en el mapa de la gran minería. Actualmente importa cerca de 70% del cobre que requiere la industria doméstica, y la producción nacional apenas alcanza las 50.000 toneladas, según cifras

del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Asociación Colombiana de Minería, 2017).

Variable: Voluntad Política e Institucional para asumir la lucha contra la Minería Ilegal

- Objetivo asociado: La voluntad política e institucional para asumir la lucha contra la minería ilegal es el tema de controversia y discusión en cada plan de gobierno. En lo referente al actual periodo, en el plan nacional de desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", se contempla dentro de los pactos transversales el pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades en los territorios (Pacto No. 9), cuyo objetivo planteado es:

1

Aprovechar otros recursos de nuestro país para generar energía, disminuyendo el impacto al calentamiento global.

2

Hay que asegurar que el país cuente con los energéticos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

3

Mejorar la calidad del aire disminuyendo el contenido de azufre de los combustibles.

4

Aprovechar los recursos en articulación con los territorios.

- Justificación: se han creado unidades militares con funciones específicas como herramientas para combatir este fenómeno, no solo desde la lucha contra este fenómeno sino, buscando judicializar y reducir los efectos destructivos derivados por este en el deterioro del medio ambiente. Es así, como en enero del 2016 nace la Brigada Contra la Minería Ilegal, con el fin de combatir la explotación ilícita de yacimientos mineros y apoyar en la protección de los recursos estratégicos del Estado. Por esta razón, realiza operaciones coordinadas, conjuntas e Inter agenciales que contribuyen en la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

Variable: Corrupción

- Objetivo asociado: según la Asociación Transparencia por Colombia la mayoría de hechos de corrupción

(53%) se encuentran en: Bogotá (200 hechos), Atlántico (88 hechos), Antioquia (76 hechos), Santander (75 hechos) y Valle del Cauca (74 hechos), la corrupción afecta mayoritariamente a las entidades de la Rama Ejecutiva (73%): Gobierno Nacional, Gobernaciones y Alcaldías, y los sectores más afectados por la corrupción son el sector defensa

(21%) y sector judicial (11%), así como los sectores de educación, ciencia y tecnología; vivienda, ordenamiento territorial y servicios públicos; salud; y transporte, que en su conjunto suman el 31% de los hechos recopilados. (Transparencia por Colombia, 2020)

- Justificación: desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, la corrupción se ha posicionado como una de las causas principales de preocupación para los colombianos, lo que no sorprende si se tienen en cuenta casos y escándalos relacionados con este tema, que han llevado a que la ciudadanía a manifestar su indignación a través de continuas movilizaciones en contra de esta. El tipo de corrupción más frecuente es la administrativa, que se da por las fallas en los sistemas, procesos y procedimientos de la administración pública. Por ejemplo, cuando los funcionarios públicos aceptan sobornos que los ciudadanos pagan “para acelerar los procesos burocráticos o acceder a los servicios públicos a los que tienen derecho” (Transparencia por Colombia, 2021).

Variable: Automatización de los procesos de extracción minero

- Objetivo asociado: este es uno de los puntos críticos que se presentan

actualmente en el tema de minera ilegal. Los procesos que tienen inmersa la automatización como factor predominante son aquellos que cuentan con algún título minero otorgado por la Agencia Nacional de Minería. Para el 29 de julio de 2022, la Agencia tiene vigentes 9.602 títulos mineros, los cuales abarcan 312 tipos de mineral clasificados en ocho grandes grupos, según el uso de cada mineral y su explotación, identificando como el más explotado el de materiales de construcción con un 57%, seguido por carbón que representa un 17%, metales preciosos 11%, calizas 5%, minerales Industriales 4%, piedras preciosas 4% y otros Metales 2%.

- Justificación: La minería ilegal, por realizarse de manera artesanal carece totalmente de esta automatización, razón por la cual son elemento principal contribuyente dentro del incremento actual de los delitos contra el medio ambiente.

2.4.5 Identificación de actores

Objetivo: desarrollo económico

- Actores con posición favorable: población, Gobierno nacional, Gobierno local, Fuerzas Militares, Policía Nacional.

- Actores con posición desfavorable: GAO, GAO-r, GDO.
- Justificación: un mayor grado de desarrollo económico implica mejores condiciones para la población, mayores ingresos para la nación y para los gobiernos locales. En contraposición, estas condiciones más favorables, afectan a los grupos ilegales quienes ven reducida la mano de obra que pueden instrumentalizar para extraer minerales ilícitamente.

Objetivo: preservar riquezas minerales del país

- Actores con posición favorable: Gobierno nacional, Ministerio de Minas, Ministerio de Medio Ambiente, Instituciones Mineras.
- Actores con posición desfavorable: mineros artesanales, compañías mineras, GAO, GAO-r.
- Justificación: la preservación de las riquezas minerales del país implica un posicionamiento mejor y muestra de liderazgo del Gobierno, el Gobierno nacional, las instituciones mineras y los ministerios de Minas y de Medio Ambiente. En contraposición, la preservación afecta a los grupos ilegales debido a las dificultades que tendrían para extraer minerales ilícitamente.

Objetivo: incrementar la voluntad política e institucional

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Instituciones Mineras, Fuerzas Militares, Policía Nacional.
- Actores con posición desfavorable: GAO, GAO-r.
- Justificación: un incremento en las voluntad política e institucional impactaría de manera positiva a las instituciones mineras, Fuerzas Militares y Policía Nacional debido a que contarían con más herramientas para evitar la explotación ilegal de yacimientos mineros. Por otro lado, los grupos ilegales se verían afectados debido a las mayores dificultades que afrontarían para extraer minerales ilícitamente.

Objetivo: disminuir la corrupción

- Actores con posición favorable: población, Gobierno nacional, Gobierno local, compañías mineras.
- Actores con posición desfavorable: GAO, GAO-r, GDO.
- Justificación: la disminución de la corrupción afectaría de manera importante a los gobiernos nacional y locales, a las compañías mineras y a la población en general, debido a que contarían con más recursos para poder satisfacer sus necesidades básicas. En el caso de los grupos ilegales, estos verían disminuido uno de sus medios para realizar extracción ilícita de minerales.

Objetivo: incrementar la automatización de los procesos de extracción minero

- Actores con posición favorable: compañías mineras, instituciones mineras, Gobierno nacional, Gobierno local.
- Actores con posición desfavorable: mineros artesanales.
- Justificación: el incremento de la automatización de los procesos de extracción minera impacta positivamente a las compañías mineras, instituciones mineras y gobiernos nacional y locales debido a que serían más productivos en la extracción aumentando así sus ingresos. En el caso de los mineros artesanales, estos podrían verse afectados al verse desplazados por procesos de extracción más eficientes.

2.4.6 Análisis con la herramienta MACTOR® para el juego de actores

El software Mactor® analiza las relaciones de influencia de los actores y su convergencia hacia los objetivos formulados.

Listado de actores y Objetivos

A continuación, se presenta cada uno de los objetivos y actores definidos junto con las iniciales que permitirán identificarlos en las gráficas siguientes.

Tabla 5. Listado de Actores Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

	NOMBRE	INICIALES
1	Mineros Artesanales	MINART
2	Instituciones Mineras	INSTMIN
3	Ministerio de Medio Ambiente	MINAMBIENTE
4	Ministerio de Minas	MINMINAS
5	Población	POB
6	Compañías Mineras	CompMin
7	Policía Nacional	PONAL
8	Gobiernos Territoriales	GobTerr
9	Fuerzas Militares	FFMM
10	Grupos Armados Organizados	GAO
11	Gobierno Nacional	GobNal

Tabla 6. Listado de objetivos Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

	OBJETIVO	INICIALES
1	Incrementar la automatización de los procesos de extracción minero.	AUTPEM
2	Incrementar la voluntad política e institucional.	VOPOIN
3	Preservar riquezas minerales del país.	RIQMIN
4	Para el 2027 disminuir la corrupción.	CORRUP
5	Para el 2027 incrementar el desarrollo económico de la nación en un 5% del PIB de manera sostenida.	DESECO

Fuente: Elaboración propia.

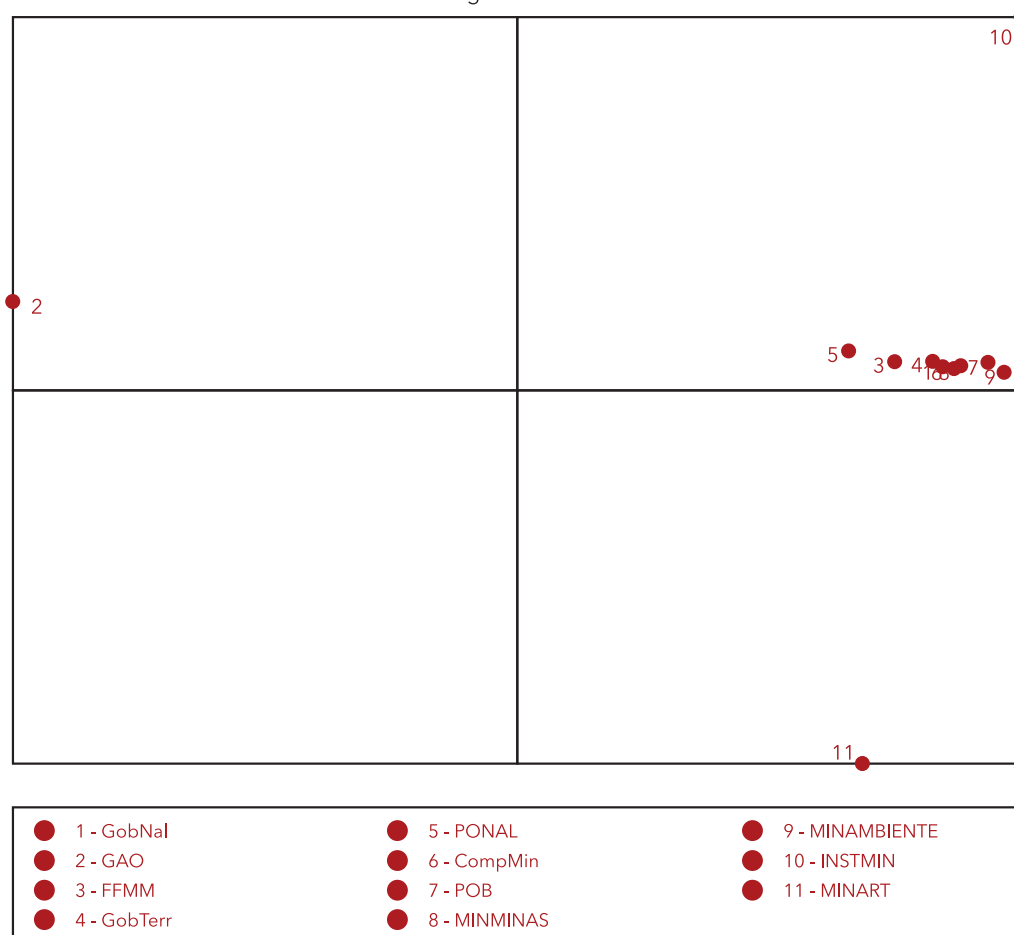
Gráfica de Convergencia de tercer orden

De acuerdo con el análisis que se observa en la tabla 5, se puede determinar que hay grupos de actores que actúan en la misma dirección o de manera conjunta. En este sentido, actores como la Policía Nacional,

las Fuerzas Militares, el Gobierno Nacional y Territorial, la población en general y los ministerios de ambiente y minas deben trabajar de manera conjunta con el fin de lograr los objetivos propuestos y generar sinergias que permitan la disminución de este fenómeno.

Figura 8. Gráfica de convergencias Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

Plano de convergencias entre actores de orden 3



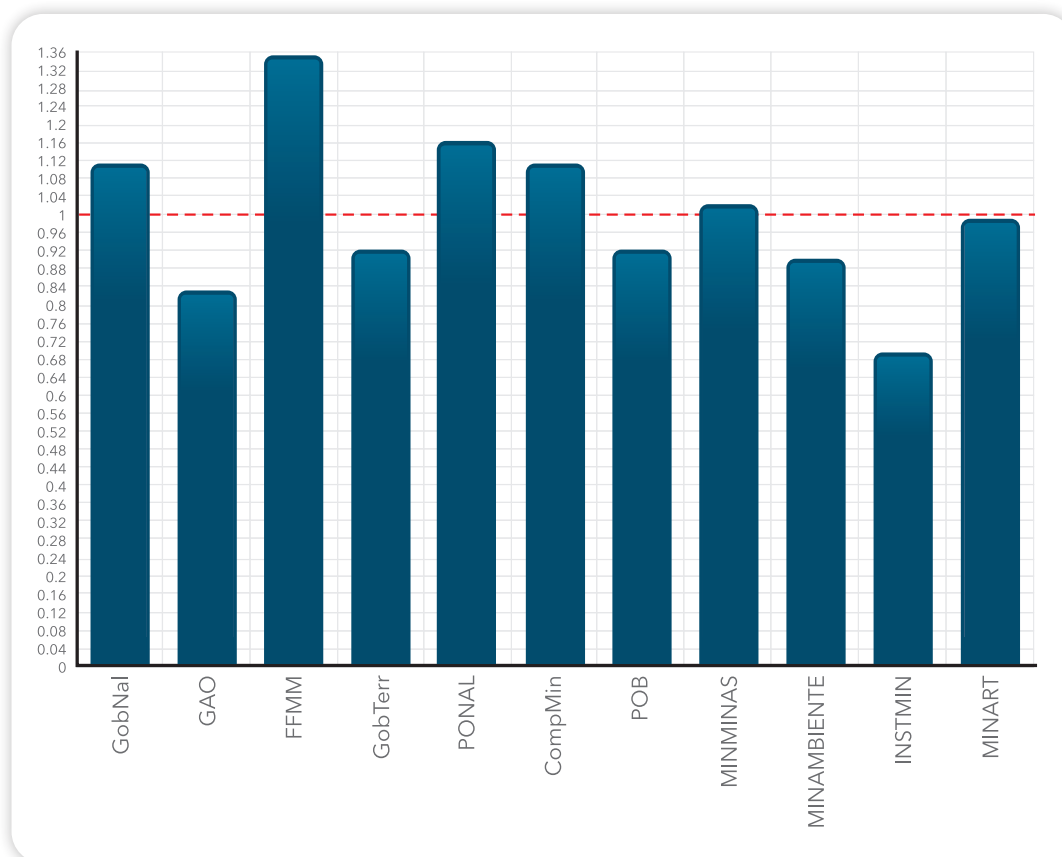
Fuente: Elaboración propia.

Histograma de Fuerza

La interpretación que se desprende de la figura 4 es que los actores con una fuerza superior a 1, son aquellos cuya influencia es preponderante y pueden tener un mayor impacto en la solución

de esta problemática, En este orden de ideas, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Gobierno nacional y las Compañías Mineras son los estamentos llamados a liderar la implementación de las soluciones.

Figura 9. Histograma de Fuerza Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros



Fuente: Elaboración propia.

2.5 Exploración de Escenarios Probables

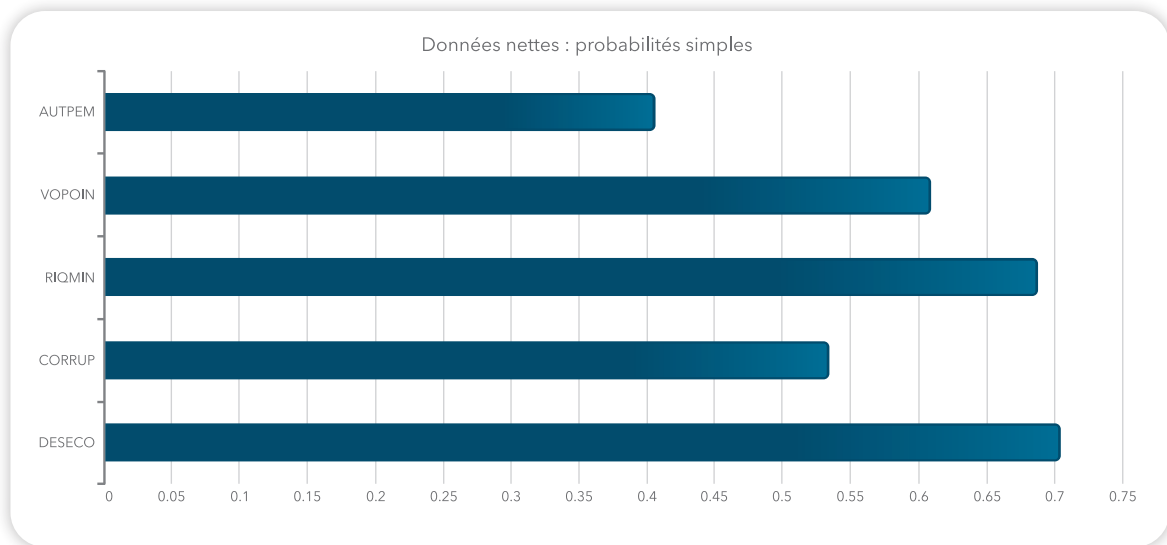
Con la información obtenida mediante el análisis de variables y actores, se cuenta con los elementos necesarios para desarrollar el análisis de escenarios probables que

permite identificar los escenarios que tienen la posibilidad de materializarse.

2.5.1 Análisis de escenarios probables mediante el Software SMIC®

Probabilidades Simples

Figura 10. Probabilidades simples Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros



Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración anterior se aprecia como las variables con una mayor probabilidad de ocurrencia son el desarrollo económico y la preservación de riquezas

minerales. La automatización de procesos de extracción minera, por su parte, es la variable con menor probabilidad de ocurrencia.

Condicionales + y Condicionales -

Tabla 7. Probabilidades Condicionales Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros

Données nettes : probabilités conditionnelles si réalisation

Hypothèses	AUTPEM	VOPOIN	RIQMIN	CORRUP	DESECO
AUTPEM	0.406	0.417	0.514	0.347	0.577
VOPOIN	0.625	0.609	0.688	0.676	0.658
RIQMIN	0.87	0.754	0.688	0.712	0.764
CORRUP	0.456	0.592	0.553	0.534	0.581
DESECO	1	0.761	0.782	0.767	0.704

Données nettes : probabilités conditionnelles si non réalisation

Hypothèses	AUTPEM	VOPOIN	RIQMIN	CORRUP	DESECO
AUTPEM	0	0.39	0.169	0.474	0
VOPOIN	0.598	0	0.481	0.533	0.493
RIQMIN	0.563	0.585	0	0.659	0.506
CORRUP	0.587	0.443	0.492	0	0.421
DESECO	0.502	0.616	0.532	0.632	0

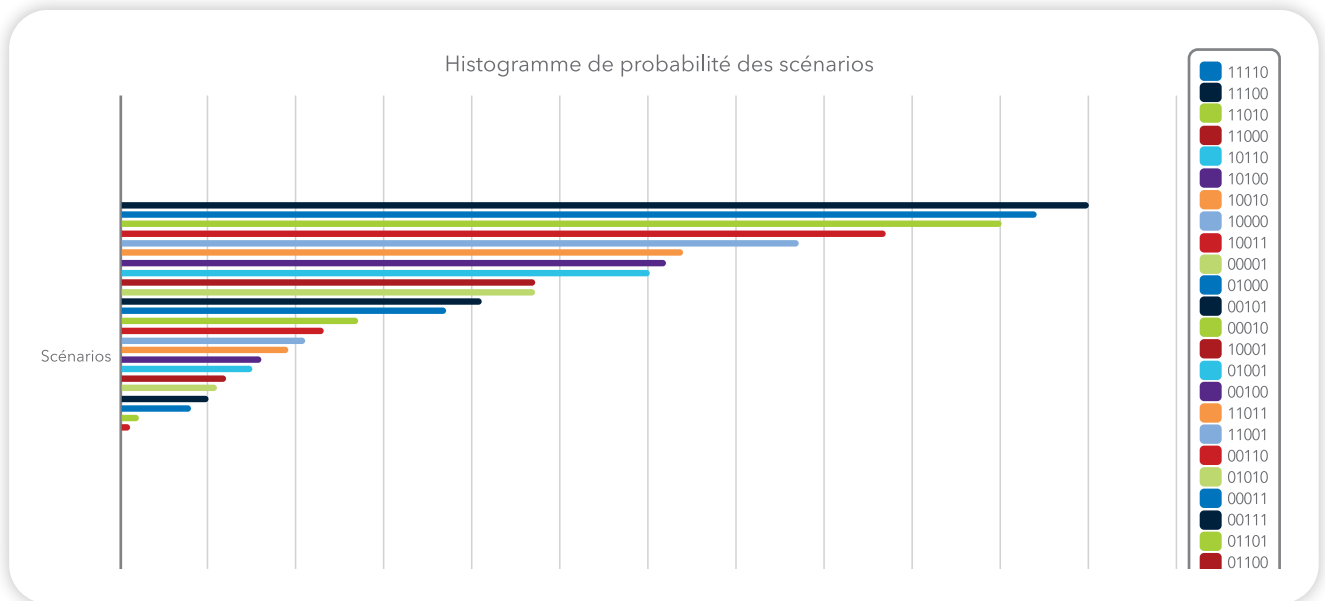
Fuente: Elaboración propia.

De las tablas anteriores se puede concluir que el desarrollo económico es la variable que más puede influir, tanto positiva como negativamente, en las demás

variables. La situación anterior propicia que se deba hacer un énfasis mayor en el cumplimiento de este objetivo.

2.5.2 Histograma de Escenarios

Figura 11. Histograma de Escenarios Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la figura anterior se concluye que el escenario más probable es uno en el cual se den las condiciones para que se produzca la automatización de procesos de extracción minera, se alcance un crecimiento económico cercano al 5% anual, se incremente la voluntad política e institucional y se preserven las riquezas minerales, pero cabe decir que no se logra una reducción de la corrupción. El segundo escenario más probable es que todas las hipótesis se cumplan y el tercero es que ninguno se cumpla. Debido a la escasa distancia existente entre el

segundo y tercer escenario (todo se cumple y nada se cumple) se desprende que hay una variable que tiene una alta influencia en las demás y que puede ser determinante para que se cumplan o no los objetivos: el desarrollo económico. Si esta variable no se llega a cumplir, es probable que los demás objetivos tampoco se cumplan.

2.5.3 Descripción de los escenarios

La descripción de los escenarios permite comprender mediante relaciones de

causalidad los eventos que se irán materializando con el paso del tiempo y, de esta manera, se configurarán los escenarios del futuro.

Tendencial

Colombia en el año 2027 presenta una situación crítica y de inseguridad, dada por el manejo inadecuado de la economía, la incertidumbre en los empresarios que hacen que la inversión caiga y se presente una fuga de capitales tanto de recursos físicos como humanos, la disminución en la calificación del riesgo país y la sensación generalizada de inseguridad lleva a tener un impacto negativo en el crecimiento y desarrollo económico.



En este contexto, las zonas de extraordinaria y potencial riqueza mineral son dominadas por grupos al margen de la ley, dedicados a la explotación de dichos recursos sin considerar la automatización de procesos productivos y la preservación del medio ambiente.

Para 2027, la corrupción continúa como un fenómeno latente arraigado en la cultura del pueblo colombiano, que aprovecha este escenario de incertidumbre para fortalecer las actividades ilícitas. No existe una voluntad política ni institucional que conlleve una lucha exitosa en contra de las actividades ilegales y la extracción ilícita de yacimientos mineros como fuente de financiación significativa para los grupos al margen de la ley.

Este escenario en el cual confluyen un bajo nivel de desarrollo económico, poca optimización de los procesos productivos, nula voluntad política, desidia para preservar y cuidar las riquezas minerales y la permisividad con la corrupción, se da con una probabilidad del 10% de ocurrencia, siendo el escenario más probable si no se asumen medidas pertinentes para revertir esta situación.

Apuesta

En el año 2027 Colombia se encuentra en una situación que se considera como positiva, ya que desde el año 2022 se lograron importantes resultados en la lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros por el auge en el desarrollo económico, lo que favoreció una disminución de este fenómeno.



Fuente: Ejército Nacional, Brigada Contra la Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros, 2022

Así mismo, las riquezas minerales con las que cuenta el país fueron explotadas de manera adecuada lo que aportó en la disminución de la ilegalidad y al desarrollo económico en una marcada tendencia positiva. Las fuentes minerales presentaron una adecuada explotación, aunado a que se mantuvo una férrea voluntad política en el ámbito nacional, dirigiendo todos los esfuerzos de manera coordinada para reducir el flagelo de la minería ilegal.

Adicionalmente, este comportamiento político condujo a fortalecer la institucionalidad influyendo de forma determinante en la concientización para preservar los recursos mineros, que, complementado con una voluntad política firme produjo resultados positivos en la disminución de la extracción ilícita de yacimientos mineros. La automatización y modernización de proyectos encausó los

esfuerzos de todos los agentes hacia la legalización de la minería.

Un factor vital para lograr estos resultados fue la acción coordinada y efectiva de las Fuerzas Militares y de Policía que contribuyeron con su desempeño efectivo a la disminución sustancial de la explotación ilegal de yacimientos mineros, impactando por esta reducción el crecimiento económico y el bienestar general de la población en el territorio nacional.

Pese al esfuerzo implementado para luchar contra la corrupción en diferentes frentes no se lograron resultados encaminados hacia la disminución de este fenómeno. Sin embargo, es de anotar que es una problemática arraigada en la cultura colombiana y, pese a ello, se consiguieron resultados importantes y positivos en la lucha contra la corrupción.

Este escenario de alta automatización de los procesos mineros, de incremento de la voluntad política, de preservación de las riquezas mineras y de alto desarrollo económico tiene una probabilidad del 10% de ocurrencia, logrando mejorar las hipótesis sin que la variable de corrupción tenga impacto.

Sin embargo, pese a que las hipótesis se pueden optimizar, se observa que el fenómeno de la corrupción no es fácil de solucionar, esto puede ser explicado por la existencia cultural y arraigo de dicho problema en la sociedad colombiana, siendo esta variable muy influyente dentro del análisis descriptivo realizado.

Sin embargo, es de anotar que es una problemática arraigada en la cultura colombiana y, pese a ello, se consiguieron resultados importantes y positivos en la lucha contra la corrupción.

2.6 Conclusiones

La corrupción es un fenómeno presente en los diferentes espacios y dinámicas de la sociedad, influida por factores políticos, sociales, culturales y económicos entre otros y para este caso específico, su análisis representa importancia significativa, especialmente desde la perspectiva económica y de la función estatal, responsable de proveer bienes y servicios a la población, así como el impulso a su desarrollo.

Por ello, se considera importante el papel de las instancias del gobierno en la implementación de estrategias, políticas y acciones para combatir las funestas prácticas en la gestión, administración y ejecución de recursos que conllevan a su desvío o pérdida y el incumplimiento de los objetivos frente a la implementación de los acuerdos de paz y todo lo que tiene que ver con la formalización de la minería.

Es crucial un trabajo desde la sociedad involucrando al estamento político para que se pueda lograr una transformación de este escenario, impactando en las variables macroeconómicas y generando a través del desarrollo un cambio en la

mentalidad que facilite la lucha contra el flagelo de la explotación ilegal de yacimientos mineros, evitando que se constituya en otro factor que degrade los principios y valores de la sociedad.

2.7 Recomendaciones


Es prioritaria la participación de las Fuerzas Militares y las entidades del estado con el fin de analizar metodologías aplicables en la resolución de los conflictos sociales, impactos ambientales y económicos, en el diseño de una agenda compartida dirigida a la consecución de cambios sostenibles en este sector que representa un espacio preponderante en la economía y conservando las áreas de importancia ecológica de conformidad con las disposiciones constitucionales. Las Fuerzas Militares prestarán apoyo en defensa de la autoridad civil (ADAC) para contribuir a la sociedad y al bienestar de los ciudadanos.

Adicional a esto se requiere fortalecimiento y apoyo a las autoridades civiles frente al mantenimiento del orden constitucional, el cumplimiento de la Ley y el orden Nacional, aumentando así las capacidades del Estado para atender el impacto ambiental, social y económico causado por la explotación ilícita de yacimientos mineros.

Asimismo, con el fin de incrementar la automatización del sector, se requiere el fortalecimiento de la red de servicios de apoyo para el fomento minero a través de la investigación y desarrollo, asistencia técnica, comercialización, trazabilidad y financiamiento de la actividad. Por último, la Inclusión social, la capacitación, transformación cultural, tejido social, estrategias de género, entre otros, son indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, generando paz, estabilidad y sustentabilidad para la población.

Se requiere fortalecimiento y apoyo a las autoridades civiles frente al mantenimiento del orden constitucional, el cumplimiento de la Ley y el orden Nacional, aumentando así las capacidades del Estado para atender el impacto ambiental, social y económico causado por la explotación ilícita de yacimientos mineros.





FENÓMENO DE
DROGAS

CAPÍTULO **3**



FENÓMENO DE DROGAS

3.1 Importancia para Colombia

El informe Mundial sobre Drogas 2021 publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNODC), indica que, a pesar de una leve disminución de cultivos de arbusto de coca en Colombia, se observa durante los últimos años una mayor eficiencia en la fabricación de clorhidrato de cocaína. Revela además que, el principal flujo de cocaína hacia América de Norte, específicamente a los Estados Unidos, sigue originándose en Colombia con un 87%. El análisis presentado evidencia también, un incremento sustancial de demanda de cocaína en mercados de Europa, Asia y Sur África, además de diversificación de rutas, métodos y cadenas de tráfico procedentes de la región Andina de sur América (Colombia, Perú y Bolivia), donde la fabricación se duplicó entre 2014 y 2019, alcanzando una producción aproximada de 1.784 toneladas (UNODC, 2021. p.13).

A pesar de los ingentes esfuerzos y las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional, el país se mantiene como el primer productor mundial de este alcaloide, lo que le ha generado, desde hace varias décadas, estigmatización ante la comunidad internacional. A

nivel interno, como resultado de las acciones asumidas en la lucha contra las drogas, el fenómeno del narcotráfico viene registrando nuevas dinámicas que demuestran la capacidad de adaptación a los cambios del entorno en un proceso de “Transformación Criminal” [énfasis agregado], que sigue impactando los campos económico, político, ambiental, sociocultural y de seguridad.

Aspectos como el desplazamiento de mano de obra agrícola hacia zonas cocaleras, los altos costos de los programas de erradicación de cultivos ilícitos, la conversión de tierras en zonas de cultivo de matas de coca, el incremento en la importación de alimentos, entre otros, causan efectos negativos en la economía agropecuaria del país incidiendo en el costo de vida (inflación).

En cuanto al impacto ambiental, además de la deforestación y su consecuente destrucción de flora y fauna nativa, el uso de precursores químicos en la producción de drogas ilícitas está arriesgando diversos ecosistemas de bosque, páramos y reservas hídricas, contribuyendo al incremento de fenómenos como el calentamiento global. Desde la

perspectiva sociopolítica, la mutación del narcotráfico hacia formas más sofisticadas ha permeado instituciones de gobierno, el sistema judicial y la sociedad en general. Su impacto se observa en los altos niveles de impunidad, incremento de la adicción y sus consecuencias en la salud, especialmente entre jóvenes y niños, el incremento de la confrontación social en zonas cocaleras con las autoridades, entre las mismas comunidades y también, con el reclutamiento de jóvenes por parte de organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes, entre otros.



En el campo de la seguridad, los índices de violencia y criminalidad por delitos conexos al narcotráfico, además del desarrollo de las actividades asociadas con diferentes economías ilícitas que contribuyen a la financiación de estructuras criminales, son muestra clara de los efectos negativos del fenómeno de las drogas en el país. Actividades como la extracción ilegal de minerales e hidrocarburos, el contrabando, el tráfico de madera y animales silvestres, la producción clandestina de sustancias químicas esenciales (permanganato de potasio y ácido sulfúrico), que permiten la producción constante del producto, el trasiego de insumos químicos, el lavado de activos, el microtráfico, entre otros delitos, hacen de este un fenómeno multictiminal, cuyo principal eje es el Sistema de las Drogas Ilícitas (SDI), se convierta en el principal dinamizador del accionar para las diferentes organizaciones ilegales.

Por lo anterior y teniendo como base la teoría general de los sistemas (Bertalanffy, 1959) se concluye que este fenómeno ha pasado de ser una amenaza de estructura lineal, compuesta por los tradicionales eslabones de la cadena del narcotráfico, a ser un conjunto de delitos de carácter cíclico y holístico, denominado Sistema de las Drogas Ilícitas, integrado por una interdependencia de subsistemas y componentes. Por estas razones el narcotráfico no debe ser abordado bajo un concepto lineal ya que se asocia a las otras problemáticas del país, evidenciando la necesidad de

implementar una concepción diferente de las fenomenologías del delito, hacia una percepción dinámica y flexible para que se adapte a los cambios del contexto.

Aunado a lo anterior, los cultivos ilícitos se encuentran especialmente ligados a las comunidades involucradas en la extracción de minerales de forma ilícita, teniendo en cuenta que en algunos casos las minas se encuentran cerca de áreas sembradas con cultivos de hoja de coca y que, además también han contribuido a la diversificación de las rutas para el trasiego de drogas ilícitas hacia los mercados de consumo. El contrabando se ha ligado al narcotráfico, dado que las rutas empleadas para el ingreso de mercancía de forma ilegal dejaron precedentes para las rutas empleadas por el narcotráfico. En la actualidad el traslado de insumos químicos para la producción de drogas ilícitas desde las zonas fronterizas del país a través de los pasos informales de frontera se ha convertido en una tendencia en el territorio colombiano.

3.2 Diagnóstico por Dimensiones

A continuación, se presenta el análisis de la problemática, desde la perspectiva multidimensional de la seguridad planteada por (Blackwell, 2021), en donde se analiza desde diversas dimensiones, considerados como los pilares para el mantenimiento del orden interno de los países, permitiendo generar una visión holística e integral de los factores de atención, las cuales se presentan a continuación:

3.2.1 Dimensión Política

Respecto a esta dimensión, es importante destacar que Colombia presenta un amplio marco de política antidrogas que responde a las necesidades frente al fenómeno, definidas mediante programas desde Ministerio de Justicia y por el Observatorio de Drogas de Colombia, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en donde se definen dos líneas de acción, así: Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia; Línea estratégica a: Seguridad autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana. En esta política igualmente se plantea un objetivo, enfocado en la política integral de lucha contra las drogas, desde donde se atiende a la erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consumo y acción unificada; así mismo; la política tiene definidos los siguientes principios: participativo, inclusiva y diferencial, sostenible, integral, evidencia técnica y científica, innovadora y flexible y articulada.

Los enfoques de la política atienden a los siguientes lineamientos, desarrollo territorial, desarrollo humano, ordenamiento ambiental, derechos humanos, salud pública y seguridad ciudadana, a su vez cinco pilares que responden a la integración de esta; que buscan: 1. reducir el consumo de sustancias psicoactivas, pilar 2. Reducir la disponibilidad de droga; pilar 3. Desarticular y afectar las estructuras

criminales; pilar 4. Afectar las economías y rentas criminales; pilar 5. Transversal.

En este sentido, Colombia se enfocó en la transición de ser un país productor de cocaína y otros estupefacientes, a ser un país consumidor, cambiando su rol como generador de políticas contra la lucha contra el Sistema de Drogas Ilícitas (SDI), para crear una política pública en el territorio colombiano dirigida a la prevención del consumo y el tratamiento de estos. En ese contexto y como se visibiliza en la política, la problemática de la producción y consumo de drogas ilícitas origina responsabilidades compartidas en el ámbito nacional y el contexto internacional, de tal forma que se atiendan de manera interinstitucional. Respecto a la prospectiva de futuro, es posible evidenciar, que las tendencias

para el uso industrializado y medicinal de los estupefacientes en este caso la marihuana genera nuevas perspectivas en la lucha contra el Sistema de las Drogas Ilícitas, teniendo en cuenta el proceso de transición, que se generará producto del cambio de gobierno y la incorporación de nuevas políticas planteadas por el mismo, en coherencia con los planes de gobierno; el Sistema de las Drogas Ilícitas tiene mayores oportunidades de implantación y expansión en aquellos territorios donde el Estado está ausente o su presencia es precaria, propiciando brechas para el incremento de acciones delictivas por parte de los actores dinamizadores del SDI, organizaciones narcotraficantes y grupos armados que incluso, presentan a sus propios candidatos en elecciones y ofrecen su apoyo o establecen negociaciones con políticos electos.

Figura 12. Líneas política pública



Fuente: Elaboración propia

3.2.2 Dimensión Económica

Las rentas criminales de la industria productora de drogas ilícitas se asientan y ejercen poder en zonas caracterizadas por el aislamiento de los centros económicos del país, sumado a una presencia inestable del Estado, impactando en zonas de difícil acceso por las escasas vías construidas, en donde los únicos medios de acceso son el aéreo o fluvial, por ejemplo, en los departamentos de la Amazonía colombiana, donde su actividad económica se centra en el intercambio de drogas ilícitas y la sobreexplotación de los recursos naturales por productos de la canasta familiar. En este sentido, en Colombia, durante los años 90 las regiones de El Caguán (Caquetá) y los departamentos de Guaviare y Putumayo se convirtieron en los principales centros

de economía cocalera del país, hoy en día siguen siendo zonas productoras con 23.213 hectáreas que representan el 16,2% de las 142.783 hectáreas de arbusto de coca sembradas en todo el país según (UNODC, 2021) y dinamizada por grupos armados ilegales.

En este sentido, la mayoría de las economías criminales se arraigan en las fronteras puesto que son zonas estratégicamente rentables para los grupos criminales y plataformas de salida de las drogas ilícita. Estas regiones son aprovechadas por los grupos narcotraficantes para el comercio ilícito, logrando su posesión no solo en la economía, por medio de extorsiones, sino también del territorio y aún más de la cultura local.



Fuente: Armada de Colombia, 2022

En este sentido, los grupos Armados ilegales cobran “impuestos” a la producción y tráfico de cocaína, asumiendo las funciones del Estado en las zonas siembra de arbusto de coca, en un informe, la Revista Semana (2019) publicó que la cocaína contribuye con el 1,8 por ciento al PIB nacional, el doble

que la producción del café. Así mismo, esta dimensión económica, frente a su impacto en el desarrollo del país, puede verse reflejada en el ámbito económico a través del deterioro de los bienes públicos y los recursos naturales, afectando el derecho colectivo de todos los habitantes del territorio nacional.

Tabla 8. Cantidad de delitos asociados con narcotráfico que afectan el patrimonio público

	2017	2018	2019	2020	2021
1 ● Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente	4.822	4.899	4.390	3.988	3.359
2 ● Terrorismo	125	151	208	405	228
3 ● <i>Atentados infraestructura crítica*</i>	67	125	76	142	34
4 ● Voladura de oleoductos	63	107	71	49	31
5 ● Voladura de torres de energía	0	12	0	0	0
6 ● Voladura de vías	4	3	5	93	2
7 ● Voladura de puentes	0	3	0	0	1
8 ● Acciones subversivas	17	12	20	34	23
9 ● Asalto a población	0	0	0	0	0
10 ● Ataque a aeronaves	0	0	0	0	0
11 ● Ataques a instalaciones	10	1	8	22	14
12 ● Hostigamiento	5	11	12	11	5

	2017	2018	2019	2020	2021
13 ● Emboscadas	2	0	0	1	4
14 ● Contacto armado	0	0	0	0	0
15 ● Incursión a población	0	0	0	0	0
16 ● Retenes ilegales	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional- Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad

3.2.3 Dimensión Psicosocial

Ser víctima del conflicto armado, desmovilizado de grupos armados ilegales o de otras estructuras, así como cualquier etiqueta, suelen ser suficientes para juzgar la condición del otro, sus motivaciones o incluso su naturaleza, generando un estigma social. Martín-Baró (1988) denominó “*ethos comunitario*” a las relaciones sociales enigmáticas en odios heredados que implantaron formas de desconocimiento, deslegitimación, odio y venganza al ser humano, solo por pertenecer a determinado grupo o actuar bajo ciertas imposiciones establecidas. La violencia prolongada surgida en la lucha contra las drogas ilícitas involucra diferentes actores, pero la más afectada es la población vulnerable donde hacen presencia los grupos armados impactando la estabilidad emocional y su confianza en las autoridades.

En este sentido Martín-Baró (1988), profundiza sobre los orígenes del

trauma psicosocial colectivo, en el cual surgen fuertes afectaciones en los lazos comunales, que inciden en las representaciones, lenguajes, prácticas y desarrollos culturales; entre otros la dificultad para relacionarse desde la confianza, desde las relaciones recíprocas. Es así, que es posible mencionar que cuatro o cinco generaciones de colombianos no conocieron un entorno distinto al ambiente extendido y con las tensiones derivadas de la violencia producida por parte de los grupos criminales contra miembros de la fuerza pública, incluso; entre los mismos grupos armados; que se disputan la hegemonía de las rutas del narcotráfico.

Las poblaciones que vivieron y continúan padeciendo por ser corredores de narcotráfico, son los más afectados, especialmente los habitantes de las zonas rurales que son despojados de sus tierras, reflejando lo que plantea Gámez

(2013), en cuanto a que el 10% de los habitantes del país han sido desplazados abandonando sus propiedades por la violencia, enfrentamientos por el territorio, por las consecuencias que origina vivir en corredores del narcotráfico o para la siembra de cultivos ilícitos, sufriendo masacres y múltiples vejámenes.

Los grupos armados han justificado estos crímenes señalando a los civiles como prolongación del enemigo: “pueblo guerrillero”, “pueblo paraco”, “guerrillero

de civil” son algunas de las frases con las que justifican sus incursiones y acciones violentas, estigmatizando estas poblaciones (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013, p. 25).

Así mismo, desde la afectación física, frente al narcotráfico y por ende los delitos conexos, se encuentran los daños producidos a integrantes de la Fuerzas Militares y de Policía, con las implicaciones originadas en su entorno cercano, en este sentido, se encuentran:

Tabla 9. Afectaciones de integrantes de las Fuerza Pública

	2017	2018	2019	2020	2021
1 ● Asesinados Fuerzas Militares	23	31	58	57	84
2 ● Asesinados Policía Nacional	60	63	43	37	64
3 ● Asesinados Fuerza Pública	83	94	101	94	148
4 ● Heridos Fuerzas Militares	99	142	274	227	324
5 ● Heridos Policía Nacional	935	676	593	482	778
6 ● Heridos Fuerza Pública	1.034	818	867	709	1.102

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional- Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad

3.2.4 Dimensión Militar

El sistema de las Drogas Ilícitas presenta a la industria del narcotráfico como una fuente que alimenta la corrupción del país, a su

vez; deja en evidencia a las autoridades policiales, militares y políticas que prefieren, en muchos casos, mantener un “*Statu*

Quo” de convivencia “pacífica” con las actividades delictivas, en la adaptación de las Fuerzas Militares y de Policía a las nuevas

modalidades de tráfico implementadas por los actores dinamizadores del Sistema de las Drogas Ilícitas.



Fuente: Ejército Nacional, Brigada Contra el Narcotráfico, 2022

La especialización de roles dentro de las unidades que luchan contra el flagelo del narcotráfico se basa en la identificación de las actividades de los subsistemas del Sistema de las Drogas Ilícitas permitiendo atacar la fenomenología desde varios ámbitos. De ese modo, las organizaciones criminales evitan ser detectadas desplazándose de un lugar a otro, en busca de lugares más

seguros y autoridades estatales más débiles socavando la gobernabilidad e impulsando la corrupción para asegurar la libertad en la ejecución de ilícitos.

En este sentido, es posible evidenciar los logros operacionales alcanzados, producto de la gestión de las FFMM y la Policía Nacional, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 10. Avances en la lucha contra las drogas operativos FFMM y Policía Nacional

	2017	2018	2019	2020	2021
1 Embarcaciones incautadas	238	217	232	252	354
2 Aeronaves incautadas	121	91	46	27	26
3 Cocaína incautada (kg.)	434.730	413.383	428.418	505.683	669.340
4 Heroína incautada (kg.)	444	329	357	263	343
5 Hoja de coca incautada (kg.)	611.413	458.429	497.730	546.744	721.023
6 Base de coca incautada (kg.)	43.959	35.329	49.735	63.647	74.513
7 Bazuco incautado (kg.)	2.330	1.684	1.479	1.345	1.334
8 Marihuana incautada (kg.)	239.421	264.444	376.127	534.599	490.984
9 Aspersión de coca (hectáreas)	0	0	0	0	0
10 Erradicación manual de coca (hectáreas)	52.001	59.978	94.606	130.147	103.257
11 Infraestructura de producción de drogas ilícitas destruida*	4.273	4.579	5.494	5.233	5.779
12 Pistas destruidas	6	6	4	3	4
13 Insumos líquidos incautados (gls.)	6.484.263	7.441.276	6.983.303	8.660.227	11.100.676
14 Insumos sólidos incautados (kg.)	36.090.974	42.453.347	42.134.969	44.556.046	56.474.631

Fuente: Elaboración propia con en información consultada en el Ministerio de Defensa Nacional - Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad

Así mismo respecto a las acciones integradas entre las FFMM y de la Policía Nacional, exponen resultados con relación a los siguientes aspectos:

Tabla 11. Resultados operacionales 2018 al 2022

	ITEM	2018	2019	2020	2021	2022	
1	DESTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS	Clorhidrato de Cocaína	1.708	2.133	2.386	2.513	669
		Base de Cocaína	159	147	120	117	30
		Heroína	1	0	0	3	1
		Permanganato	8	8	7	9	3
2	INTERVENCIÓN EN SUSTANCIAS QUÍMICAS	Sustancias LÍQUIDAS	6.427.960	6.530.230	7.792.872	10.791.352	4.717.922
		Sustancias SÓLIDAS	40.254.853	40.104.926	43.477.568	55.282.955	22.216.402
3	CAPTURAS	Nacionales	64.290	59.256	35.871	38.850	14.027
		Extranjeras	1.663	3.647	3.505	5.111	2.061
4	ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS	Erradicación Manual	19.671	26.820	15.921	16.858	4.393
		Aspersión Terrestre	10.312	21.074	38.295	43.186	5.400
5	PREVENCIÓN	PROGRAMA Escolarizado de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas	824.153	930.546	993.735	1.005.354	257.300

Fuente: Elaboración propia con en información consultada en el Ministerio de Defensa Nacional - Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad

3.3 Tendencias mundiales que afectan al tema

El tráfico y consumo de drogas ilícitas ha crecido sustancialmente en los últimos años, generando, además de los efectos

negativos en la salud física y mental de los consumidores, un grave impacto en los campos psicosocial, económico,

político y de la seguridad, entre otros. Con relación a ello, el Informe Mundial sobre Drogas 2021, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, indica que:

El consumo de drogas mató, a casi medio millón de personas en 2019, mientras que los trastornos por consumo provocaron la pérdida de 18 millones de años de vida sana, principalmente debido a los opiáceos. Las enfermedades graves y a menudo letales son más comunes entre los usuarios de drogas, particularmente aquellos que se inyectan medicamentos, muchos de los cuales viven con VIH y hepatitis C. [...] El comercio de drogas ilícitas también sigue frenando la economía y el desarrollo social, al mismo tiempo que impacta desproporcionadamente a los más vulnerables y marginados, y constituye una amenaza fundamental para la seguridad y la estabilidad en algunas partes del mundo. (Pereira, 2022)

Diferentes análisis ratifican que la tendencia en la oferta y demanda de estupefacientes, anfetaminas y otros fármacos sujetos a prescripción médica aumentará significativamente en los próximos años, pues como lo indica el referido informe

A pesar de los peligros comprobados, el consumo de drogas persiste y, en algunos contextos, prolifera. Durante

el año pasado, alrededor de 275 millones de personas han consumido drogas, un 22% más que en 2010. Para 2030, los factores demográficos proyectan que el número de personas que consumen drogas aumentará un 11 por ciento en todo el mundo, y hasta un 40 por ciento solamente en África. (UNODC, 2021)

Son varias las megatendencias que, a nivel mundial, incidirán en el crecimiento de este fenómeno. A continuación, se analiza cada una de ellas.

1. **En el campo social**, se destaca el crecimiento sostenido de la población y su consecuente urbanización, generando un aumento importante en la migración de personas y el desarrollo de megatugurios en las grandes ciudades. Respecto del consumo de drogas, varios estudios determinan que su incremento está directamente relacionado con el crecimiento de la población mundial y su conformación, especialmente en países con bajos niveles de desarrollo, donde se proyecta, según el reporte de la UNODC, un crecimiento poblacional del 43% para el 2030 y un aumento potencial del 11% en la población que consume drogas. Es importante destacar, según el informe referido, que el grupo poblacional con mayor riesgo de adicción son los jóvenes en edades comprendidas entre los 15 y los 34 años, especialmente en los países de más bajos ingresos,

aspecto relacionado directamente con el crecimiento demográfico y el origen de las migraciones.

En relación con la urbanización, los estudios señalan que este será uno de los factores que incidirán en el crecimiento del consumo de drogas, dada la tendencia de los movimientos migratorios a generar mayores niveles de pobreza, desempleo y criminalidad en áreas urbanas. Adicionalmente, estos demuestran que el consumo de drogas es mucho más elevado entre los habitantes de zonas urbanas que en la población que habita en zonas rurales.

- 2. En el área de la salud,** se presentan tres tendencias que contribuyen a la expansión de mercados ilícitos de drogas: 1) La producción y consumo sin precedentes de drogas tradicionales de origen vegetal como el opio (adormidera), la cocaína (mata de coca) y la heroína (amapola); 2) La fabricación y tráfico generalizado de drogas sintéticas como el éxtasis, la metanfetamina, los alucinógenos y otras sustancias disociativas; y 3) El creciente consumo con fines recreativos de medicamentos sujetos a prescripción médica como el tramadol, la morfina y las benzodiazepinas.

Se estima que entre los 275 millones de personas que consumieron algún tipo

de droga en 2011, aproximadamente 36.3 millones sufren de trastornos derivados de la misma por lo que requieren algún tipo de tratamiento. A ello se suma el creciente número de pacientes con enfermedades como el VIH y la Hepatitis C, causadas por transmisión al inyectarse drogas, y los pacientes con enfermedades hepáticas y cáncer producto del consumo de estupefacientes.



Fuente: Armada de Colombia, 2022

Derivados de los efectos negativos por el consumo de drogas en la salud física y mental de las personas, se encuentran otros problemas sensibles de salud pública a nivel mundial, tales como el tratamiento de las adicciones. En términos de disponibilidad de

servicios asistenciales y recursos financieros, dichos tratamientos están generando una carga adicional a los sistemas de salud que, en muchos países, no cuentan con adecuados servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación. Al respecto el reporte de la UNODC señala que:

Para las personas con trastornos por consumo de drogas, la disponibilidad y el acceso a los servicios de tratamiento de drogas sigue siendo limitado en el nivel mundial: solo una de cada ocho personas con trastornos por consumo de drogas recibe tratamiento por consumo de drogas cada año. (UNODC, 2021)

En el caso de América Latina y el Caribe, los recursos disponibles para la prevención y el tratamiento integral de los consumidores son bastante limitados, mientras que el crecimiento en los niveles de adicción y su impacto en los sistemas de salud pública distrae recursos necesarios para atender otras grandes necesidades de la población.

3. En la esfera política, el informe presentado por la UNODC en 2018 indica que:

Entre los factores que impulsaron ese aumento cabe mencionar la inestabilidad política, la falta de

control gubernamental y las escasas oportunidades económicas en las comunidades rurales, lo que podría haber hecho a la población rural vulnerable a la influencia de los grupos implicados en el comercio de drogas. (UNODC, 2018, p. 2)

4. En el campo de la tecnología, la pandemia incrementó el uso de las tecnologías en la vida cotidiana, a su vez tuvo incidencia en la venta de drogas por internet; transformando los modelos de comercialización y distribución a nivel mundial, presentando una tendencia al alza. Adicionalmente, el comercio electrónico, está contribuyendo a la expansión del mercado de drogas ilícitas en diferentes sectores de la población, especialmente entre los jóvenes. La cancelación a través de pagos electrónicos y mercado de criptomonedas dificulta el control por parte de los Estados, generando una nueva modalidad de comercio en permanente expansión. Al respecto, la UNODC señala que:

La rápida innovación tecnológica, sumada a la agilidad y la adaptabilidad de quienes utilizan las nuevas plataformas para vender drogas y otras sustancias, podría desembocar en un mercado globalizado en el que se puedan obtener más drogas en más lugares, especialmente en vista de la rapidez con que los

traficantes pueden adaptar sus redes de distribución. Esto a su vez desencadenará cambios muy rápidos en los hábitos de consumo de drogas (UNODC, 2021).

7. En el sector de la seguridad, el descontrolado aumento en la producción y tráfico de estupefacientes amenaza los sistemas de seguridad nacional, regional, continental y mundial. Está demostrado que el incremento de recursos producto del comercio ilícito contribuye a financiar grupos terroristas y de delincuencia organizada en diferentes partes del mundo, generando inestabilidad y altos índices de corrupción e inseguridad. Al respecto la UNDOC indica que:

La expansión de los mercados mundiales de cocaína y opiáceos hace suponer que se producirá un aumento considerable de los beneficios derivados del tráfico de drogas y las corrientes financieras ilícitas conexas, lo que también podría contribuir a la financiación de otras amenazas, como el terrorismo. (Flores, 2018)

Por otra parte, durante la pandemia de COVID-19, las organizaciones delincuenciales dedicadas al tráfico de estupefacientes demostraron

su gran capacidad de adaptación a nuevos escenarios y circunstancias. Así lo demuestran las conclusiones del informe presentado por la UNDOC al indicar que:

Los mercados de drogas sufrieron perturbaciones temporales en la mayor parte del mundo durante la primera fase de la pandemia de COVID-19, pero se han recuperado rápidamente. No obstante, la pandemia ha dado lugar a algunas dinámicas de tráfico o ha acelerado otras que ya existían. Cabe mencionar, por ejemplo, el aumento del tamaño de las remesas y la mayor utilización de rutas terrestres y vías de navegación, aeronaves privadas, transporte de mercancías por vía aérea y paquetes postales y métodos sin contacto para entregar las drogas a los consumidores, como la distribución postal. (UNODC, 2021)

Asimismo, se identifican nuevos destinos y aumento de la rentabilidad; teniendo en cuenta el análisis delictivo, de los diversos operativos que realiza la Dirección Antinarcoóticos, desde el Centro Internacional de estudios Estratégicos contra el narcotráfico, para el año 2016, representado en el siguiente mapa.

Figura 13. Rutas aéreas y marítimas identificadas, teniendo en cuenta incautaciones



Fuente: Centro Internacional de estudios Estratégicos contra el narcotráfico, 2016

Las rutas evidencian los destinos del clorhidrato de cocaína desde Colombia, a países como Australia, Nueva Zelanda, Afganistán, Pakistán, China, Corea, Laos, Tailandia, India, Vietnam, Angola, Guinea, Egipto, Libia, Israel, Uganda, Lesoto, Madagascar, Mozambique, Zimbabue, España, Portugal, Francia, Bélgica, Inglaterra, Holanda, Irlanda, Alemania, Republica Checa, Rumania, Turquía, Suiza, Italia, Rusia, Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana; los medios para el tráfico de droga, entre otros, corresponden: utilización de correos, equipajes, lanchas go fast, contenedores. Los destinos que presentan mayor tradición al respecto corresponden a Estados Unidos, Europa y Centro América y en su orden, de

acuerdo con el mayor número de casos de tráfico de drogas que se presentan corresponden a: España, Estados Unidos, México, Panamá, Chile y Holanda.



Fuente: Armada de Colombia, 2022

Así mismo y producto de la pandemia del covid-19, se encontró que el fenómeno del narcotráfico, igualmente se transformó, en este sentido se generaron algunas particularidades, de acuerdo con el informe presentado por UNODC (2021), en donde se indica, que se presentó un aumento en las remesas, transporte más frecuente por rutas terrestres y vías de navegación, uso de aeronaves privadas, métodos sin contacto para entregar drogas a los consumidores. A su vez el informe evidencia un aumento del 22% el número de consumidores, en características como aumento de trastornos por consumo, aumento de drogas sintéticas en el mercado, con fines no médicos.

3.4 Variables Estratégicas

En el marco de una visión sistémica de la realidad, la identificación y la priorización de las variables permite focalizar el análisis sobre aquellas que influyen mayormente la construcción del futuro. Para identificar estas variables, se recurrió a fuentes primarias y secundarias que permitieron conocer la realidad de los fenómenos internos y externos que afectan a Colombia.

3.4.1 Identificación de variables mediante análisis DOFA

La matriz DOFA sirve como herramienta para presentar el resumen de la información analizada en las dimensiones previamente presentadas.



Debilidades del Estado frente al tema estudiado

- Limitada gobernabilidad del territorio; por lo que las acciones de las FFMM se ven afectadas porque no se generan acciones integradas de actuar en el territorio.
- Condiciones de vulnerabilidad en diversas zonas del país, situación que propicia la contratación de mano de obra a bajo precio, para cometer ilícitos, así como para la siembra, tráfico y comercialización de las drogas ilícitas.
- Modelos ineficientes de prevención del consumo de drogas ilícitas, evidenciado con el aumento del consumo en el país.
- Las economías ilícitas conexas al narcotráfico, entre otras la deforestación, apropiación de terrenos baldíos, explotación ilícita de yacimientos mineros y contrabando, incrementando la ilegalidad que garantiza las condiciones para que el delito se fortalezca.
- Deterioro de recursos naturales, impactando el cambio climático, desastres naturales, afectación del medio ambiente, fauna, flora, deforestación, entre otros.
- Débil cultura de la legalidad en los diferentes ámbitos del País, lo cual propicia la comisión del delito.



Fortalezas del Estado frente al tema estudiado

- El narcotráfico es un tema de agenda pública constante de todos los gobiernos, por lo que se generan acciones integradas entre todas las entidades.
- Políticas sólidas y capacidades institucionales de las FFMM y de Policía para combatir los delitos asociados, que, si bien no son suficientes, frente a la magnitud del narcotráfico, demuestran resultados en la disminución de los cultivos.
- Los apoyos y ayudas internacionales que se reciben por parte de estados y organizaciones contribuyen a disminuir la problemática de las drogas.



Amenazas para el Estado frente al tema estudiado

- El narcotráfico, representa una amenaza de seguridad constante para los estados, dado que involucra actores como el crimen organizado, la violencia y la corrupción, sumado a situaciones de extrema pobreza que presentan diferentes zonas en el país propiciando las condiciones para su cultivo y comercialización.
- Redes internacionales, que propician la comercialización de las drogas, así como la tecnificación de los medios para el tráfico de estas manipuladas por grupos delincuenciales internacionales que trabajan articuladamente para lograr mayores resultados, terrorismo internacional, armas de destrucción masiva.
- Crisis internacional humanitaria con migraciones masivas irregulares de personas que buscan oportunidades, robustecen las economías ilícitas, son mano de obra barata para industrias delincuenciales.
- Amenazas en la ciberseguridad del Estado que afectan las acciones y el trabajo de las Instituciones.
- Aumento del consumo interno de drogas ilícitas, incentivo la producción de estas, para comercialización nacional.
- Decisiones jurídicas en territorios (Nariño) que propician la producción y el consumo de drogas.
- Rentabilidad del negocio, aspecto que fortalece el interés de la población en alto grado vulnerabilidad que requiere satisfacer sus necesidades básicas y como proyección personal para obtener dinero fácil.



Oportunidades para el Estado frente al tema estudiado

- Apoyo internacional, para combatir el narcotráfico, entre otros como el proporcionado por Estados Unidos.
- Participación ciudadana, de los entes de control, corresponsabilidad de los ciudadanos, respecto a la disminución de los delitos.
- Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, definida mediante Resolución 0089 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social la cual consiste en un esfuerzo interinstitucional de carácter sostenible e integral para el fortalecimiento de los factores de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social.
- Guerras internas de los grupos delincuenciales
- Control territorial efectivo, articulado con acciones que respondan a la satisfacción de necesidades básicas de la población, al desarrollo humano y fortalecimiento de la capacidad de agencia.

3.4.2 Listado y descripción de las variables

Después de identificar las variables que afectan el fenómeno de las drogas en el país a través del análisis DOFA; se hace

una caracterización de las mencionadas variables para una mejor comprensión de los análisis abordados.

Tabla 12. Listado y descripción de las variables Fenómeno Drogas

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
1	Presencia de carteles de droga nacionales	PRCDNA	Redes del narcotráfico para comercialización de drogas nacionales, involucrados funcionarios del Estado y organismos de seguridad, cultura de ilegalidad en las regiones.
2	Presencia de carteles de droga internacionales	PRCDIN	Redes del narcotráfico para comercialización de drogas internacionales, involucrados funcionarios del Estado y organismos de seguridad, siendo una amenaza transnacional, lavado de activos, siendo un problema global.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
3	Cultivos ilícitos nacionales	CUILNA	Producción de drogas ilícitas en el territorio, incremento en las regiones, cultura de ilegalidad, espacios ocupados por los grupos ilegales y narcotraficantes influyendo en la extensión de los cultivos y producción de drogas.
4	Oportunidad para la producción agrícola legal	OPPAGL	Escasas oportunidades para la producción agrícola legal, que garantice la rentabilidad y subsistencia de los campesinos, falta de presencia del gobierno regional, local y nacional con infraestructura y centros de acopio, proyectos estables, garantizando la cadena de producción.
5	Presencialidad del Estado territorio nacional	PRESTN	Gobernabilidad del Estado en el todo el territorio nacional, garantizando la satisfacción de necesidades básicas, la acción unificada del territorio como un mecanismo integral a la solución de los problemas socioeconómicos de las regiones afectadas.
6	Deforestación de bosques	DEFBOS	Depredación masiva de bosques, afectando ecosistemas y equilibrio del entorno en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, acciones contundentes del Estado contra este delito ambiental, programas del gobierno en la forestación.
7	Mercado internacional de drogas	MEINDR	Rentabilidad del negocio en el ámbito internacional, donde no existe prohibiciones frente al consumo de drogas ilegales, políticas internacionales débiles frente a este delito, globalización del negocio de las drogas.
8	Incautación de divisas	INCDIV	Divisas asociadas con la comercialización de las drogas ilícitas, lavado de activos en el País y en el Exterior, afectando la economía formal legal de los Estados.
9	Redes de corrupción nacionales	RECONA	Mecanismos de corrupción del sistema, impactando las organizaciones del estado y su cultura, como una solución económica a los problemas sociales del País, como también las comunicaciones entre redes que delinquen en cada región con conexiones al delito.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
10	Adiciones en población joven	ADPOJO	Aumento del consumo de drogas ilícitas interno, el cual se ha ido incrementado en el país, siendo un problema en la base social que es la familia dentro del sistema de salud del país impactando su seguridad y su salud.
11	Violencia por apropiación del territorio	VIPADT	Amenazas a los propietarios del territorio, con el fin de apropiarse de los mismos para la producción ilícitas de cocaína, marihuana, amapola etc., disputa entre grupos ilegales al servicio del narcotráfico por el dominio de zonas con acceso a los cultivos y a los corredores de movilidad por donde sacan la producción de las drogas en las regiones.
12	Oportunidades laborales zonas rurales y urbanas	OPLZRU	Oportunidades laborales lícitas para la juventud, en todo el territorio nacional dándoles solución a los problemas sociales, se hace necesario para mitigar el fenómeno de la droga y sus cultivos ilícitos y quitarles la mano de obra a los grupos narcoterroristas en las regiones.
13	Corredores del narcotráfico nacionales, internacionales	CONANI	Rutas del narcotráfico establecidas para la movilidad de las drogas en el territorio nacional, bajo la impunidad y con la conexión con los grupos ilegales en cada región brindado seguridad para la salida de la droga.
14	Cantidad de víctimas del conflicto territorial	CAVICN	Víctimas del conflicto territorial producto de la lucha por el territorio y obligar a la población a la producción de cultivos ilícitos por mantener el control territorial ha sido un factor determinante en el aumento de víctimas en las regiones por el fenómeno del narcotráfico.
15	Capturas por narcotráfico	CAPNAR	Personal capturado por el narcotráfico, quienes cumplen penas y continúan delinquirando, lo hacen por la rentabilidad del negocio, tomando el riesgo, a pesar de los incrementos de los resultados de las autoridades en capturas, estos bandidos siguen delinquirando.
16	Consumo de drogas ilícitas permitido internacionalmente	CDDPII	Autorización de consumo de drogas ilícitas internacional, siendo un problema ético y de salud que afecta a la población, su cultura y a sus economías, normas y leyes que se han fuertes a nivel internacional integradas a nivel global enfocadas al bien común de la humanidad en el mundo.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
17	Gobernabilidad de sectores del país	GODSEP	Acciones del Estado con sus diferentes organismos en las zonas más distantes del territorio, llevando soluciones a los problemas sociales en cada región, mediante la acción unificada del territorio.
18	Condiciones de vulnerabilidad en diversas zonas del país	COVDZP	Municipios del país, que no cuentan con presencialidad de organismos del Estado, se hacen vulnerables a este fenómeno del narcotráfico por los problemas sociales de las regiones.
19	Modelos de prevención consumo de drogas ilícitas	MOPCDI	Modelos de prevención de consumos ilícitos ineficientes, que no logran los objetivos propuestos, ni el impacto esperado en la sociedad ni en el sistema de salud.
20	Recursos naturales del país	RENADP	Apropiación del territorio, devastando los recursos naturales, afectando en medio ambiente, con los insumos químicos para los cultivos ilícitos en las zonas afectadas por el fenómeno del narcotráfico.
21	Cultura de la ilegalidad	CULILE	Cultura de la ilegalidad, que propicia y justifica el negocio del narcotráfico, como una solución a los problemas socioeconómicos de las regiones, viendo al Gobierno y a los organismos de control y de seguridad como sus enemigos.
22	Políticas y capacidades de las FFMM	PCFFMM	Capacidades robustas de las FFMM y de Policía, pero insuficientes frente al problema del narcotráfico, por faltas de políticas públicas a fines a la Justicia y por la falta de acción del Estado en la solución de los problemas sociales de las zonas afectadas.
23	Prevención al consumo	PRECON	Generación de políticas conjuntas internacionales frente a la prevención del consumo de drogas. Recursos otorgados por las Embajadas, con el fin de atacar el narcotráfico. Recursos del gobierno por medio del ministerio de salud, ONG's, los cuales no han impactado en la mitigación del fenómeno de las drogas y de los cultivos ilícitos como se quiere en el País.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
24	Migraciones masiva, ilegal y pendular	MIMIPE	Migraciones masivas en donde Colombia, representa un país de tránsito para lograr llegar a USA, así como un país en el que se estabilizan y buscan oportunidades. Migraciones ilegales, que no cumplen los requisitos mínimos generando miseria y una mano de obra económica y fácil para los entornos delincuenciales. Los migrantes (Venezuela), son un caldo de cultivo para los grupos ilegales para ser empleados en los cultivos ilícitos como recolectores de la hoja de coca (raspachines), y para integrar los GAO-GDO-DELCO.
25	Ciberseguridad del Estado	CIBEST	Ciberseguridad del Estado para identificar delitos asociados con el narcotráfico nacional e internacional, mecanismos y sistemas modernos para identificar, prevenir, judicializar este delito de las organizaciones criminales transnacionales.
26	Políticas que propician la producción de drogas	POLPPD	Políticas de producción insuficientes y no integrales, frente a la prevención del consumo y producción de drogas en las regiones afectadas por estos delitos, como los grupos cocaleros en los departamentos con cultivos ilícitos, con la representación de líderes sociales, reconocidos.
27	Guerras internas entre grupos delincuenciales	GUIEGD	Guerras internas entre grupos delincuenciales, que afectan a la población civil y la gobernabilidad, siendo un blanco fácil de estos grupos en la violación de derechos humanos.
28	Investigación criminal e inteligencia prevención del delito	INCIPD	Necesidad de fortalecer la investigación criminal e inteligencia, frente al tema de producción del narcotráfico en los organismos de control y de seguridad del Estado, para mejorar su efectividad en la lucha contra el narcotráfico.
29	Acciones articuladas entre las diferentes Fuerzas del Estado	ACADFE	Actuaciones articuladas conjuntas y coordinadas entre las diferentes Fuerzas, que atiendan de manera eficaz y eficiente el empleo de sus capacidades en la lucha contra el narcotráfico, mediante el control efectivo del territorio y el apoyo a la acción unificada integral en las regiones afectadas.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
30	Comercialización productos campesinos	COPRCA	Infraestructura, oportunidades legales para los campesinos, con bajos costos en los insumos y vías de acceso, así como seguridad en los recorridos, para garantizar su comercialización y posibilidad de ser un negocio rentable que supla las economías ilegales en las zonas afectadas.
31	Sustitución de cultivos ilícitos	SUCUIL	Oportunidades rentables para la sustitución de cultivos, generando sistemas de atención integral y de seguridad social (sistema pensional, becas de estudio, entre otros), para los campesinos y sus familias, con proyectos productivos sostenibles en el tiempo.
32	Atención a víctimas	ATEAVI	Atención oportuna e integral a víctimas, de tal forma que no se intensifiquen los círculos de violencia en las regiones, que tengan esta problemática del narcotráfico, que conozcan la línea de atención en la protección de las víctimas por parte del gobierno nacional.
33	Políticas de salud mental	PODSAM	Políticas integrales de salud mental, frente al consumo y problemas de adicciones, para que impacten y ayuden en la salud de la población afectada en el País.
34	Zonas fronterizas	ZONFRO	Mayor control sobre zonas fronterizas, mediante una acción unificada integral del territorio, mediante puestos de control formales integrados por Migración Colombia, la DIAN y Organismos de Control y Fuerzas Militares, para atender las diferentes situaciones que se presentan en las fronteras que tiene Colombia, en el control e identificación de personas, contrabando, trata de personas, migración ilegal y narcotráfico, secuestros, como también la presencia de grupos ilegales como GAO, GDO, DELCO, DOT.
35	Investigaciones conjuntas actividades preventivas	INVCAP	Investigaciones conjuntas, para lograr acciones preventivas y de atención frente al consumo y prevención, teniendo en cuenta políticas públicas en el sistema de salud que impacten y mitiguen la problemática que se tiene disminuyendo los indicadores en el país.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
36	Inversión social	INVSOC	Mayor inversión social, generando atención integral en el territorio para garantizar la igualdad de oportunidades a los campesinos en las zonas afectadas por el narcotráfico y se cambie la economía ilegal por la legal.
37	Actores ilegales del narcotráfico	ACINAR	Influencia de los siguientes grupos ilegales: GAO: grupos armado-organizados, GDO: grupo de delincuencia organizado, DELCO: delincuencia común organizada al servicio del narcotráfico, DOT: delincuencia organizada transnacional, y narcotraficantes. Caracterizar estos grupos y enmarcarlos de acuerdo al DDHH - DIH, para combatirlos de acuerdo a la ley colombiana.
38	Control soberanía	CONSOB	Garantizar por parte del Estado la soberanía nacional, mediante la intervención unificada del territorio, garantizando la Seguridad y la Defensa de la Nación. Diplomacia binacional en políticas contra el narcotráfico, para combatir este fenómeno en las fronteras.
39	Cadena del narcotráfico	CANARC	Son etapas del narcotráfico: (Cultivos, insumos, procesamiento, producción, transporte y comercialización, exportación distribución, consumo, lavado de activos), se deben combatir en todas sus fases para afectarlo en todos sus eslabones del narcotráfico hasta debilitarlos y que pasen a la sustitución de cultivos y a una economía y cultura legal.

Fuente: Elaboración Propia

3.4.3 Análisis y Priorización de Variables Estratégicas

El análisis estructural permite identificar aquellas variables con mayor influencia y dependencia en el sistema analizado, programadas en el motor de cambio que configurará los escenarios de futuro.

Matriz de Influencias Directos (MID)

A partir de las variables identificadas, se realiza un análisis cualitativo para calificar las relaciones de poder entre las diferentes variables, asignando valores entre 0 y 3 de acuerdo con la influencia de una variable con respecto a la otra, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 13. Matriz de Influencias Directas Fenómeno Drogas

ACTORES	PRCDNA	PRCDIN	CUILNA	OPPAGL	PRESTN	DEFBOS	MEINDR	INCDIV	RECONA	ADPOJO	VIPADT	OPLZRU	CONANI	CAVICN	CAPNAR	CDDPII	GODSEP	COVDZP	MOPCDI	RENADP	CULILE	PCFFMM	PRECON	MIMIPE	CIBEST	POLPPD	GUIEGD	INICIPD	ACADFE	COPRCA	SUCUIL	ATEAVI	PODSAM	ZONFRO	INVCAP	INVSOC	ACINAR	CONSOB	CANARC		
PRCDNA	0	2	3	0	1	3	1	2	3	3	3	1	3	2	P1	0	0	2	0	3	3	2	0	2	0	P1	P3	0	0	0	P1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
PRCDIN	2	0	3	0	1	3	3	2	3	P3	3	0	3	2	P1	P2	0	3	0	3	3	2	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2
CUILNA	3	2	0	P1	1	3	2	0	2	2	3	1	3	2	1	P1	1	3	0	1	3	0	0	2	0	1	2	0	0	1	2	0	0	1	0	1	3	1	3		
OPPAGL	3	2	2	0	3	1	1	0	1	1	2	3	1	2	0	0	3	2	0	3	2	2	0	0	0	2	1	0	1	3	3	2	0	0	0	3	0	1	2		
PRESTN	3	2	3	3	0	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	2	3	3	2	2	3	2	2	3	P3	P3	P2	P2	3	P3	P2	P3	3	P3		
DEFBOS	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	1	P1	0	0	0	0	0	2	0	3	1	0	0	P1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	
MEINDR	2	3	3	2	2	3	0	3	3	2	2	2	3	2	1	3	2	2	0	2	3	2	1	2	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	3	1	3		
INCDIV	0	2	P2	0	0	P2	2	0	2	0	1	P1	2	P1	2	P2	1	0	0	0	1	0	0	0	1	3	2	2	P1	P2	P1	0	2	2	1	3	0	2			
RECONA	2	2	2	2	3	1	0	0	0	P1	2	3	2	2	P1	0	3	2	1	2	3	2	2	2	P2	3	P1	P2	P2	1	2	2	2	2	2	3	2	P2	2		
ADPOJO	3	1	3	1	0	2	1	1	2	0	2	1	1	2	1	P1	2	3	2	P1	2	P2	3	P2	P2	1	1	P2	P1	1	3	2	3	P1	3	2	2	P1	3		
VIPADT	3	1	2	2	1	1	0	0	2	P1	0	2	2	3	1	0	3	3	0	3	3	1	0	1	0	2	3	1	1	2	3	1	0	2	0	2	2	1	2		
OPLZRU	2	P1	2	3	1	2	P1	0	1	1	P1	0	P1	1	P1	0	2	2	P2	P2	2	2	P1	2	P1	P1	P2	P1	0	3	3	2	P1	1	0	2	1	2	2		
CONANI	2	2	3	1	1	2	2	1	2	1	3	2	0	1	1	1	2	2	1	P1	2	P1	0	P1	0	1	3	1	1	0	2	0	0	2	0	1	2	2	3		
CAVICN	1	P1	0	P1	P1	0	0	0	0	P1	P1	1	1	0	0	0	2	3	0	P1	1	1	2	2	0	2	2	2	1	0	1	2	1	P1	1	2	1	1	1		
CAPNAR	3	2	2	1	2	1	1	3	2	0	2	0	2	P1	0	1	2	2	1	1	2	2	2	2	0	1	2	3	2	0	2	0	0	2	0	0	3	1	3		
CDDPII	3	3	3	3	1	1	3	2	2	1	2	1	3	2	3	0	2	2	1	2	2	2	2	1	1	3	2	1	2	3	3	1	2	1	3	2	3	1	3		
GODSEP	2	1	2	3	2	1	0	0	1	0	1	2	2	2	P1	0	0	2	1	1	2	3	2	1	P1	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2		
COVDZP	3	2	3	2	1	2	0	0	2	3	3	2	3	2	1	0	3	0	2	1	3	1	2	2	0	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2		
MOPCDI	3	2	3	3	2	0	3	0	0	3	0	3	0	0	3	2	2	3	0	0	2	P1	2	1	0	0	0	1	1	0	2	0	3	1	3	2	1	0	3		
RENADP	1	0	3	0	2	3	3	0	2	0	2	1	0	1	1	0	2	2	0	0	2	2	0	1	1	2	2	1	2	2	3	1	0	1	1	3	3	3	3		
CULILE	2	1	3	0	0	3	3	1	3	2	1	0	2	0	2	1	1	3	0	2	0	1	0	2	1	1	3	1	1	1	3	1	0	3	0	1	3	1	3		
PCFFMM	2	2	2	1	2	2	1	2	3	1	3	0	2	1	3	0	3	3	1	2	3	0	1	2	1	0	3	3	3	1	1	2	1	3	3	0	3	2	3		
PRECON	3	2	3	0	2	0	3	0	3	3	0	3	0	0	3	2	0	3	3	0	3	P1	0	1	0	0	0	1	1	0	3	0	3	1	3	2	1	0	1		
MIMIPE	3	3	3	0	2	0	0	0	3	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	0	2	2	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	3	1	1	3	1	3		
CIBEST	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	2	0	1	0	1		
POLPPD	3	3	3	0	0	2	3	0	3	3	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	3	
GUIEGD	3	1	3	0	2	2	3	0	3	0	3	0	3	2	0	3	2	3	0	0	3	2	0	1	0	1	0	1	3	0	3	0	0	2	1	0	3	2	3		
INICIPD	2	1	3	0	2	2	1	1	2	2	1	0	0	3	2	0	2	2	1	0	2	3	1	1	1	0	2	0	3	0	0	1	0	2	3	0	3	2	3		
ACADFE	3	2	2	0	2	2	1	1	2	0	2	0	1	1	2	0	2	2	1	2	3	3	1	2	0	0	2	3	0	1	2	2	1	2	3	0	3	2	3		
COPRCA	0	0	0	3	2	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	2	2	0	0	1	P1	0	0	0	0	0	0	0	P1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	
SUCUIL	3	1	1	1	2	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2	0	0	0	1	1	1	3	3	3		
ATEAVI	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	3	0	0	0	2	1	0	1	2	0	1	0	0	3	3	3	0	0	0	1	1	2	0	3	2	2		
PODSAM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	2	2	1	0	0	P1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	
ZONFRO	2	2	2	3	2	2	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	2	1	2	0	1	2	2	2	1	1	1	1	1	0	1	1	2	2	3	
INVCAP	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	1	1	0	2	0	1	2	2	1	0	1	P1	1	1	0	0	0	1	P1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1		
INVSOC	0	0	0	2	2	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	2	2	2	1	1	0	0	1	2	3		
ACINAR	3	3	3	0	2	3	3	1	3	3	3	0	3	2	1	3	2	2	0	1	3	3	0	1	1	0	3	1	3	0	0	0	0	3	1	0	0	1	3		
CONSOB	2	2	1	3	2	1	1	0	1	1	1	2	2	2	2	1	2	2	1	2	1	3	1	2	1	1	1	1	3	3	1	2	1	2	1	2	2	0	1		
CANARC	3	3	3	0	2	3	3	1	3	2	3	0	3	2	2	3	2	2	0	0	3	1	0	1	0	1	3	2	3	0	3	0	0	2	0	0	3	2	0		

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadrante superior derecho del Plano de Desplazamientos se identifican las seis (6) variables con mayor influencia y dependencia sobre las demás variables, por lo que se considera que estas variables se pueden convertir en los motores o frenos para la evolución del fenómeno de las drogas en Colombia, así:

1. Condiciones de vulnerabilidad en diversas zonas del país (COVDZP): teniendo en cuenta que varios municipios del país no cuentan con la presencia de organismos del Estado, se convierten en focos de vulnerabilidad frente a este fenómeno del narcotráfico debido a los problemas sociales de las regiones.
2. Cadena del narcotráfico (CANARC): los traficantes de drogas construyen cadenas de corrupción en torno al negocio de las drogas ilícitas, desde los territorios de siembra de cultivos ilícitos hasta los centros poblados donde se venda al menudeo al cliente final.
3. Actores ilegales del narcotráfico (ACINAR): influencia de los grupos ilegales GAO: grupos armado-organizados, GDO: grupo de delincuencia organizado, DELCO: delincuencia común organizada al servicio del narcotráfico, DOT: delincuencia organizada transnacional, y narcotraficantes. Se caracteriza a estos grupos de acuerdo con el DDHH - DIH, para contrarrestarlos de acuerdo con la ley colombiana.
4. Presencialidad del estado territorio nacional (PRESTN): los territorios donde no hay presencia del estado demuestran una mayor vulnerabilidad, y pueden ser objeto del ejercicio de poder de los grupos armados. Además, debido a la carencia de servicios esenciales, así como la falta de oportunidades laborales, las comunidades acceden a realizar actividades en la producción de los cultivos ilícitos en función a los intereses criminales, pero pertenecer formalmente a la organización.
5. Políticas y capacidades de las FFMM (PCFFMM): en cualquier democracia son necesarias unas Fuerzas Militares y de Policía fuertes. Esto es comprobable en Colombia, en donde durante los últimos años y con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos se han empleado las capacidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para enfrentar el problema de las drogas en todo el Sistema de Drogas Ilícitas con muy buenos resultados.
6. Gobernabilidad de sectores del país (GODSEP): involucra la intervención del Estado mediante acciones conjuntas, políticas públicas, así como la satisfacción de las necesidades básicas, incluso como

focos prioritarios de inversión; para garantizar la seguridad alimentaria del territorio, la igualdad de oportunidades sin discriminación de zonas rurales o urbanas que permitan incentivar a las poblaciones para permanecer en dichos lugares, garantizando la protección social para las próximas generaciones en los sistemas pensionales, acceso a educación gratuita de calidad básica y superior y la conectividad para acceder al mundo globalizado.

3.4.5 Objetivos para el Estado en cada una de las Variables Estratégicas al 2027

En este apartado, se plantea un estado final deseado mediante el objetivo que se quiere alcanzar de acuerdo con una de las variables estratégicas y su justificación correspondiente.

Variable 1: Condiciones de vulnerabilidad en diversas zonas del país (COVDZP).

- Objetivo asociado: fortalecer el control estatal del territorio, mediante la presencia integral y permanente de la institucionalidad en cada una de las regiones con condiciones de vulnerabilidad.
- Justificación: la precaria presencia institucional en varias regiones del país, así como la total ausencia del Estado en las regiones más apartadas, ha favorecido la instalación

de organizaciones al margen de la ley dedicadas al desarrollo de economías criminales asociadas a la producción y comercialización de drogas ilícitas en estos territorios, impactando negativamente el tejido social, el desarrollo económico, la integración política y la seguridad local, entre muchos otros factores. Debido a ello, se hace necesario robustecer e instaurar una presencia sistémica y permanente de las instituciones del Estado que garantice la reconstrucción del tejido social, el desarrollo económico, la integración regional, la protección ambiental, seguridad física para la infraestructura, la gobernabilidad y las condiciones de seguridad social integral para la población de las zonas afectadas.

Variable 2: Cadena del narcotráfico (CANARC)

- Objetivo asociado: generar acciones en contra de cada uno de los subsistemas inciden en el narcotráfico.
- Justificación: para tal fin la atención debe centrarse en quienes se dedican al tráfico de drogas y en las cadenas de corrupción se derivan del negocio de las drogas ilícitas. Ha sido evidente en la historia del país que, en los territorios donde hay cultivos ilícitos la presencia del Estado no es la requerida, lo que exige contar con estrategias efectivas para la atención de las necesidades básicas en salud, educación, oportunidades

de empleabilidad que favorezcan el desarrollo social, económico y humano de las poblaciones que cohabitan en dichos territorios, en este sentido; la producción de cultivos ilícitos, dejaría de ser una opción de vida para contar con la oportunidad de elegir otras formas de subsistencia ajustadas al marco de la Ley.



Fuente: Armada de Colombia, 2022

Es evidente que, a la fecha, las estrategias de atención han sido insuficientes frente a la magnitud de la problemática, por lo que es necesario asumir diversos enfoques de intervención, entre ellos, el preventivo dirigido al consumo; pero a su vez sancionatorio en los más altos niveles frente a la comercialización de esta. A su vez respondiendo a problemas históricos del país, entre ellos, la falta de atención a los derechos o necesidades básicas en el territorio, el derecho al trabajo, la educación, la salud, la

vivienda, el respeto por la idiosincrasia y las culturas, en esta medida es posible atender las bases sobre las que se construye el narcotráfico, más allá que responder reactivamente a los efectos de los problemas que en sí mismos también son resultado de una multicausalidad.

Variable 3: Actores ilegales del narcotráfico (ACINAR).

- Objetivo asociado: desarticular el 100% de las principales estructuras de grupos ilegales al servicio del narcotráfico: los: GAO, GDO, DELCO y DOT a la luz y cumplimiento de los Derechos Humanos (DH), El Derecho Internacional Humanitario (DIH) y las leyes colombianas.
- Justificación: según el informe especial "Economías Ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el post acuerdo", de la Defensoría del pueblo de septiembre de 2018, estos grupos armados ilegales involucran la generación de recursos para hacer la guerra.



Fuente: Ejército Nacional de Colombia, 2022

Variable 4: Presencialidad del Estado territorio nacional (PRESTN).

- Objetivo asociado: alcanzar el 80% de la presencia institucional del Estado en el 95% de las cabeceras municipales del país.
- Justificación: el ejercicio de la autoridad para prevenir la vulneración de los derechos fundamentales, no solo se realiza en función a la prestación de la seguridad policial y militar, sino con la presencia de otras entidades del Estado, mediante la implementación de estrategias integrales encaminadas a la nueva política del presidente Gustavo Petro encauzada en la “Seguridad Humana” como parte de un enfoque social integral, que atienda las necesidades reales de la población en la satisfacción de necesidades básicas y prioritarias, como la educación, salud, empleo, entre otras.

Variable 5: Políticas y capacidades de las FFMM (PCFFMM).

- Objetivo asociado: fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de forma que “garanticen los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todos las personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional”. (Petro, 2021)
- Justificación: el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerzas

Militares depende de las prioridades presupuestales establecidas por el órgano ejecutivo. En el programa de gobierno formulado por el señor presidente Gustavo Petro, se propuso transformar el enfoque de la seguridad hacia una seguridad humana, pero continúa asignando a las Fuerzas Militares los roles de “protección de la soberanía nacional, seguridad ciudadana, cuidado de la vida y la naturaleza” (Petro, 2021, p.44). Lo expuesto, permite inferir que se priorizaran algunas capacidades de las Fuerzas Militares mientras se buscará reubicar la Policía Nacional “bajo el Ministerio de Interior o de Justicia” (Petro, 2021, p. 45), impactando en la sinergia operacional entre la fuerza pública.

Variable 6: Gobernabilidad de sectores del país (GODSEP).

- Objetivo asociado: alcanzar la completa Gobernabilidad del país.
- Justificación: la gobernabilidad es el resultado de la generación de políticas públicas, dirigidas a contrarrestar las drogas ilícitas, puede ser un recurso potencial para el país a través de su aprovechamiento en la industria medicinal, por lo cual, la precisión en las políticas en este sentido debe favorecer el desarrollo de las comunidades y por ende, de la sociedad.

La gobernabilidad es el resultado de la generación de políticas públicas, dirigidas a contrarrestar las drogas ilícitas, puede ser un recurso potencial para el país a través de su aprovechamiento en la industria medicinal, por lo cual, la precisión en las políticas en este sentido debe favorecer el desarrollo de las comunidades y por ende, de la sociedad.

3.4.6 Identificación de actores

A continuación, se relacionan los actores que podrían afectar y verse afectados positiva o negativamente por cada uno de los objetivos formulados en el acápite anterior, debidamente justificados.

Objetivo 1: fortalecer el control estatal del territorio, mediante la presencia integral y permanente de la institucionalidad en cada una de las regiones con condiciones de vulnerabilidad.

- Actores con posición favorable: autoridades regionales, juntas de acción comunal, organizaciones sociales, comerciantes y población civil de la región.

- Actores con posición desfavorable: Grupos Armados Organizados (GAOs), Grupos de Delincuencia Organizada (GDOs), Delincuencia común (DELCO) y Delincuencia Organizada Transnacional (DOT).
- Justificación: la población de la zona ha presionado al gobierno local mediante mecanismos de participación y protesta social para aumentar el número de colegios. Mientras tanto, se ha evidenciado la presión del GAO para llevarse jóvenes desde los centros urbanos y vincularlos en la ejecución de actividades ilegales.

Objetivo 2: generar acciones en contra de cada una de las cadenas que inciden en el narcotráfico

- Actores con posición favorable: Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa y otros ministerios del Gobierno Nacional (Justicia, Salud, Medio Ambiente, Educación, Agricultura), autoridades regionales; organismos de control (Contraloría General de la Nación y Ministerio Público), comerciantes de la región, comunidad Internacional (Estados y organismos Multilaterales).
- Actores con posición desfavorable: Grupos Armados Organizados (GAOs), Grupos de Delincuencia Organizada

(GDOs), Delincuencia común (DELCO) y Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), Carteles de Narcotraficantes, cultivadores de plantas de coca en las regiones.

- Justificación: las políticas antidrogas a nivel mundial están, en su mayoría, orientadas al control, prohibición y represión del narcotráfico en sus diferentes subsistemas. No obstante, su oferta y demanda, en los mercados internos e internacionales ha ido creciendo a través de los años con graves consecuencias a nivel político, económico, social, cultural, medioambiental, de seguridad y de salud pública, como lo señala puntualmente el Informe Mundial de Drogas 2021 presentado por la Oficina sobre Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés), al indicando que “entre 2010 y 2019 el número de personas que consumen drogas aumentó un 22%” (UNODC, 2021), tendencia que, según la misma instancia, seguirá ascendiendo en los próximos años. Lo anterior, a pesar de los resultados reportados por diferentes entidades gubernamentales y organismos multilaterales y los ingentes recursos humanos, materiales y financieros destinados al combate contra las drogas.

Ante este panorama y, dado que se trata de un fenómeno sistémico,

donde todos sus eslabones son interdependientes, se requiere un tratamiento integral por parte del Estado colombiano con el apoyo de la comunidad internacional que establezca medidas y mecanismos de prevención del consumo mediante la educación, generación de espacios y conciencia saludable, tratamientos a los consumidores, combate a la corrupción, corresponsabilidad social e internacional, además de medidas represivas contempladas en la ley.

Objetivo 3: desarticular el 100% de las principales estructuras de grupos ilegales al servicio del Narcotráfico. Como son los: GAO, GDO, DELCO y DOT. a la luz y cumplimiento DH, DIH y las leyes colombianas.

- Actores con posición favorable: Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Fuerzas Militares de Colombia, Policía Nacional, organizaciones sociales y población civil de la región.
- Actores en posición desfavorable: GAOs, GDOs, DELCO y DOT.
- Justificación: los actores ilegales del narcotráfico generan sus recursos para hacer la guerra con los ingresos del narcotráfico.

Objetivo 4: alcanzar la presencia del 80% de las instituciones del Estado en el 95% de cabeceras municipales del país.

- Actores con posición favorable: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, otros ministerios del gobierno nacional, Fuerzas Militares de Colombia, Policía Nacional, autoridades regionales, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, organizaciones sociales y población civil de la región.
- Actores con posición desfavorable: GAOs, GDOs, DELCO y DOT.
- Justificación: la presencia de las instituciones del Estado en toda la geografía nacional ha sido un reclamo constante de las comunidades, sobre todo en las regiones más apartadas del centro administrativo del país. El presidente Gustavo Petro en su programa de gobierno propone "avanzaremos hacia la construcción de una descentralización del modelo económico territorial" (Petro, 2021, p. 44), dejando claro que desde el gobierno nacional se impulsará el desarrollo de este objetivo, mientras se identifican como los principales objetores a los grupos armados que delinquen en el territorio nacional.
- Actores con posición favorable: Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Fuerzas Militares de Colombia, Policía Nacional, autoridades regionales y comerciantes de la región.
- Actores en posición desfavorable: Ministerio de Hacienda, otros ministerios del gobierno nacional, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, GAOs, GDOs, DELCO y DOT.
- Justificación: en el actual ambiente sociopolítico del país, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tienen seguidores y detractores, tanto dentro de la institucionalidad como en la población en general. A grandes rasgos entre los seguidores con posición favorable se identifican aquellos actores que tienen relación más directa con el problema desde la institucionalidad, mientras que se reconoce como detractores con posición desfavorable los grupos ilegales y en menor medida algunos sectores del gobierno que han demostrado objetivos contrarios a la fuerza pública expresados públicamente.

Objetivo 5: fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de forma que garanticen los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional.

Objetivo 6: Lograr la completa gobernabilidad del país.

- Actores con posición favorable: otros ministerios del gobierno nacional, autoridades regionales, Fuerzas Militares, Policía Nacional, juntas

de acción comunal, organizaciones sociales, comerciantes y población civil de la región.

- Actores con posición desfavorable: unidad insatisfecha, Grupos Armados Organizados (GAOs), Grupos de Delincuencia Organizada (GDOs), Delincuencia común (DELCO) y Delincuencia Organizada Transnacional (DOT).
- Justificación: para garantizar la solución de los múltiples problemas que aquejan a los habitantes en las diferentes regiones del país en los contextos económicos, sociales, ambientales y de seguridad, entre otros; así como, para implementar políticas públicas que garanticen un desarrollo sostenible, se hace necesaria la construcción de mecanismos permanentes de comunicación y coordinación entre el gobierno nacional, las autoridades regionales y locales y la comunidad.

Las demandas sociales no satisfechas en diferentes regiones del país propiciaron movilizaciones, paros y protestas por parte de comunidades que exigen mayor atención del gobierno, generando periodos de crisis e inestabilidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, por varios años, las demandas sociales no satisfechas en diferentes regiones del país propiciaron movilizaciones, paros y protestas por parte de comunidades que exigen mayor atención del gobierno, generando periodos de crisis e inestabilidad, con el consecuente impacto en los diferentes ámbitos de la sociedad. Estas situaciones han sido aprovechadas hábilmente por grupos al margen de la ley para generar caos y afianzar su control, especialmente en zonas dedicadas al cultivo de plantaciones para la producción de drogas ilícitas y corredores estratégicos empleados para su transporte y posterior comercialización.

3.4.7 Análisis con la herramienta MACTOR® para el juego de actores

El software Mactor® busca valorar las relaciones de influencia de los actores que participan en el problema de las drogas en Colombia, y estudiar sus convergencias y divergencias hacia los objetivos formulados para solucionar el problema.

Listado de actores y Objetivos

El siguiente es el listado de los actores que intervienen en el problema de las drogas, con los nombres cortos que se utilizaron para ingresarlos en el software.

Tabla 14. Listado de Actores Fenómeno de Drogas

NOMBRE LARGO	NOMBRE CORTO	DESCRIPCIÓN
1 Presidencia de la República	PREREP	Cabeza del poder Ejecutivo, Jefatura del Estado y del Gobierno, suprema autoridad administrativa de Colombia y comandante supremo de la Fuerza Pública.
2 Organizaciones sociales	ORGSOC	Movimientos civiles de carácter no gubernamental, que a través de la acción coordinada buscan alcanzar objetivos específicos en materia de protección de derechos de la población.
3 Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición	SIVJRN	Instituciones creadas a partir del proceso de paz con las FARC que incluyen mecanismos judiciales y extrajudiciales como la Justicia Especial para la Paz y la Comisión de la Verdad, entre otros.
4 Comunidad Internacional	COMINT	Generalización de inclinaciones en la opinión pública global, a través de las posiciones de gobiernos de algunos estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, entre otros.
5 Ministerio de Defensa	MINDEF	Entidad encargada de la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas de seguridad y defensa en Colombia. Además, conduce la Fuerza Pública.
6 Otros ministerios del gobierno nacional	OMGONA	Entidades de la rama ejecutiva del gobierno nacional, Ministerios de Justicia, Educación, Salud, Medioambiente y Agricultura, entre otros.
7 Organismos de control	ORGCON	Entidades que ejercen la función vigilar la gestión pública y defender los intereses de la comunidad, son ellas la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.
8 Comerciantes de la región	COMREG	Personas de la región dedicadas a realizar actividades mercantiles con el fin de obtener un lucro, incluye vendedores, ganaderos, transportadores, etc.
9 Juntas de acción comunal	JUACCO	Asociaciones de vecinos que se reúnen con el fin de buscar a través de un esfuerzo comunitario la solución a sus necesidades.

NOMBRE LARGO	NOMBRE CORTO	DESCRIPCIÓN
10 Autoridades regionales	AUTREG	Entes de gobierno a nivel departamentales y municipal, en cabeza de gobernadores y alcaldes.
11 Ministerio de Hacienda	MINHAC	Organismo del poder ejecutivo que se encarga de formular, coordinar y ejecutar las políticas económicas del gobierno nacional.
12 Ministerio del Interior	MININT	Organismo de la rama ejecutiva del poder público que se encarga de las coordinaciones de las políticas públicas del gobierno nacional.
13 Población civil de la región	POBCIV	Comunidades que viven en las áreas de incidencia del fenómeno de las drogas.
14 Policía Nacional	PONAL	Policía Nacional.
15 Fuerzas Militares	FFMM	Fuerzas Militares de Colombia - Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana.
16 Cultivadores de plantas de coca	CUPLCO	Personas dedicadas al cultivo y cuidado de plantas utilizadas para la elaboración de drogas ilícitas.
17 Carteles de narcotraficantes	CARNAR	Estructuras organizadas para lucrarse de manesa ilegal de la producción y venta de drogas ilícitas.
18 Delincuencia Organizada Transnacional	DOT	Grupos de delincuentes con una organización estructurada para lucrarse de actividades ilícitas en dos o más países.
19 Delincuencia Común	DELCO	Delincuentes sin una organización particular.
20 Grupos Delincuencia Organizada	GDO	Son grupos de fuerte actividad local, dedicados a ser mercenarios del narcotráfico y de otras actividades ilícitas para los GAO's u otros grupos ilegales.
21 Grupos Armados Organizados	GAO	Son los grupos más grandes, con actividad a nivel regional y nacional.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se listan los objetivos de las drogas, con sus correspondientes nombres cortos y descripciones.

Tabla 15. Listado de objetivos Fenómeno de Drogas

NOMBRE LARGO	NOMBRE CORTO	DESCRIPCIÓN
1 Lograr la completa Gobernabilidad del país	LOGOPA	Alcanzar una total capacidad del gobierno para ejercer su poder político, atendiendo las demandas sociales de forma eficaz, estable y legítima.
2 Fortalecer las capacidades Fuerzas Militares y de la Policía	FCAFMP	Fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía, de forma que garanticen los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todos las personas, grupos y comunidades en todo el territorio nacional.
3 Alcanzar la presencia del Estado en las regiones	ALPRES	Alcanzar la presencia del 80% de las instituciones del Estado en el 95% de cabeceras municipales del país.
4 Generar acciones contra cadenas del narcotráfico	GACCNA	Identificar y generar acciones en contra de cada una de las cadenas que inciden en el narcotráfico.
5 Fortalecer el control estatal del territorio	FOCEST	Fortalecer el control estatal del territorio, mediante la presencia integral y permanente de la institucionalidad en cada una de las regiones con condiciones de vulnerabilidad.
6 Desarticular el 100% de las principales estructuras ilegales del narcotráfico	ACINAR	Desarticular el 100% de las estructuras de grupos ilegales al servicio del narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica de Convergencia de tercer orden

Se realizó una valoración de las relaciones de influencia entre los actores que intervienen en el fenómeno de las drogas en Colombia y al incluirlo en el software origina como resultado la vista que se muestra a continuación, dónde

se posicionan a los actores en un mapeo de acuerdo con sus convergencias; cuanto más cerca aparecen dos actores, mayor es la intensidad de sus convergencias, cuanto más separados aparecen, menores son las convergencias entre ellos.

Figura 15. Gráfica de convergencias Fenómeno de Drogas

View of actor convergences, 3rd order



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la gráfica anterior, los actores que están en contra del logro de los objetivos nominados son los seis primeros, los cuales generan inestabilidad y contención a las políticas de drogas del Estado. La sinergia de los demás actores alrededor de las Fuerzas Militares (numeral 7), la Policía Nacional

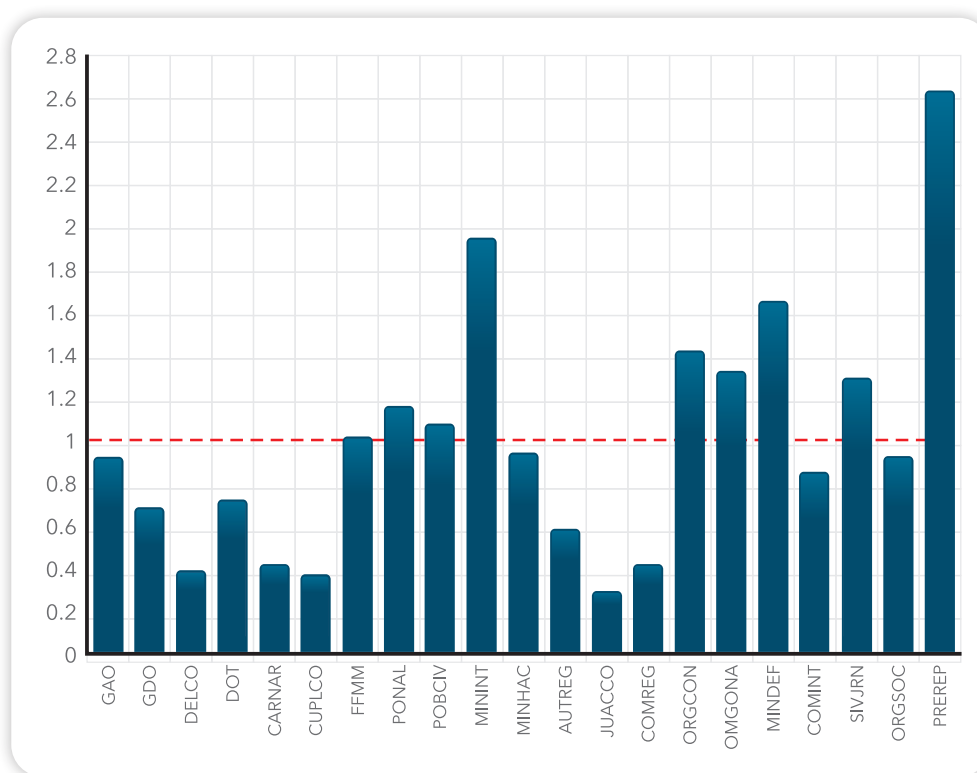
(8), la Población Civil (9), Ministerio de Hacienda (11) y Organizaciones sociales (15), tiene la capacidad para concentrar esfuerzos en busca del cumplimiento de los objetivos para lograr la disrupción del fenómeno de las drogas. Por otra parte, la Comunidad Internacional (18), muestra su distanciamiento dentro de

las convergencias de los actores que se refleja en el mapa, por lo tanto, se hace importante su integración en búsqueda de una solución del problema, siendo una oportunidad para el nuevo Gobierno, dentro de su estrategia de la seguridad humana y la nueva estrategia contra las drogas, en la búsqueda de una solución.

Histograma de Fuerza

El siguiente diagrama de barras, nos muestra el equilibrio de poder o peso de cada actor que interviene en el fenómeno de las drogas en Colombia, tomando en cuenta su influencia y dependencia directa. Cuanto más alto es el valor, más posición de fuerza tiene el actor.

Figura 16. Histograma de Fuerza Fenómeno de Drogas



Fuente: Elaboración propia.

En el histograma, es posible observar que el actor de mayor incidencia es la Presidencia de la República, con el doble de peso que la media de los demás actores. El anterior

resultado es coherente, teniendo en cuenta que la Presidencia es la responsable de generar y articular las políticas públicas a nivel nacional, lo que le permite movilizar

todo el sistema y lograr los resultados esperados. En segundo lugar, se encuentra el Ministerio del Interior, por su relación directa con las entidades territoriales y su función de formular y ejecutar las políticas públicas para la preservación del orden público en el país. En tercer, cuarto y quinto lugar, se registran el Ministerio de Defensa, los organismos de control y otros ministerios de gobierno nacional, evidenciando la necesidad de acciones articuladas para lograr los objetivos propuestos.

3.5 Exploración de Escenarios Probables

A partir de la información obtenida mediante el análisis de variables, objetivos y actores, y con el fin de identificar los escenarios que probablemente se materializarán con relación a los objetivos propuestos en este trabajo, se utilizará el “Método de impactos cruzados” (La

prospective, 2020), específicamente el software SMIC (Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados).

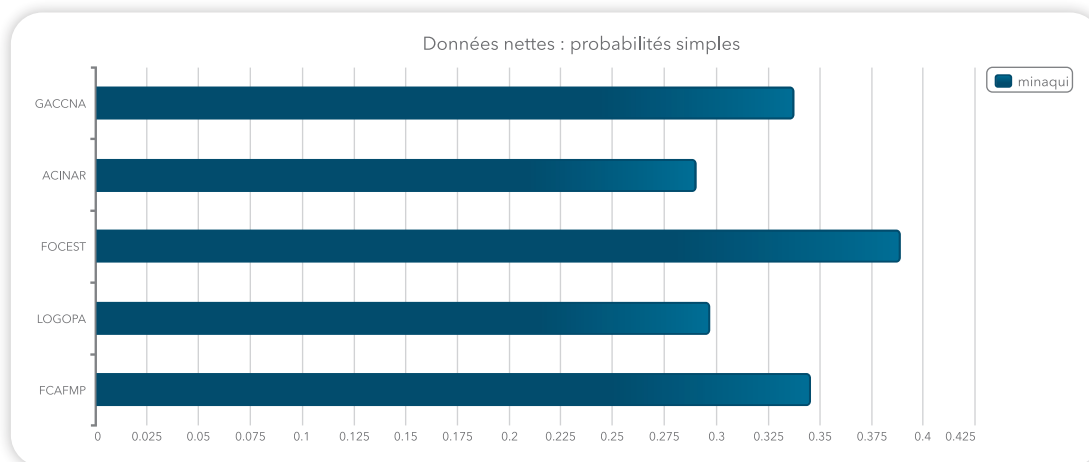
6.5.1 Análisis de escenarios probables mediante el Software SMIC®

Con una encuesta sobre la probabilidad de consumación de cada objetivo y sus interacciones con las otras metas, el software SMIC® aporta a determinar las probabilidades simples y condicionadas de realización de los objetivos formulados para el fenómeno de las drogas en Colombia, así como las probabilidades cumplimiento de combinaciones de estos.

Probabilidades Simples

Inicialmente se valoran las probabilidades de realización de cada objetivo independientemente de su interacción con los otros objetivos.

Figura 17. Histograma de Fuerza Fenómeno de Drogas



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado del análisis de los cinco objetivos planteados dentro del estudio de prospectiva, teniendo en cuenta lo anterior la tabla permite observar que el primer objetivo dirigido a fortalecer el control estatal del territorio (FOCEST), es el que cuenta con mayor probabilidad para que pueda cumplirse, en segundo lugar se ubica desarticular en un 100% las estructuras ilegales del narcotráfico (ACINAR) con mayor probabilidad, en tercer lugar es el de fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía (FOCAFMP) con un poco de oportunidad para que se cumpla, el cuarto objetivo es el de generar acciones contra la cadena del narcotráfico (GACCNA), que también tiene poca probabilidad de cumplirse

y por último es el de lograr la completa gobernabilidad del país, siendo poco probable para cumplirse garantizando la consecución de la seguridad humana propuesta en el Plan de Gobierno del presidente elegido para el período 2022-2026, en suma, los cinco objetivos, tienen una probabilidad de cumplimiento en el rango del 0.30% al 0.39%.

Condicionales + y Condicionales -

El segundo paso consiste en evaluar la probabilidad condicional para que se realice cada objetivo establecido, en función a el cumplimiento o no de todos los demás. La primera tabla presenta la probabilidad del cumplimiento en el caso que los otros objetivos se alcancen.

Tabla 16. Probabilidades Condicionales Fenómeno de Drogas

Objetivos	GACCNA	ACINAR	FOCEST	LOGOPA	FOCAFMP
GACCNA	0.338	0.779	0.558	0.601	0.322
ACINAR	0.67	0.291	0.692	0.742	0.455
FOCEST	0.642	0.926	0.389	0.747	0.489
LOGOPA	0.529	0.758	0.57	0.297	0.252
FOCAFMP	0.33	0.542	0.435	0.293	0.346

Fuente: Elaboración propia.

La segunda tabla analiza la probabilidad del cumplimiento de los objetivos

corregida en el supuesto que los otros NO se alcancen.

Objetivos	GACCNA	ACINAR	FOCEST	LOGOPA	FOCAFM
GACCNA	0	0.158	0.199	0.227	0.347
ACINAR	0.097	0	0.035	0.1	0.204
FOCEST	0.26	0.169	0	0.238	0.336
LOGOPA	0.178	0.108	0.123	0	0.321
FOCAFM	0.354	0.266	0.29	0.368	0

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados presentados en las tablas anteriores dejan ver que:

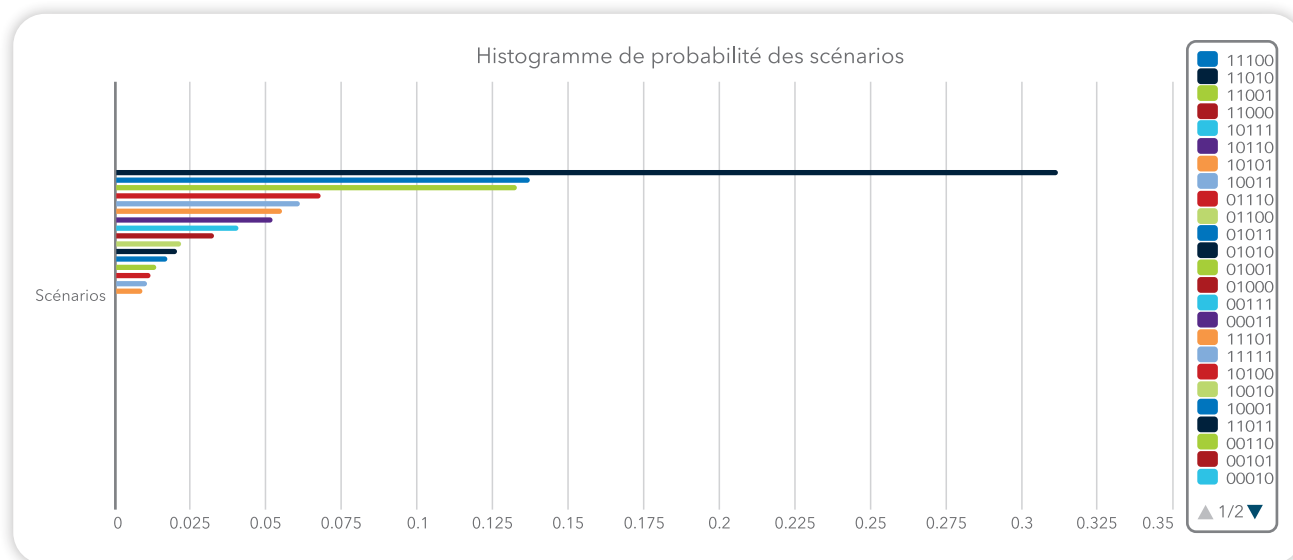
Primero, en caso de que todos los demás objetivos se cumplan, el que aparece con mayor impacto es fortalecer el control estatal del territorio (FOCEST) y desarticular las estructuras ilegales del narcotráfico (ACINAR).

Segundo, en caso que los demás objetivos no se cumplan, el que tiene mayor impacto, corresponde a fortalecer el control estatal del territorio, mediante la atención integral propuesta por la ONU en el año de 1994, la cual busca el cambio de paradigma frente a la seguridad y atiende a la libertad de amenaza, el riesgo, la necesidad y miseria de las personas; respondiendo mediante la política y recursos del Estado

a las dimensiones de seguridad personal, seguridad alimentaria, seguridad económica, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad comunal y seguridad política centrada en atención multisectorial, integral contextualizada y preventiva de las inseguridades mediante la atención integral proporcionada por las instituciones del Estado, organizaciones, ámbito privado, sector académico, entre otros.

3.5.2 Histograma de Escenarios

El programa SMIC® analiza las posibles combinaciones de cumplimiento de los objetivos propuestos, contrastándolas y determinando una jerarquía dentro de estas mezclas. Este resultado se observa en el histograma a continuación.

Figura 18. Histograma de Escenarios Fenómeno de Drogas

Fuente: Elaboración propia.

La anterior figura clasifica las posibles combinaciones para el cumplimiento de objetivos a cinco años, sin que se presente ninguna interferencia externa o acción estatal o social deliberada y planeada. En este caso, el escenario más probable que se presente en Colombia es aquel donde ninguno de los objetivos proyectados se cumpla, con una probabilidad del 31% y en adelante, será llamado escenario tendencial. El escenario donde se cumplen todos los objetivos proyectados o escenario apuesta, en el caso del fenómeno de las drogas tiene una probabilidad del 1%, uno de los escenarios menos probables dentro de todo el universo de combinaciones

posibles. De lo anterior se establece una diferencia del 30% en la probabilidad de realización entre el escenario tendencial y el escenario apuesta, en otras palabras, el escenario tendencial tiene treinta veces más posibilidades de cumplirse que el escenario apuesta.

3.5.3 Descripción de los escenarios

Para el año 2027 en Colombia, se describen los dos escenarios enunciados anteriormente y los análisis realizados para llegar a ellos, así como los eventos que se fueron presentando a lo largo de estos años para configurar cada escenario.



Fuente: Ejército Nacional, Brigada Contra el Narcotráfico, 2022

Escenario Tendencial

En el año 2027 en Colombia, de acuerdo a los resultados NO esperados en la solución al fenómeno de las drogas, se representa un escenario complejo para el país, llevándolo al extremo de perder su legitimidad, la confianza y la transparencia del Estado a nivel local, regional e internacional como consecuencia de la falta de voluntad política y a una política anti drogas que no funcionó en la solución del problema del narcotráfico, debido a las pocas acciones por parte del Gobierno, la falta de fortalecimiento para el control estatal del territorio y no llevar a cabo la presencia integral permanente de la institucionalidad en las regiones en condiciones de vulnerabilidad,

generando efectos contrarios como la expansión de la cultura del narcotráfico en estas zonas, aumento exponencial de los cultivos ilícitos, muerte, extorsión y aumento de la economía ilegal, incremento de la corrupción, expansión de grupos de narcotraficantes y disputas por el control del territorio.

También se encuentra en una falta de voluntad jurídica y política para fortalecer las capacidades, los procedimientos jurídicos, las leyes que faciliten la actuación de la fuerza pública, ya que se ha disminuido la operatividad y con ello, la desarticulación de las principales estructuras ilegales del narcotráfico que delinquen en el país. A pesar de los esfuerzos, no se han logrado

los resultados deseados para doblegar sus acciones delictivas en las regiones y al contrario, se han fortalecido incrementando sus acciones terroristas como ataques a la Fuerza pública y asesinatos selectivos contra líderes sociales y contra la población civil, como también el reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado y de inmigrantes para aumentar su pie de fuerza y expansión en el control del territorio, generando miedo e inseguridad en las regiones, esto porque no se han fortalecido suficientemente las capacidades y procesos de la Fuerza pública en la potenciación de su efectividad y reacción en la lucha contra el narcotráfico.

La situación no es la más apropiada para la Fuerzas Militares y de Policía, la disminución en su pie de fuerza, en los recursos, en sus capacidades y cambios en sus funciones y roles, se estableció en una constante luego del proceso de paz con las Farc en el 2016. Sin fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía, se pierden las capacidades del Estado y con ello, el control militar y policial del territorio, afectando la seguridad y la defensa de país así mismo; el menoscabo del respeto y

la autoridad de las instituciones de la fuerza pública ante la población civil y la delincuencia, provocando además de lo ya descrito, un retroceso en lo que se había ganado en seguridad y en la lucha contra el narcotráfico en años anteriores, originando espacios para el crecimiento del narcotráfico como un sistema y de los grupos delincuenciales que dependen de esta economía ilegal. Esto es una limitación que se observa con mayor énfasis en las regiones que experimentan la poca presencia de las Fuerzas Militares y de Policía, perdiendo el control efectivo institucional del territorio.

Las acciones contra los subsistemas del narcotráfico han sido insuficientes por la falta de exigencias, estrategias contundentes, normatividad más contundente que conlleve a confrontar estos eslabones del narcotráfico (insumos, cultivos, procesamiento, producción, transporte, comercialización, exportación, distribución, consumo, lavado activos), para el ejercicio de un control efectivo del territorio por parte de la Fuerza pública y del Gobierno Nacional, propiciando espacios para el narcotráfico que incrementó su presencia en las regiones y en el país,

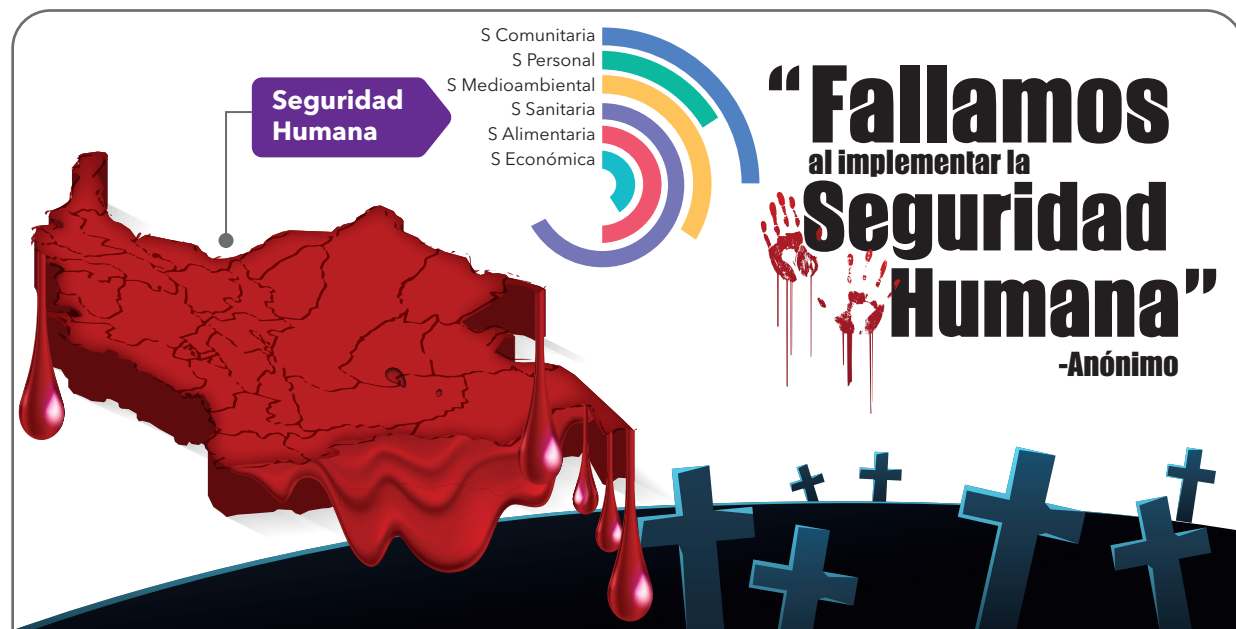
Sin fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía, se pierden las capacidades del Estado y con ello, el control militar y policial del territorio, afectando la seguridad y la defensa de país así mismo; el menoscabo del respeto y la autoridad de las instituciones de la fuerza pública ante la población civil y la delincuencia.

pero aportando también al aumento de la corrupción en las instituciones y de los organismos de seguridad del estado y sin controles efectivos por parte de la autoridad, que dejan un país libre para el narcotráfico y su cultura de ilegalidad, instrumentalización de la protesta social violenta por parte de las organizaciones de narcotraficantes en las regiones, el incremento exponencial de los cultivos ilícitos, daño ambiental, control territorial de los grupos ilegales al servicio del narcotráfico, expansión de estos grupos ilegales y el reclutamiento forzado.

Este tiempo ha sido de ingobernabilidad y no de gobernabilidad en gran parte del territorio nacional, creando espacios o zonas grises donde no está

la institucionalidad, donde predomina la ilegalidad y la inseguridad y la ley ejercida e impuesta de acuerdo con los intereses de los diferentes grupos armados organizados al servicio del narcotráfico. La causa de esa ingobernabilidad es la falta de voluntad política y de presencia del Estado en esas zonas donde está el fenómeno del narcotráfico, teniendo como efectos la ilegalidad y la falta de justicia dentro de las comunidades que habitan áreas determinadas, deteriorando el tejido social y ocasionando que quienes no tienen otra opción solo puedan trabajar este negocio rentable dentro de una economía ilegal para solucionar sus propios intereses y por la presión ejercida e intimidación de estos grupos.

Figura 19. Perspectivas y fallas de la seguridad humana



Fuente: Elaboración propia.

Escenario Apuesta

Con el fin de solucionar el problema de las drogas en el país, el gobierno encabezado por el presidente Gustavo Petro en cumplimiento de la bandera de su gobierno “Colombia Potencia de vida” e implementando políticas públicas para lograr una “seguridad humana”, lideró una alianza con diversos sectores de la sociedad, atrayendo también actores importantes de la comunidad internacional, entre ellos varios gobiernos de los países con más influencia e instituciones tan relevantes como la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos.

Por una parte, gracias a su cercanía con los movimientos sociales en los territorios, el gobierno nacional encauzó los esfuerzos de los diferentes actores políticos y de la sociedad civil con el fin de atender las demandas sociales de la mejor manera posible. Para resolver los requerimientos de las comunidades se inició por proporcionar la seguridad en las zonas más vulnerables del territorio nacional utilizando las tropas que habían quedado disponibles cuando se suspendió la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos. Con los índices de seguridad mejorando las demás instituciones del estado en asociación con organizaciones sociales y económicas llegaron a las regiones con soluciones y proyectos productivos que mejoraron las condiciones de vida de toda la población, como resultado

se aprovechó la capacidad total del gobierno para ejercer su poder político en todo el país.

Iniciando el periodo presidencial, el Ministerio de Defensa siguiendo las directrices del gobierno nacional para privilegiar la protección de la vida de todos los colombianos, como misión principal, impulsó un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia y de la Policía Nacional redireccionando los recursos asignados priorizando a la incorporación, desarrollo y bienestar de los soldados, marinos, aviadores y policías. De la misma forma, se reorganizaron las estructuras de la Fuerza pública y se revisaron los roles y misiones de cada una de las Fuerzas. Todo esto condujo a una mayor profesionalización de los integrantes de la Fuerza pública, la cual, con una organización adaptada a las nuevas realidades y el equipo necesario para cumplir sus misiones se garantizaron los derechos a la vida, la integridad, libertad y seguridad de todos los colombianos.

Luego del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía, con el cual se alcanzó la meta de “paz total” del gobierno nacional, se mejoró la seguridad en todos los frentes. El gobierno nacional por intermedio del Ministerio del Interior y los demás ministerios del Gobierno nacional se comprometieron con llevar la presencia de las instituciones del Estado a todo el territorio nacional. Con un gran

esfuerzo presupuestal y el compromiso de los diversos actores liderados por el ministro del Interior, al finalizar el cuatrienio los colombianos pudieron contar con la presencia de más del 80% de las diferentes entidades del orden nacional, regional y local, logrando el acceso a todos los servicios que debe proveer el estado.

Con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional fortalecidas y en un trabajo sinérgico con las diferentes entidades del Estado en el territorio, el Gobierno nacional con el apoyo de la comunidad

internacional transformó el enfoque de la lucha contra el problema de las drogas en el país, originando las acciones necesarias para destruir las cadenas del narcotráfico, desarticulando el 100% de las principales estructuras ilegales. Algunas de ellas, al ver el avance de las políticas de la seguridad humana se acogieron a los diálogos propuestos por el gobierno entregándose con sus respectivas redes criminales y sus rutas de narcotráfico a las autoridades, mientras que aquellas que no se acogieron a los beneficios del gobierno fueron golpeadas con dureza por la Fuerza pública.

Figura 20. Narrativa Escenario Apuesta Fenómeno de Drogas



Fuente: Elaboración propia.

3.6 Conclusiones

Las drogas ilícitas constituyen un fenómeno multidimensional que afecta los campos político, económico, militar, social, a nivel nacional e internacional. Para entenderlo y dar un manejo adecuado a su complejidad, se hace necesario abordarlo desde una perspectiva holística que incluya un enfoque social, un enfoque de salud pública y un enfoque legal, dentro del marco del concepto de "seguridad humana" planteado por el presidente Gustavo Petro. Adicionalmente, se requiere la participación de organismos gubernamentales, multilaterales, no gubernamentales, además del compromiso de la población en general.

Las altas ganancias generadas por el cultivo, producción y envío de drogas ilícitas hacia el exterior, así como su comercialización al interior del país, dónde se observa con preocupación el aumento en los índices de adicción a las sustancias psicoactivas dentro de la población (convirtiéndose además en un problema de salud pública), son el

combustible que con grandes sumas de dinero complejizan los conflictos sociales en Colombia, además que se relacionan con otros delitos que afectan al país.

Los resultados del análisis realizado en este capítulo, presentan como escenario tendencial, aquel que tiene más probabilidad de realización, un futuro desalentador, donde la desarticulación entre los actores involucrados en las políticas contra el narcotráfico no logra la aplicación efectiva de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos con el fin de resolver el problema de las drogas en Colombia, como el fortalecimiento del control estatal del territorio, acciones contra las cadenas del narcotráfico, la desarticulación de los grupos armados ilegales, la presencia en todos los municipios del país de las instituciones del Estado, el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni la total gobernabilidad del país.

un futuro desalentador, donde la desarticulación entre los actores involucrados en las políticas contra el narcotráfico no logra la aplicación efectiva de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos con el fin de resolver el problema de las drogas en Colombia

Por otra parte, la llegada de un nuevo gobierno con su enfoque centrado en la “seguridad humana” en sus diferentes componentes de seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal y seguridad comunitaria y política, se convierte en una gran oportunidad para generar los consensos necesarios dentro de los diferentes sectores sociales e institucionales del país, así como con la comunidad internacional; que permitan realizar conjuntamente las acciones requeridas que lleven al cumplimiento de los objetivos propuestos para alcanzar la mejor solución posible al problema de las drogas en el país, evitando más derramamiento de sangre y permitiendo a todos los colombianos vivir la paz.

3.7 Recomendaciones

Con el fin de revertir la tendencia de fracaso en la solución del problema de las drogas en Colombia evidenciada en el estudio realizado y con el fin de llegar al escenario apuesta, con las condiciones de seguridad que permitan la convivencia pacífica de los ciudadanos, se recomienda la adopción de las siguientes decisiones y acciones:

Desarrollar a profundidad el concepto de “seguridad humana” presentado por el gobierno, para balancear sus siete componentes (seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política) de forma diferencial por regiones, que permita enfrentar los problemas económicos de determinados sectores de la población, asegurar la alimentación de comunidades vulnerables, atender el problema de salud de los adictos a las drogas mientras se utilizan las capacidades de Fuerzas Armadas en la protección de las personas y el medioambiente.

Generar puntos de control en zonas fronterizas mediante el empleo de las capacidades de la fuerza pública, de tal forma que se impida el transporte de droga, especialmente hacia países latinoamericanos que son utilizados como plataformas de salida.

Fortalecer las relaciones de judiciales y de investigación criminal con otros países de continentes lejanos como África, Asia y Oceanía, teniendo en cuenta la aparición de nuevas rutas para el transporte de drogas ilícitas hacia antiguos y nuevos mercados, generando altas ganancias para los narcotraficantes.



Fuente: Ejército Nacional de Colombia, 2022

Dar continuidad a los estudios entre las diversas instituciones involucradas, orientados a generar las proyecciones frente a los sistemas de alarma y prevención, así como en el desarrollo de canales de comunicación directa desde todas las líneas.

Diseñar estrategias integrales de intervención, con participación de diversas entidades del Estado para enfrentar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico, los delitos conexos al mismo y los actores dinamizadores, creando además de acciones operativas que desestimen el

delito, acciones preventivas y de impacto a largo plazo, en las que se incluyan programas de educación, salud, empleo, entre otras.

Desarrollar acciones orientadas a garantizar la soberanía, la integración territorial, la protección de la población y su bienestar, así como la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

Fortalecer la política de Ciencia y tecnología del Ministerio de Defensa, que aporte a la innovación, transformación y fortalecimiento del sector defensa; dando continuidad a la profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas militares, la Policía Nacional y sus familias.

Consolidar acciones de inteligencia, contrainteligencia e investigación criminal, basado en los pilares de: prevención de la criminalidad, definición de los comportamientos antisociales juzgamiento de comportamientos delictivos, cumplimiento de la sanción penal, resocialización para el regreso a la vida en convivencia y paz.

Fortalecer las capacidades de la big data y analítica de datos, para atender oportunamente el delito mediante análisis prospectivos para enfocar la atención y las acciones preventivas.



A sunset scene over a body of water. The sky is a mix of orange, yellow, and dark blue. A boat with a canopy is on the left, with several people silhouetted against the bright light of the setting sun. The water reflects the colors of the sky. A large red diagonal shape is overlaid on the right side of the image.

MIGRACIÓN REGIONAL

CAPÍTULO 4



MIGRACIÓN REGIONAL

4.1 Importancia para Colombia

La ubicación geoestratégica de Colombia la convierte en un atractivo para los migrantes de diversos países, quienes buscan pasar hacia Norteamérica, en donde pretenden encontrar un lugar mejor para sus familias, salir de las persecuciones políticas, mejorar sus economías e incluso como se dice comúnmente, buscar el sueño americano.

De la misma manera, Colombia, históricamente se ha caracterizado por ser un punto de encuentro para una importante masa emigrante, por ello, el Gobierno impulsó una política pública para todos aquellos colombianos residentes en el exterior, la cual se inscribió en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010). Dentro de esta plan, se abordaron temas como el soporte transversal para la política del país, trazando la necesidad de continuar con iniciativas que promovieran la caracterización de la población migrante, la gestión de los flujos migratorios laborales, la ampliación de servicios sociales para los migrantes, las remesas y el apoyo para facilitar que los colombianos en el exterior pudieran acercarse al sistema financiero con

costos menores en la realización de sus transacciones (Cancillería de Colombia, 2020).

4.2 Diagnóstico por Dimensiones

4.2.1 Dimensión Política

Teniendo en cuenta que hay aproximadamente 6'000.000 de migrantes venezolanos dentro del territorio nacional, el 56% de estos se encuentran en condición de irregularidad, es decir; cerca de 3.360.000 venezolanos. Además, la Organización de Naciones Unidas (ONU) calcula que más de 5 millones de venezolanos han salido de su país en los últimos años. Lo que quiere decir que, dentro del territorio colombiano permanecerían más del 34% del total de venezolanos que han abandonado su país (Cancillería de Colombia, 2020).

Sobre esta situación, el expresidente de la República, Iván Duque, difundió el Estatuto de Migración llamado "Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos"; el cual es un "mecanismo complementario al régimen de protección internacional

de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica” (Cancillería de Colombia, 2020). Este Estatuto está proyectado para una vigencia de diez años, teniendo en cuenta que la implementación de las medidas formuladas requiere de esfuerzos económicos, técnicos, físicos y tecnológicos significativos.

La política expedida por el Gobierno Nacional sobre la migración parte de imperativo de resguardo de los derechos humanos de la población venezolana que, ha tenido que salir de su país, significando con ello la legalización del estatus migratorio de aproximadamente de dos millones de personas (Cancillería de Colombia, 2020). Cristian Garcés (2022), citado por entrevista en Infobae se refiere a la definición de seguridad humana que proporciona el Presidente Gustavo Petro quien conceptualiza a la seguridad humana como uno de los principios fundamentales de su propuesta de gobierno y la cual no puede obtenerse sin un control adecuado del fenómeno migratorio destaca:

transformaremos el enfoque de la seguridad basada en la construcción y eliminación del enemigo interno para pasar a una seguridad humana basada en la igualdad, la protección de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana, el cuidado de la vida y la naturaleza[...] (Petro, 2021)

4.2.2 Dimensión Económica

Los flujos migratorios que convergen en Colombia pueden provocar diversos efectos económicos dentro del país como es el costo fiscal, del cual se derivan los montos de atención para los migrantes, en donde se incluyen desde sus necesidades básicas hasta su sostenimiento. Para el año 2018, el margen de atención monetaria ascendió a 1,3 billones de pesos de acuerdo con la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo, 2012).

4.2.3 Dimensión Psicosocial

Dentro de la dimensión psicosocial se puede encontrar la xenofobia como un factor determinante para la migración masiva que se vive Colombia, puesto que a pesar de que las acciones xenófobas dentro del país no han llegado a mayores, existe una latente preocupación entre la comunidad. Por tal motivo, la Procuraduría General de la Nación junto con USAID y la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), generaron una campaña de concienciación en contra de la xenofobia llamada “Aquí cabemos todos, Por una Colombia libre de Xenofobia”

Esta campaña tiene como fin “prevenir los discursos xenófobos [...] resaltar la migración positiva [...] a través del trabajo, las ideas y el talento de los refugiados y migrantes, los países de acogida crecen social, económica y culturalmente,



Fuente: Armada de Colombia, 2022

ganando en diversidad y pluralismo” (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). Igualmente, tiene como objetivo reconocer el derecho a la no discriminación, y el rechazo absoluto a la estigmatización de los refugiados, basándose en el artículo 13 de la Constitución Política donde se establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación [...]”. (Constitución Política de Colombia, Art. 13, 1991)

4.2.4 Dimensión Militar

Grupos criminales como las disidencias de las FARC (GAO-r), el ELN (GAO-ELN), Clan del Golfo, Caparros, Pelusos, entre otros a nivel nacional intervienen en las dinámicas migratorias. En tanto que, por ejemplo, para el caso del Clan del Golfo se presentan la incidencia en los procesos migratorios en la población irregular supone una fuente de ingresos lucrativa para sus actividades criminales (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

El expresidente Iván Duque argumentaba que “estos grupos han estado operando a sus anchas en territorio venezolano con la anuencia y protección del régimen dictatorial de Nicolás Maduro”, lo que demanda un mayor esfuerzo por parte de la inteligencia de Colombia para prevenir que estos desplazamientos sigan presentándose en esta zona limítrofe. Además, dificultan el proceso de control migratorio ya que, con los constantes ataques y la presencia de economías ilegales en las zonas más alejadas del país, zonas de frontera y demás territorios donde la labor de fuerza pública pretenda ser obstaculizada por actores irregulares que disputan el control y monopolio de la fuerza a nivel local y regional.

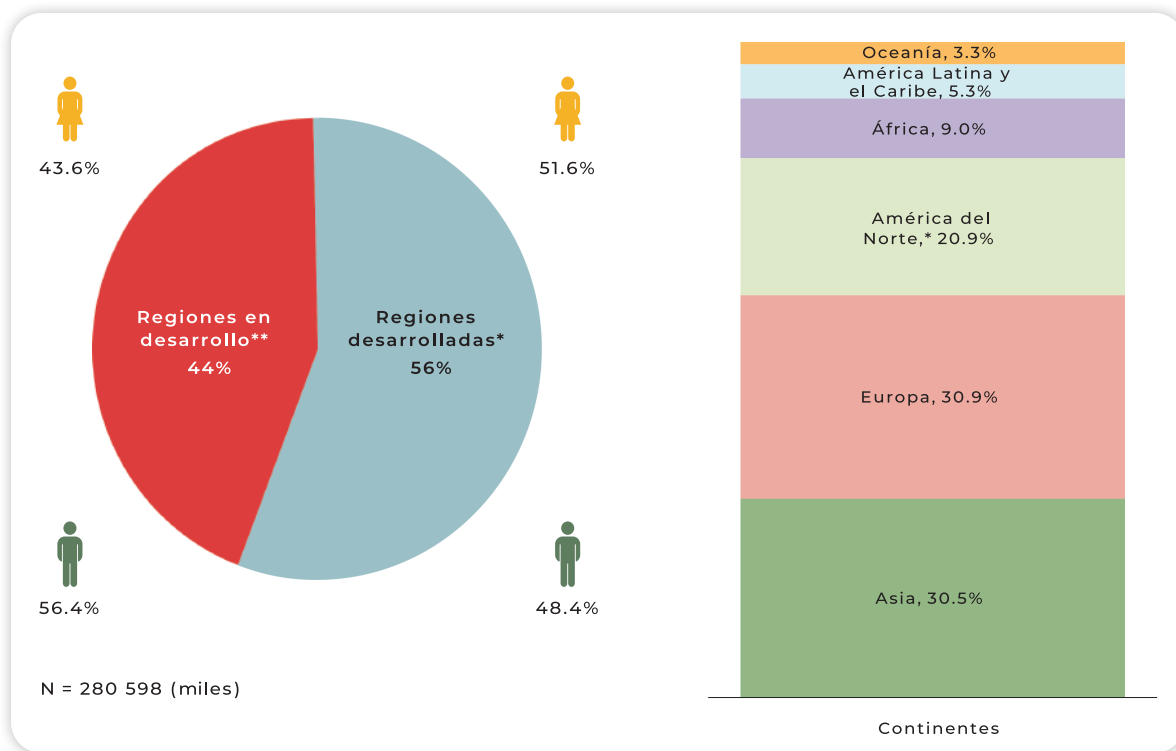


Fuente: Armada de Colombia, 2022

7.3 Tendencias mundiales que afectan al tema

Los principales factores para determinar el fenómeno migratorio internacional y que permiten tener punto de partida para el análisis, son las cifras migratorias, los corredores migratorios, el factor económico representado en las remesas internacionales y, por último, los tipos de migración. Estos factores constituyen la mayor parte de las tendencias mundiales sobre la migración, ya que ayudan a entender la evolución de las variables geográficas y las dinámicas demográficas.

Para el 2020 se determinó que en el mundo había aproximadamente 281 millones de personas migrantes internacionales, las cuales equivalen el 3.6% de la población mundial. Sobre esto, es relevante determinar cómo es la distribución de los migrantes, con el fin de examinar cuáles son los destinos más frecuentes y las tendencias de los desplazamientos. Como se indica en la figura, “distribución de personas emigrantes en el mundo” la tendencia de los migrantes va encaminada a buscar regiones desarrolladas, partiendo de la expectativa por tener mejores oportunidades de vida, trabajo y estabilidad. Por su parte el Centro de Estudios Migratorios (2018) indica que de 3 de cada 5 migrantes internacionales (56.0%) se encuentran en algún país que forma parte de las regiones desarrolladas del mundo.

Figura 21. Distribución de personas emigrantes en el mundo

Fuente: MOVILIDADes. Análisis de la movilidad humana, año 3, número 8, octubre-diciembre de 2021

Entre estas regiones desarrolladas se encuentran como principales países de destino de migrantes, según Centro de estudios Migratorios (2018), son Estados Unidos (46.6 millones), Alemania (12.0 millones) y Rusia (11.6 millones), siendo los principales países receptores de inmigrantes a nivel mundial. Mientras que, entre países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se

encuentra el Reino Unido, que ocupa la tercera posición (8.5 millones), después de Estados Unidos y Alemania.

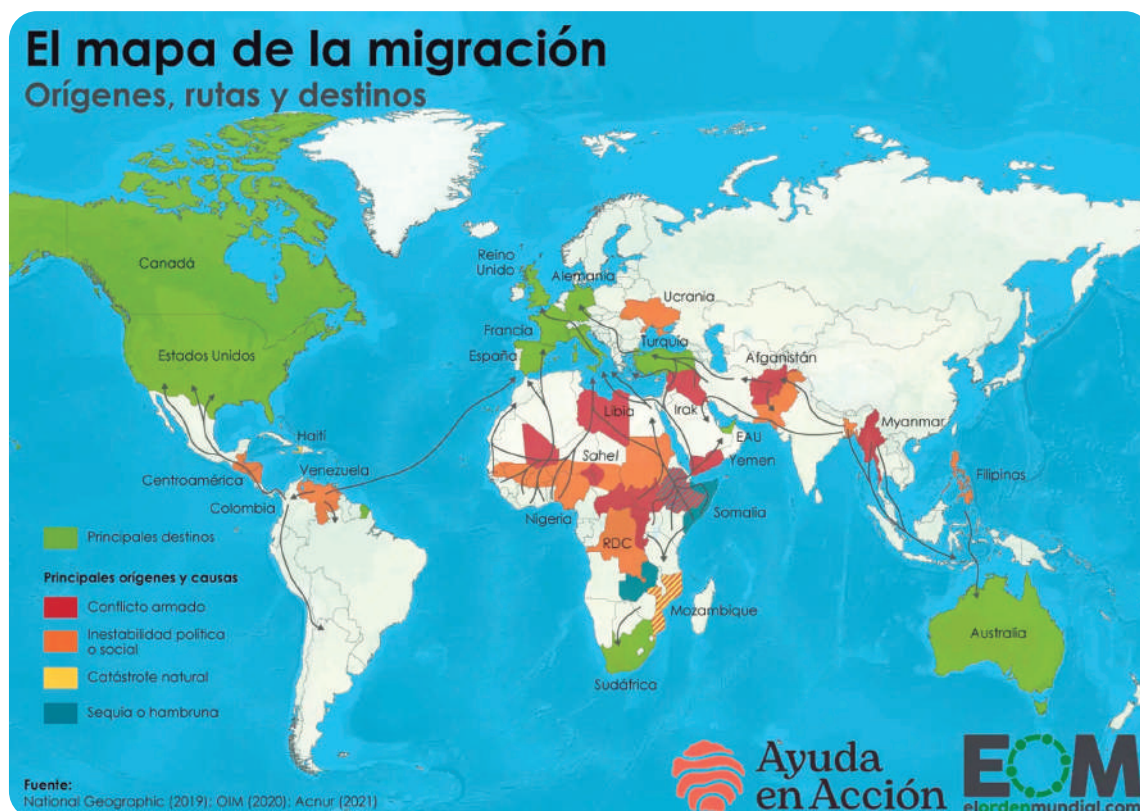
Los corredores migratorios son representados como las acumulaciones de movimientos migratorios masivos, por lo general perduran en el tiempo y funcionan como un objeto principal de análisis para determinar los principales destinos de los migrantes. De este modo,

en el mapa de los principales orígenes, rutas y destinos de la migración, se observa que Estados Unidos es el uno de los principales países destinos de los migrantes, que como menciona la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2021), dispone del principal corredor migratorio en el mundo, conformado por México-Estados Unidos, con 10.9 millones de personas migrantes mexicanas, las cuales en

2020 representaban 97.0% del total de mexicanos residentes en el exterior.

Cabe mencionar que esta población ha disminuido en los últimos 10 años, según las estimaciones presentadas para 2010 y 2015, la cantidad de mexicanos en Estados Unidos reportó 12.2 y 11.6 millones, respectivamente. No obstante, continúa siendo el principal corredor migratorio del mundo.

Figura 22. Mapa de los principales orígenes, rutas y destinos de la migración mundial

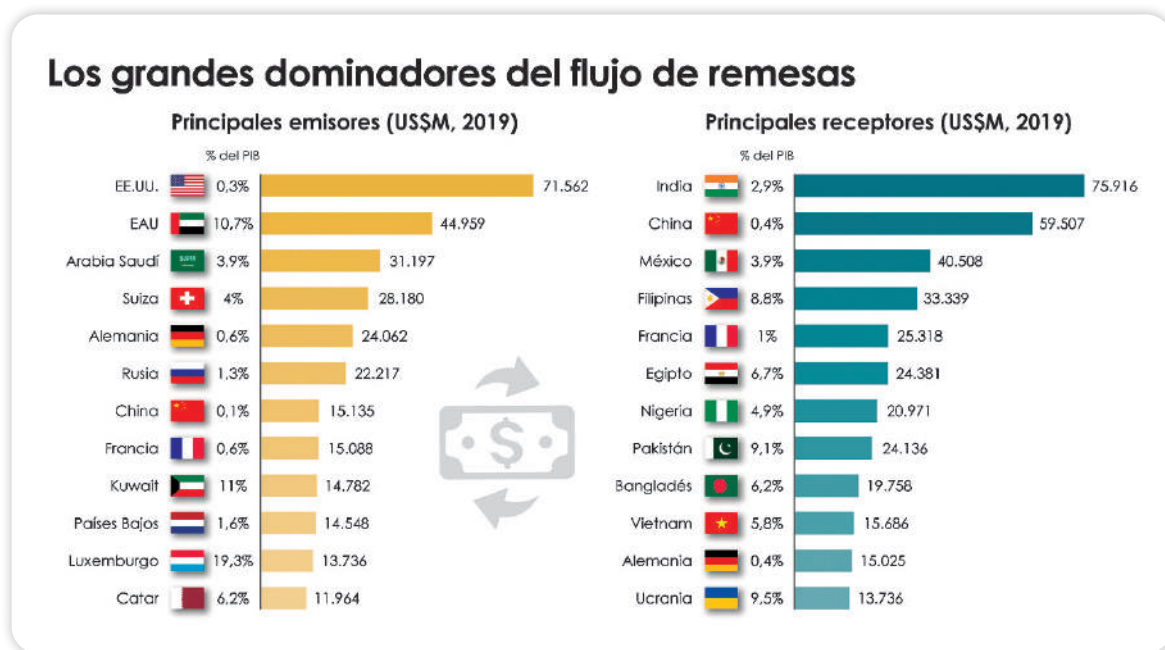


Fuente: El Orden Mundial, 2021

Las remesas internacionales ayudan a evidenciar cuáles son los países en donde los migrantes realizan transacciones a sus familias o comunidades que se encuentran en su lugar de origen con el fin de brindarles una ayuda económica, ya que por lo general en los países en donde se encuentran el valor de la moneda es mayor. Un ejemplo, puede ser un individuo colombiano que se encuentra trabajando en España, el cual envía dinero a su familia en Colombia. De esta manera, según cifras del Banco Mundial y Centro de Estudios

Monetarios Latinoamericano (Organización Internacional para las Migraciones, 2022) los principales países emisores de remesas son: Estados Unidos, Emiratos Árabes, Arabia Saudí, Suiza, Alemania, Rusia, China, Francia, Kuwait, Países Bajos, Luxemburgo y Catar. Mientras, los Estados receptores de remesas son: India, China, México, Filipinas, Francia, Egipto, Nigeria, Pakistán, Bangladesh, Vietnam, Alemania, y Ucrania. Esto, considerando que son cifras aplicables para el año 2019, y se encuentran sujetas a cambios dadas las condiciones político-sociales de los países.

Figura 23. Principales países receptores y emisores de remesas



Fuente: Merino, 2020

El concepto de migración de acuerdo con el destino se divide en migraciones internacionales y nacionales, de la siguiente manera:

- 1. Migraciones internacionales:** ocurre cuando los individuos traspasan las fronteras de sus países de origen o del país en donde se encuentran, estas pueden ser definidas por traslados simplemente por un destino fronterizo con el país de origen como puede ser el caso de pasar de México a Estados Unidos, o un traslado intercontinental como lo puede ser desde Colombia a cualquier país europeo.
- 2. Migraciones nacionales:** el traslado se limita a zonas ubicadas dentro del territorio nacional, estos traslados por lo general se dan de forma rural-urbana, en donde los individuos se desplazan de una zona rural a una ciudad capital.
- 3. Migración de acuerdo con la voluntad:** se divide en migraciones voluntarias y forzadas, tal y como se presenta.
 - Migraciones voluntarias: estas migraciones se dan gracias a que los individuos buscan mejorar su calidad de vida, con esto eligen destinos que les puedan garantizar mejores oportunidades.
 - Migraciones forzadas: los individuos no desean salir de sus

lugares de destino, pero se ven forzados ya que su vida puede estar en peligro. Por lo tanto, no es una decisión propia, estas se dan en su mayoría por catástrofes naturales o por conflictos políticos armados y guerras.

- 4. Migración de acuerdo con el tiempo:** suelen ser temporarias y/o definitivas, así:
 - Migraciones temporarias: en estas el individuo se ubica en un destino por un tiempo determinado, son conocidas también como migraciones golondrinas y están asociadas por temas laborales o profesionales.
 - Migraciones definitivas: los migrantes se ubican de manera permanente en su destino y no esperan un traslado próximo, esto con el fin de llevar una vida en sus destinos seleccionados autónomamente.

4.4 Variables Estratégicas

En el marco de una visión sistémica de la realidad, la identificación y la priorización de las variables permite focalizar el análisis sobre aquellas que influyen mayormente la construcción del futuro. Por lo anterior se identificaron variables a través de fuentes primarias y secundarias que permitieron conocer la realidad del fenómeno de la migración ilegal.

4.4.1 Identificación de variables mediante análisis DOFA

A continuación, se utiliza la matriz DOFA como herramienta para presentar el resumen de la información analizada en las dimensiones previamente presentadas.



Debilidades del Estado frente al tema estudiado

- Ausencia de políticas públicas referentes a la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia: Una de las falencias más grandes que se encuentra en la política migratoria en Colombia son las limitantes para la implementación de políticas públicas o modificaciones del ordenamiento jurídico, donde se priorice la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia, así como la prevención de posibles vectores de violencia. Nuevamente se destaca el objetivo del nuevo gobierno de definir en la seguridad humana un factor clave de éxito de la política social del país en sus próximos años.
- Ausencia de validez material en políticas migratorias: pese a que el Estado colombiano ha efectuado labores por construir normas más detalladas en el ámbito de migración, en la práctica el cumplimiento de las normas afronta variables desafiantes para su aplicación y acatamiento.
- Financiación planes, programas y proyectos para la atención de la población migrante en Colombia: Colombia, a pesar de ser el principal receptor de población migrante venezolana enfrenta la crisis humanitaria y el éxodo venezolano con notables limitaciones desde el ámbito de financiación. Si bien se ha impulsado una diplomacia en línea con la garantía y respeto por los Derechos humanos para la población migrante venezolana, existen necesidades por cubrir que requieren mayor cooperación internacional en la gestión de riesgo humanitario y la obtención de mayores recursos.
- Política de visas colombianas: Colombia no ha modificado su política de visas, la cual representa altos costos y requiere necesariamente contar con un pasaporte. Estos requisitos pueden ser de imposible cumplimiento para gran parte de la población venezolana, que en muchos casos se ve obligada a cruzar hacia Colombia por pasos irregulares.
- Políticas migratorias adoptadas de manera provisional: las medidas aplicadas por el Estado colombiano adoptaron el fenómeno migratorio de manera provisional. Dicha coyuntura ha mostrado la necesidad de gestar una política de largo aliento, fundada en principios de igualdad y no discriminación hacia toda la población extranjera migrante que ingresa al país y que precisa canales permanentes de atención e integración social.



Fortalezas del Estado frente al tema estudiado

- Enfoque en seguridad humana: El enfoque en cuanto a seguridad humana que ha planteado el Gobierno colombiano a lo largo del proceso migratorio se ha dado de una manera consciente, priorizando las vidas y la situación por la que pasa la población venezolana, sin dejar de lado los intereses nacionales del Estado colombiano ni tampoco arriesgando la seguridad ni el bienestar de la nación.
- Marco judicial adecuado: a pesar de estar limitado y con la necesidad de ampliarse y modernizarse, el marco judicial en cuanto a la migración en Colombia permite la armonización de las políticas migratorias teniendo en cuenta el comportamiento actual y futuro de los flujos migratorios en el país.
- Disponibilidad de información para la toma de decisiones: la información disponible para el diseño de políticas públicas ha mejorado en calidad y en disponibilidad.
- Beneficios macroeconómicos para la nación a causa de la migración: el choque migratorio genera una respuesta positiva de los principales agregados macroeconómicos como la producción, el consumo y la inversión.
- Experiencia para futuros escenarios similares: la migración le brindaría al Estado colombiano una amplia experiencia para afrontar problemáticas de este tipo y generar un marco de lecciones aprendidas a fortalecerse. Lo anterior tomando como referente los aspectos como falencias y puntos de necesidad para fortalecer el marco legal, repercutiendo esto en un mejor sistema migratorio que brinde seguridad a la nación



Amenazas para el Estado frente al tema estudiado

- Sector Salud: la población que llega de Venezuela es un reto más para el sector salud, la atención a un paciente venezolano puede oscilar alrededor de \$359.845 pesos colombianos, aproximándose a la mitad de una Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado para el año 2018.
Esta coyuntura pone sobre la mesa la necesidad del fortalecimiento de la red hospitalaria, tanto para la población colombiana como la migrante y hace aún más evidente la urgente y necesaria articulación con las entidades territoriales para coordinar las intervenciones colectivas, así como las intersectoriales.
- Seguridad Nacional de Colombia: la migración venezolana causa afectaciones para la seguridad nacional colombiana desde varios aspectos, que involucran también a la criminalidad, puesto que los Grupos Armados Organizados (GAO) (especialmente el ELN) se aprovechan de las circunstancias críticas que obligan a los ciudadanos venezolanos a emigrar a territorio colombiano para reclutarlos en sus filas.
También hay que considerar los problemas de seguridad que pueden conllevar la proliferación de pasos clandestinos dentro de un margen fronterizo que desde el segundo semestre de 2018 afronta el condicionante del distanciamiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos colombiano y venezolano.



Amenazas para el Estado frente al tema estudiado

- El mercado laboral y la informalidad: según estudios realizados al respecto, el 57% de la población venezolana trabaja en la economía informal o sumergida; el 58% no tiene contrato laboral; el grupo etario que mayor población tiene (91,3%) es entre los 20 años y 50 años; el 91,3% de los encuestados tienen menos de 5 años en el país mientras que el 72% de los individuos observados tienen menos de 3 años trabajando.
Los datos encontrados coinciden con el pico del flujo migratorio, muestran que los migrantes tardan entre 1 y 2 años en conseguir un empleo, generalmente en la economía sumergida y sin contrato laboral, a pesar de que el 62% de ellos tiene estudios universitarios.
- Las modificaciones del perfil epidemiológico: según el Ministerio de Salud y Protección Social, entre marzo de 2017 a enero de 2019, se han reportado al Ministerio de Salud y Protección Social un total de 557.833 atenciones en los servicios de salud prestadas a 183.377 personas venezolanas migrantes y se han aplicado un total de 904.963 dosis de biológicos a personas venezolanas.
Se han movilizado recursos por 45 mil millones de pesos del presupuesto en atención de emergencia, vacunaciones, de medicamentos e insumos equipos extramurales y medicamentos antirretrovirales, VIH/SIDA, consultas de distinto orden y toma de ecografía obstétrica, entre otros.
Es prioritario, revisar en los migrantes venezolanos el manejo de las enfermedades de transmisión sexual (VIH y sífilis), la salud mental, abordar de forma muy seria la tuberculosis y los cuidados materno-infantiles, así como reentrenar al talento humano sobre enfermedades infecciosas que habían desaparecido como el sarampión.
- Salarios en el sector informal: La migración irregular representa un posible factor de impacto para la contracción de ingresos en el sector informal, ampliando así la brecha salarial y de consumo entre trabajadores formales e informales.



Oportunidades para el Estado frente al tema estudiado

- Inversión Extranjera Directa-IED: la migración contribuye en una situación favorable para la inversión extranjera, la internacionalización de la economía colombiana, el turismo, el ingreso de extranjeros interesados en desarrollar proyectos de vida en Colombia.
- Desarrollo económico de la nación: en un contexto de paz se generan oportunidades para el desarrollo del país, tanto a nivel económico como también a nivel social y cultural, situación que impacta los movimientos migratorios.
- Fortalecimiento de las Políticas Públicas interconectadas con asuntos migratorios: bajo las condiciones de un contexto de paz es posible que el tráfico ilícito de migrantes se intensifique, por lo que se hace necesario contar con políticas públicas que ordenen la acción estatal y respondan al marco de la gobernanza migratoria para hacer frente a este flagelo.



Oportunidades para el Estado frente al tema estudiado

- Favorecimiento de zonas afectadas por el conflicto armado: los procesos migratorios pueden favorecer el desarrollo en las zonas afectadas históricamente por el conflicto armado en Colombia, al tener una mayor cantidad de migrantes con los cuales se pueda estimular la dinamización económica de aquellas áreas que requieran mano de obra disponible para la generación de proyectos e infraestructura productiva. Las dinámicas en estas zonas pueden cambiar de forma positiva, sin embargo, es necesario un aumento en la integración social además de un aumento de la presencia Estatal en estos territorios.
- Articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales: es necesario trabajar articuladamente con gobiernos locales para desarrollar proyectos de integración social que eviten efectos negativos de la migración, como la separación y aislamiento de comunidades extranjeras que puedan profundizar las desigualdades.

4.4.2 Listado y descripción de las variables

Tabla 17. Listado y descripción de Variables Migración Regional

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
1	Ausencia de políticas públicas referentes a la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia	AUSPOL	Una de las falencias más grandes que se encuentra en la política migratoria en Colombia son las limitantes para la implementación de políticas públicas o modificaciones del ordenamiento jurídico, donde se priorice la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia, así como la prevención de posibles vectores de violencia.
2	Ausencia de validez material en políticas migratorias	AUSVAL	Pese a que el Estado colombiano ha efectuado labores por construir normas más detalladas en el ámbito de migración, en la práctica el cumplimiento de las normas afronta variables desafiantes para su aplicación y acatamiento.
3	Financiación planes, programas y proyectos para la atención de la población migrante en Colombia	FINPLA	Colombia, a pesar de ser el principal receptor de población migrante venezolana enfrenta la crisis humanitaria y el éxodo venezolano con notables limitaciones desde el ámbito de financiación.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
4	Política de visas colombianas	POLVIS	Colombia no ha modificado su política de visas, la cual representa altos costos y requiere necesariamente contar con un pasaporte.
5	Políticas migratorias adoptadas de manera provisional	POLMIG	Las medidas aplicadas por el Estado colombiano adoptaron el fenómeno migratorio de manera provisional.
6	Inversión Extranjera Directa	INVEST	La migración contribuye en una situación favorable para la inversión extranjera, la internacionalización de la economía colombiana, el turismo, el ingreso de extranjeros interesados en desarrollar proyectos de vida en Colombia.
7	Desarrollo económico de la nación	DESECO	En un contexto de paz se generan oportunidades para el desarrollo del país, tanto a nivel económico como también a nivel social y cultural, situación que impacta los movimientos migratorios.
8	Fortalecimiento de las Políticas Públicas interconectadas con asuntos migratorios	FORPOL	Bajo las condiciones de un contexto de paz es posible que el tráfico ilícito de migrantes se intensifique, por lo que se hace necesario contar con políticas públicas que ordenen la acción estatal y respondan al marco de la gobernanza migratoria para hacer frente a este flagelo.
9	Favorecimiento de zonas afectadas por el conflicto armado	FARZON	Los procesos migratorios pueden favorecer el desarrollo en las zonas afectadas históricamente por el conflicto armado en Colombia, al haber una mayor cantidad de migrantes con los cuales se pueda estimular la dinamización económica de aquellas áreas que requieran mano de obra disponible para la generación de proyectos e infraestructura productiva.
10	Articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales	ARTGOB	Es necesario trabajar articuladamente con gobiernos locales para desarrollar proyectos de integración social que eviten efectos negativos de la migración, como la separación y aislamiento de comunidades extranjeras que puedan profundizar las desigualdades.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
11	Enfoque en seguridad humana	ENFSEG	El enfoque en cuanto a seguridad humana que ha planteado el Gobierno colombiano a lo largo del proceso migratorio se ha dado de una manera consciente, priorizando las vidas y la situación por la que pasa la población venezolana, sin dejar de lado los intereses nacionales del Estado colombiano ni tampoco arriesgando la seguridad ni el bienestar de la nación.
12	Marco judicial adecuado	MARJUD	A pesar de estar limitado y con la necesidad de ampliarse y modernizarse, el marco judicial en cuanto a la migración en Colombia permite la armonización de las políticas migratorias teniendo en cuenta el comportamiento actual y futuro de los flujos migratorios en el país.
13	Disponibilidad de información para la toma de decisiones	DISINF	La información disponible para el diseño de políticas públicas ha mejorado en calidad y en disponibilidad.
14	Beneficios macroeconómicos para la nación a causa de la migración	BENMAC	El choque migratorio genera una respuesta positiva de los principales agregados macroeconómicos como la producción, el consumo y la inversión.
15	Experiencia para futuros escenarios similares	EXPFUT	La migración le brindaría al Estado colombiano una amplia experiencia para afrontar problemáticas de este tipo y generar un marco de lecciones aprendidas a fortalecerse.
16	Sector Salud	SECSAL	Esta coyuntura pone sobre la mesa la necesidad del fortalecimiento de la red hospitalaria, tanto para la población colombiana como la migrante.
17	Seguridad Nacional de Colombia	SEGNAC	La migración venezolana causa afectaciones para la seguridad nacional colombiana desde varios aspectos, que involucran también a la criminalidad, puesto que los Grupos Armados Organizados (GAO) (especialmente el ELN) se aprovechan de las circunstancias críticas que obligan a los ciudadanos venezolanos a emigrar a territorio colombiano para reclutarlos en sus filas.

	Nombre Largo	Nombre Corto	Descripción
18	El mercado laboral y la informalidad	MERLAB	Según un estudio del Doctor Julio Alfonso González Mendoza, el 57% de la población venezolana trabaja en la economía informal o sumergida; el 58% no tiene contrato laboral; el grupo etario que mayor población tiene (91,3%) es entre los 20 años y 50 años; el 91,3% de los encuestados tienen menos de 5 años en el país mientras que el 72% de los individuos observados tienen menos de 3 años trabajando.
19	Las modificaciones del perfil epidemiológico	MODPER	Según el Ministerio de Salud y Protección Social, entre marzo de 2017 a enero de 2019, se han reportado al Ministerio de Salud y Protección Social un total de 557.833 atenciones en los servicios de salud prestadas a 183.377 personas venezolanas migrantes y se han aplicado un total de 904.963 dosis de biológicos a personas venezolanas.
20	Salarios en el sector informal	SALINF	La migración irregular representa un posible factor de impacto para la contracción de ingresos en el sector informal, ampliando así la brecha salarial y de consumo entre trabajadores formales e informales.

Fuente: Elaboración propia.

4.4.3 Análisis y Priorización de Variables Estratégicas

El análisis estructural permite identificar aquellas variables con mayor influencia y dependencia en el sistema analizado, las cuales se configuran en el motor de cambio que configurará los escenarios de futuro.

Matriz de Influencias Directos (MID)

La siguiente matriz analiza la influencia y dependencia entre las distintas variables identificadas. De 0 a 3 propone la fortaleza entre estas, donde 0 corresponde a una relación inexistente y 3 la más fuerte.

Tabla 18. Matriz de Influencias Directas Migración Regional

	AUSPOL	AUSVAL	FINPLA	POLVIS	POLMIG	INVEST	DESECO	FORPOL	FARZON	ARTGOB	ENFSEG	MARJUD	DISINF	BENMAC	EXPFUT	SECSAL	SEGNAC	MERLAB	MODPER	SALINF
AUSPOL	0	3	3	3	3	1	1	1	2	3	3	3	2	3	2	1	2	2	1	3
AUSVAL	3	0	3	3	3	1	3	3	2	3	3	2	2	2	2	3	3	3	0	2
FINPLA	3	3	0	1	3	0	2	3	3	3	3	2	2	3	2	3	2	2	0	1
POLVIS	0	2	1	0	2	1	1	2	1	0	2	3	1	2	2	0	2	3	0	2
POLMIG	2	3	3	2	0	0	1	2	3	2	3	1	1	2	3	2	3	2	2	1
INVEST	2	2	2	2	2	0	3	1	2	3	1	1	0	2	1	1	1	2	0	2
DESECO	1	2	3	1	1	3	0	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	0	3
FORPOL	3	0	2	0	3	1	3	0	2	2	2	3	2	3	3	2	3	3	0	2
FARZON	0	3	3	1	1	2	3	2	0	2	2	1	2	3	3	2	3	3	0	3
ARTGOB	1	0	1	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
ENFSEG	1	1	1	1	1	0	3	2	2	1	0	2	1	2	1	1	1	1	1	2
MARJUD	1	2	1	3	0	3	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1
DISINF	0	1	2	1	1	1	3	3	2	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1
BENMAC	3	0	1	0	2	0	3	3	3	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1
EXPFUT	1	1	0	2	1	0	2	3	3	3	0	1	2	1	0	0	1	0	0	1
SECSAL	2	0	1	0	1	0	3	2	3	1	2	0	1	1	1	0	0	0	0	2
SEGNAC	1	1	2	2	1	0	3	2	3	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1
MERLAB	1	0	0	0	2	0	3	1	3	0	1	1	2	0	2	1	1	0	0	1
MODPER	1	1	2	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0
SALINF	2	0	0	0	0	0	3	1	3	1	1	1	0	1	1	0	1	2	0	0

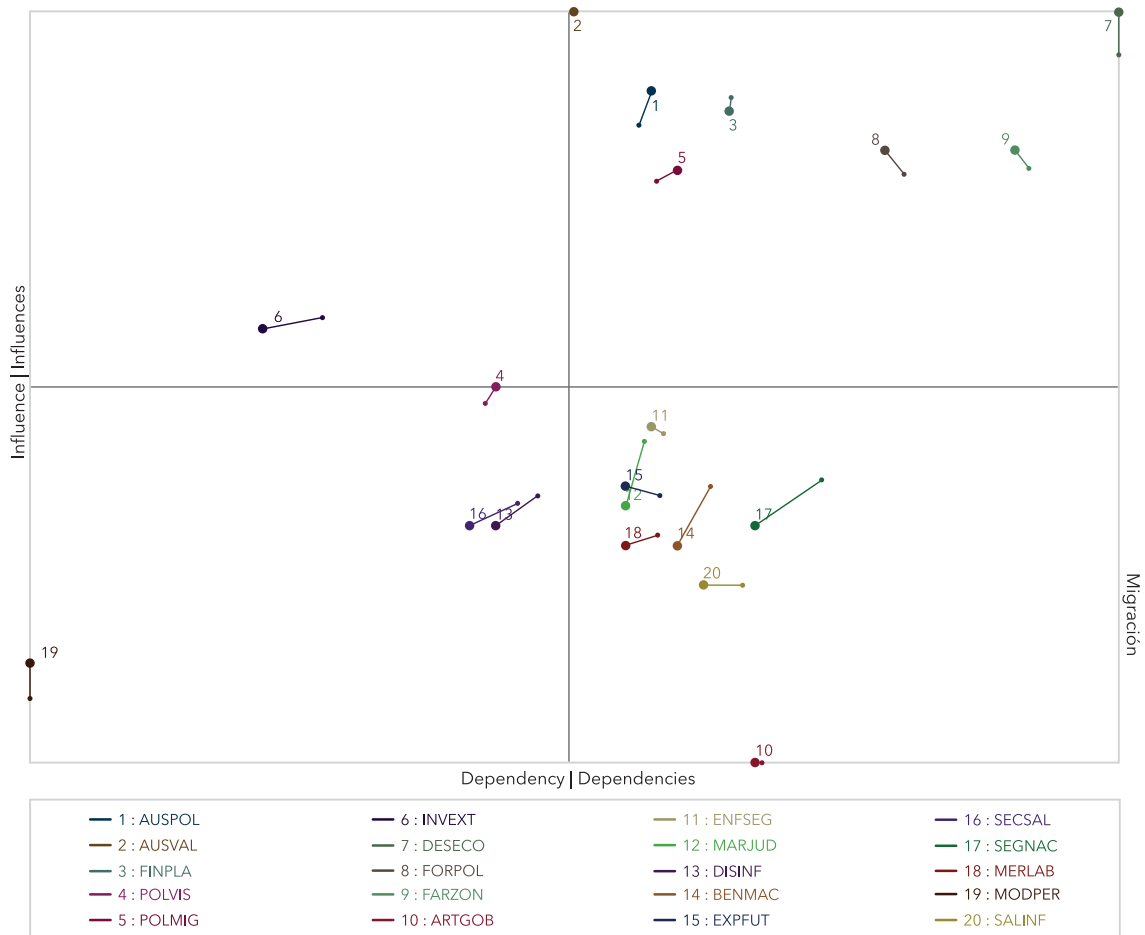
Fuente: Elaboración propia.

Plano Desplazamientos

Teniendo en cuenta el plano de desplazamientos generado por el software

MICMAC®, a continuación de ilustra el Plano de Desplazamientos con relación al tema de migración.

Figura 24. Plan de Desplazamientos Migración Regional
Direct plan / Indirect plan



Fuente: Elaboración Propia

El plano de desplazamientos revela como las siguientes variables tienen una gran influencia y dependencia en la migración

siendo las siguientes 6 variables las de mayor relevancia:

- Variable 1: ausencia de políticas públicas referentes a la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia.
- Variable 2: ausencia de validez material en políticas migratorias.
- Variable 3: financiación planes, programas y proyectos para la atención de la población migrante en Colombia.
- Variable 5: políticas migratorias adoptadas de manera provisional.
- Variable 8: fortalecimiento de las Políticas Públicas interconectadas con asuntos migratorios.
- Variable 9: favorecimiento de zonas afectadas por el conflicto armado.

4.5 Juego de Actores

En el cuadrante superior derecho del Plano de Desplazamientos se identifican las seis (6) variables con mayor influencia y dependencia sobre las demás variables, por lo que se considera que estas variables se pueden convertir en los motores o frenos para la evolución del fenómeno de la migración en Colombia, así:

Variable 1. Ausencia de políticas públicas referentes a la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia (AUSPOL)

Se valora como una de las principales variables en interacción con la mayoría

del grupo, porque sus efectos tienen un impacto social que vulnera los derechos de los inmigrantes, por tanto, ausencia de política pública que erradique la xenofobia, se traduce en prácticas discriminatorias, racistas y de aporofobia, tanto a nivel individual como institucional, reforzando las dificultades de inclusión social y laboral y creando barreras adicionales al ejercicio de sus derechos, principalmente el acceso al trabajo decente y a la protección social.⁴

Variable 3. Financiación planes, programas y proyectos para la atención de la población migrante en Colombia (FINPLA)

Colombia, a pesar de ser el principal receptor de población migrante venezolana enfrenta un éxodo venezolano con notables limitaciones desde el ámbito de financiación propia; los programas de apoyo y de estabilización de la población inmigrante dependen de Gobiernos extranjeros a través de sus agencias cooperación y organizaciones sociales como USAID y OIM, lo que repercute con negatividad en la integración social y económica de las familias.

Variable 5. Políticas migratorias adoptadas de manera provisional (POLMIG)

Esta variable tiene una incidencia alto, por cuanto, Colombia experimentalarecepción

⁴ La protección social se refiere a un ámbito de la política pública cuya función es lograr un nivel de bienestar económico y social que, como mínimo, permita a la población salir de la pobreza, la proteja de los riesgos de caer en ella y facilite el acceso a servicios sociales y de promoción que permitan a las personas adquirir capacidades, ejercer sus derechos y desarrollarse a lo largo del ciclo de vida" (Cecchini y Martínez, 2011).

continúa de migrantes extranjeros en las ciudades y los municipios, en especial de personas con estatus migratorios irregulares que presentan una movilidad geoespacial muy dinámica al interior de los territorios y que están desempleadas o insertas en economías informales, lo que ha impulsado a que los gobiernos locales, por primera vez, deban pensar el tema migratorio dentro de los planes de desarrollo 2020-2024. Un escenario que alterará profundamente los recursos, la participación institucional y las líneas de acción de las agendas programáticas de los gobiernos que, bajo el principio de la igualdad, deben con urgencia incluir a la población migrante en los programas asistenciales y, sobre todo, en las políticas de integración económica y laboral (Universidad del Rosario; Konrad Adenauer Stiftung, 2020)

Variable 7. Desarrollo económico de la nación (DESECO)

La migración gestionada adecuadamente es una oportunidad de desarrollo, Colombia ha venido trabajando en su compromiso con políticas abiertas para la integración social y económica de los migrantes venezolanos desde 2015 con muchas limitantes y un incremento considerable de la economía informal debido a la población que recibe. Hacia finales del 2021, el Banco Mundial destacó los avances colombianos en esta materia, reflejado en acciones como: la emisión de permisos de trabajo, tránsito y estadía; el ampliar el acceso a salud,

educación, a programas sociales y subsidios habitacionales; inversiones que han beneficiado tanto a las comunidades de acogida como a las migrantes regularizadas.

Sin embargo, se estima que hay casi 2,5 millones de venezolanos que tiene residencia en nuestro país sin fecha de retorno, por lo que se debe fortalecer el Estatuto Temporal de Protección que permita regularizar a los migrantes, integrarlos a la sociedad y que accedan a educación, salud y trabajo formal en un lapso de 10 años, lo que incentiva un tránsito migratorio ordenado, disminuye la informalidad, y garantiza la protección a migrantes (Banco Mundial, 2021).

Variable 8. Fortalecimiento de las Políticas Públicas interconectadas con asuntos migratorios (FORPOL)

Colombia cuenta con el CONPES 3603 de Política Integral Migratoria. Sin embargo, este se encuentra más enfocado en potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país, que daban respuesta a las necesidades de las comunidades hacia el 2009 y 2010. Si bien el documento tiene proyección de estrategias hasta el 2019, no era visible el éxodo masivo de venezolanos en el 2015, que fue catalogado como el segundo éxodo activo más grande de migrantes y refugiados en el mundo, después de la crisis de refugiados sirios.

Cada territorio en su instancia departamental y municipal, vienen incorporando en sus políticas públicas, estrategias para garantizar los derechos de las familias migrantes, tal es el caso de Barranquilla, que a través del Decreto 064 de 2020 (Konrad Adenauer Stiftung, 2020), da la posibilidad a migrantes de afiliarse directamente al régimen subsidiado o contributivo por medio de entidades territoriales como las secretarías de Salud municipales, los hospitales e incluso la página web del Ministerio de Salud, en respuesta al incremento de demanda de servicios de salud de migrantes en condición de irregularidad.

Otros ejemplos de acciones concretas en política pública son: creación y consolidación de redes sociales, gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, atracción de capital humano, estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior y de inmigrantes a sus países, estrategias de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de programas de apoyo al migrante e inmigrante y ampliación de los servicios sociales para los migrantes, entre otras.

Variable 9. Favorecimiento de zonas afectadas por el conflicto armado (FARZON)

El conflicto armado en Colombia también ha tocado a familias migrantes, que

llegando a zonas afectadas se han visto envueltas en la realidad y son presionados a trabajar en cultivos ilícitos o viven en municipios que son catalogados en la actualidad como zonas rojas.

Si se piensa en un ideal de vida, en una Colombia en construcción de tejido social, los inmigrantes hacen parte de la cotidianidad de los colombianos y también, debe ser parte integral de un cambio cultural, social y económico. La mayoría de las familias venezolanas migrantes no ven el retorno como un evento cercano en sus vidas, por esta razón urge la normalización de la población, su caracterización y la garantía de sus derechos fundamentales que conlleven a una adecuada integración social en el país.



Fuente: Armada de Colombia, 2022

La construcción de tejido social y la reactivación económica de zonas afectadas por el conflicto armado debe garantizar la participación de toda su población residente en ambientes de paz e inclusión.

4.5.1 Objetivos para el Estado en cada una de las Variables Estratégicas al 2027

En un escenario prospectivo, los objetivos deben convertirse en acciones ideales a ocurrir bajo la interrelación de estas y gestadas desde el mismo Estado colombiano, teniendo en cuenta las 6 variables estratégicas que más influyen el fenómeno, se han fijado los siguientes objetivos y su justificación:

Variable 1. Ausencia de políticas públicas referentes a la mitigación de la discriminación, la xenofobia y la aporofobia (AUSPOL)

- Objetivo asociado 1: garantizar la implementación de la estrategia de “no xenofobia” [énfasis agregado] hacia los inmigrantes y propender por el goce efectivo de sus derechos humanos y su inclusión en la sociedad.
- Justificación: los efectos de la nueva dinámica migratoria generada por la diáspora venezolana motivaron a Colombia y a los demás países de la región y del mundo a concretar respuestas articuladas y brindar cooperación en diferentes escenarios, entre ellos, el Proceso de

Quito y la Conferencia Internacional de Donantes, con la participación de múltiples actores del sistema internacional (González, 2021).

El incremento de manifestaciones xenófobas en la región contra migrantes venezolanos por parte de sectores de la sociedad civil, redes sociales, medios y algunos funcionarios públicos, en la reciente crisis sanitaria provocada por el Covid-19, es un factor que tiende a opacar logros y obstaculizar la implementación de políticas públicas enfocadas en la población migrante y retornada desde Venezuela y en las poblaciones de acogida.

En esta coyuntura, el reto para Colombia a través de la Cancillería es liderar una estrategia regional contra la xenofobia en el marco del Proceso de Quito, principal escenario regional de diálogo técnico para atender la migración venezolana (González, 2021), con la cooperación de entidades nacionales, agencias de Naciones Unidas y los Amigos del Proceso.

Variable 3. Financiación planes, programas y proyectos para la atención de la población migrante en Colombia (FINPLA)

- Objetivo asociado 3: concentrar la financiación de planes, programas y proyectos para atención a la

población migrante en Colombia en un escenario organizado y con fines comunes a la política pública colombiana, con acciones y objetivos comunes que propendan por la mejora en la calidad de vida de las personas en situación de migración.

- **Justificación:** Son múltiples los organismos internacionales que convergen en la protección del migrante en Colombia: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) son algunos de ellos que, desempeñan papeles fundamentales a la hora de prestar asistencia humanitaria. Desde la Cancillería Colombiana se desarrollan diferentes roles e implementan programas y proyectos con miras al goce efectivo de derechos y al mejoramiento de la calidad de vida de las familias inmigrantes.

En el desarrollo de la presente investigación no fue posible visualizar bibliografía que presentara un impacto consolidado de los diferentes programas y proyectos desarrollados al interior del país, sin desconocer la importancia en las diferentes estrategias abarcadas, así como las zonas de asentamiento de la población o sus características.

Por lo anterior, uno de los objetivos estratégicos en la prospectiva del fenómeno es lograr la armonización de todas las acciones y actores frente al fenómeno que permitan llegar con integralidad a la población migrante en Colombia, alineando la financiación directa con la de organismos internacionales.

Variable 5. Políticas migratorias adoptadas de manera provisional (POLMIG)

- **Objetivo asociado:** desincentivar el fenómeno de la irregularidad y ampliar el goce efectivo de los derechos sociales a familias inmigrantes, a través del fortalecimiento e implementación del Estatuto Especial de Protección en Colombia y su continuidad frente a los fenómenos migratorios.
- **Justificación:** la regularización de las migraciones en el territorio colombiano permitirá el goce efectivo de derechos de las familias, la protección de los derechos surge de la caracterización del inmigrante, del acompañamiento de cada caso, para una integración social basada en las necesidades de dicha población.

El Estatuto Especial de Protección permite a quienes se acojan a este, el acceso a los beneficios sociales del Estado colombiano, entre ellos; la vacunación contra la Covid-19 o la posibilidad de sacar una licencia

de conducción, acceso a contratos laborales, a servicios bancarios y al sistema de salud. Se requiere de su fortalecimiento con miras a reducir la migración irregular de familias, que por desconocimiento llegan a Colombia a continuar en situación de crisis humanitaria y a generar mayor pobreza para el país.

Variable 7. Desarrollo económico de la nación (DESECO)

- Objetivo asociado: Impacto positivo en el desarrollo económico del país a través de la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos) y la atracción de capital humano migrante que fortalezca los diferentes sectores económicos del país.
- Justificación: el desarrollo económico es un concepto que se refiere a la capacidad de generar riqueza que tiene un país. Esto, además, se debe reflejar en la calidad de vida de los habitantes.

En el caso de Venezuela, cuando la migración ha sido tan significativa, la pérdida de población puede mermar el potencial productivo de las comunidades de origen, ya que su salida, temporal o definitiva, genera escasez de fuerza de trabajo en ciertos sectores o industrias específicas y, por ende, tiende a desincentivar el

crecimiento económico. Sin embargo, para los países receptores de población, que no están preparados o reciben éxodos irregulares de población, significan un incremento de los cordones de pobreza y muchas veces, el incremento de la inseguridad y violencia relacionada.

El desarrollo económico del país con relación a la recepción de migrantes, se alinea con procesos de regularización que tengan como base la caracterización de la población migrante creación y consolidación de redes sociales, la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, la atracción de capital humano en los sectores de la economía que lo requieran y una política pública que garantice los servicios sociales para los migrantes.

Variable 8. Fortalecimiento de las Políticas Públicas interconectadas con asuntos migratorios (FORPOL)

- Objetivo asociado: Fortalecimiento del Estatuto Especial de Protección que conlleve a la inmigración regulada en el país y a la garantía del goce de los derechos y deberes de las comunidades en tránsito temporal en Colombia.
- Justificación: La presencia en el país de migrantes venezolanos, en particular aquellos que se encuentran en condición irregular -983.343 a corte de 31 de enero de 2021- (Centro de Estudios en Migración, 2021) tiende

a ser percibida por algunos sectores, como un fenómeno y una amenaza que alimenta la desconfianza y las actitudes discriminatorias exacerbadas por noticias, no siempre verificadas por los medios, o declaraciones xenófobas por parte de funcionarios públicos (González, 2021); situaciones que se repiten en países de la región. En este punto, es preciso considerar que la decisión de migrar o desplazarse en busca de protección frente a circunstancias adversas, como desastres naturales, guerras, violencia, amenazas, pobreza extrema, hambre, no es una elección dentro de un amplio abanico de opciones; la mayoría de las veces es la única salida.

Así mismo, que la migración *per se*, no es una amenaza a la seguridad de la región o países de acogida, pero sí puede ser un riesgo para algunos segmentos: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Suiza, Unión Europea, República Italiana, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. población migrante, especialmente para la que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Variable 9. Favorecimiento de zonas afectadas por el conflicto armado (FARZON)

- Objetivo asociado: Desarrollo social y económico de las zonas afectadas por

el conflicto armado en Colombia, en el marco de una política de protección de derechos, justicia e inclusión de toda la sociedad.

- Justificación: la migración *per se*, no es una amenaza a la seguridad de la región o países de acogida, pero sí puede ser un riesgo para segmentos de esa población migrante, especialmente para la que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Al respecto, de acuerdo con informes de la policía recogidos en el documento Conpes 3950

se han presentado incrementos en la utilización y explotación de los migrantes en economías ilegales, tales como la extracción de yacimientos mineros ilícitos, contrabando y narcomenudeo, y se ha identificado un aumento en los casos de explotación sexual, trata de personas y explotación sexual infantil. (González, 2021)

Ante lo anterior, es necesario que el Gobierno nacional trabaje articuladamente con las autoridades a nivel regional y local, y con la Unidad para la Atención de Víctimas para responder a esta situación. Las personas que han sido afectadas por grupos armados ilegales dentro del territorio colombiano, incluyendo los

migrantes deben ser reconocidos como víctimas del conflicto armado.

La Ley de Víctimas define en sus artículos 1 y 3 que son víctimas del conflicto aquellas personas “que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de Derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Este reconocimiento - que no excluye a las personas por su nacionalidad -, implica que a las personas migrantes víctimas del conflicto armado también se les deben garantizar de manera efectiva sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, y que además deben estar incluidas en las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas que contempla esta ley.

4.5.2 Identificación de actores

La identificación de actores del caso en estudio permite visualizar el rol de cada uno en el fenómeno y el impacto de sus interrelaciones.

Definición de actores

- Gobierno Nacional de Colombia: está formado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El presidente y el

ministro o director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno (Constitución Política de Colombia, artículo 115).

- Migrantes: alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros.
- Migrantes en condición irregular (Universidad de Rosario, 2018): la migración irregular se da cuando una persona ingresa a, o vive en, un país del cual no es ciudadano o ciudadana, violando sus leyes y regulaciones de inmigración.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR: la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se creó en 1950, al término de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de ayudar a millones de personas que huyeron de Europa o que perdieron su hogar. ACNUR debía concluir su trabajo en un periodo de tres años; transcurrido este, dejaría de operar (ACNUR, s.f.).

Hoy luego de más de 70 años, trabaja para proteger y asistir a los refugiados en todo el mundo. Esforzándose por garantizar que todas las personas tengan derecho a buscar asilo y

encontrar un refugio seguro en otro Estado, con la opción de regresar eventualmente a su hogar, integrarse o reasentarse.

- Organización de las Naciones Unidas - ONU las Naciones Unidas es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos (ONU, sf).
- Migración Colombia: organismo gubernamental que ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.
- Fuerzas Militares de Colombia - FFMM: las Fuerzas Militares de Colombia son el conjunto de instituciones castrenses adscritas al Ministerio de Defensa que se encargan de la defensa de la extensión territorial aérea, terrestre y marítima que conforman la República de Colombia, están bajo el planeamiento y dirección estratégica del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, cuyo comandante en jefe es el presidente

de la República. Están conformadas por el Ejército Nacional, la Armada de la República y la Fuerza Aérea.

- Organización Internacional para las Migraciones - OIM: La OIM, creada en 1951, es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Cuenta con 174 Estados Miembros, 8 Estados que gozan del estatuto de observador y oficinas en más de 100 países, la OIM está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese quehacer ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes (OIM, s.f.).

La labor de la OIM consiste en cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas.

- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC: La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia procederá a la expedición de la correspondiente cédula de extranjería, con carácter gratuito, a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados, que sean titulares del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia o del Permiso Especial Temporal de Permanencia, para efectos de su identificación en el territorio nacional (Decreto 1814 de 2015).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP: nace en 1994 cuando el cargo de consejero Presidencial para la Paz es denominado Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la Paz (Decreto 1959 de 1994)

Mediante el Decreto 2107 de 1994 el Alto Comisionado fue encargado de asesorar al presidente de la República entorno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros. Además, el Alto Comisionado para Paz, de acuerdo con las instrucciones del presidente de la República liderará los diálogos y la firma de acuerdos que busquen la

reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley.

La Ley 434 de 1998 en su artículo 16 le da un carácter permanente a la OACP (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) y el Decreto 127 de 2001 reafirma sus funciones.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 869 de 2006): conocido tradicionalmente como Cancillería, es la entidad encargada de dirigir y coordinar la política exterior y las relaciones diplomáticas de Colombia; su titular es designado y puede ser libremente removido por el presidente de la República y forma parte del gabinete de ministros, con el segundo lugar en el orden de precedencia, detrás del Ministerio del Interior. El ministerio funciona en el Palacio de San Carlos en Bogotá.
- Grupos al margen de la ley - GAO ML: se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley aquel grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

- Gobierno de Venezuela: el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente o presidenta de la República, vicepresidente o vicepresidenta ejecutivo, ministros o ministras y demás funcionarios.
- Sociedad Colombiana: conjunto de personas que residen en el país de Colombia, que se relacionan entre sí, de acuerdo con unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, que trabaja en los lugares más difíciles del mundo para llegar a los niños y adolescentes más desfavorecidos y para proteger los derechos de todos los niños en todas partes (UNICEF, sf).
- Programa Mundial de Alimentos: es un programa de la Organización de las Naciones Unidas que distribuye alimentos para apoyar proyectos de desarrollo, refugiados de larga duración y personas desplazadas. También proporciona comida de emergencia en caso de desastres naturales o provocados por el hombre (Programa Mundial de Alimentos, s.f).
- Medio de comunicación: son todos aquellos sistemas usados

para el establecimiento de una comunicación. Estos sistemas se basan, principalmente, en un conglomerado de canales e instrumentos comunicativos que permiten el desarrollo de un intercambio de información, con influencia positiva o negativa para la sociedad frente al tema comunicado.

Objetivo asociado 1: garantizar la implementación de la estrategia de no xenofobia hacia los inmigrantes y propender por el goce efectivo de sus derechos humanos y su inclusión en la sociedad.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Migrantes, Migración Colombia, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Actores con posición desfavorable: migrantes en condición irregular, Sociedad Colombiana, medios de comunicación.
- Justificación: el incremento de manifestaciones xenófobas en la región contra migrantes venezolanos por parte de sectores de la sociedad civil, redes sociales, medios y algunos funcionarios públicos, en la actual crisis sanitaria provocada por el Covid-19, es un factor que tiende

a opacar logros y obstaculizar la implementación de políticas públicas enfocadas en la población migrante y retornada desde Venezuela y en las poblaciones de acogida.

Objetivo asociado 2: concentrar la financiación de planes, programas y proyectos para atención a la población migrante en Colombia en un escenario organizado y con fines comunes a la política pública colombiana, con acciones y objetivos comunes que propendan por la mejora en la calidad de vida de las personas en situación de migración.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Migrantes, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas, Migración Colombia, Organización Internacional para las Migraciones, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores, Sociedad Colombiana, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Actores con posición desfavorable: migrantes en condición irregular, Gobierno de Venezuela, medios de comunicación, Sociedad colombiana.
- Justificación: a principios del 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores, participó en la sesión ordinaria

del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde expuso que Colombia está presentando dificultades para poder seguir acogiendo a los migrantes del vecino país. Justificando que la ayuda financiera no es la más viable para el territorio nacional.

Colombia ha sido uno de los países que más ha acogido a los migrantes procedentes de Venezuela y una de las principales causas de este traslado fue la crisis económica. El país no tiene disputas con las agencias o colectivos en cuanto a la asignación de recursos que contribuyan al manejo de la crisis migratoria.

Objetivo asociado 3: desincentivar el fenómeno de la irregularidad y ampliar el goce efectivo de los derechos sociales a familias inmigrantes, a través del Fortalecimiento e implementación del Estatuto Especial de Protección en Colombia y su continuidad frente a los fenómenos migratorios.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas, Migración Colombia, Organización Internacional para las Migraciones, Unidad Administrativa Especial, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Actores con posición desfavorable: migrantes en condición irregular, Gobierno de Venezuela, medios de comunicación, sociedad colombiana.
- Justificación: a julio de 2022, Migración Colombia reportó que son casi 2,5 millones de venezolanos los que están radicados en el país, de los cuales el 96 % han regularizado su situación y están en trámite de ello y apenas 300.000 siguen irregulares (Agencia EFE, 2022).

Para lograr una atención e integración adecuada de la población migrante, es importante conocer el tipo de migración que enfrenta el país y su localización, para canalizar políticas públicas de mayor impacto local.

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos acaba de celebrar su primer aniversario, siendo la medida de regularización migratoria adoptada en marzo de 2021 e implementada a finales de abril de 2021, en beneficio exclusivo de los nacionales venezolanos en Colombia, que, sin lugar a duda, ha marcado un antes y un después en la política migratoria del Estado colombiano.

A través del Estatuto se quiso otorgar a los nacionales venezolanos que cumplieran con ciertos requisitos

documentales y relativos a su forma y momento de ingreso al país un permiso por diez años denominado permiso por protección temporal. Para obtener este documento, cada nacional venezolano debe ingresar sus datos al Registro Único para Migrantes Venezolanos, realizar una encuesta socioeconómica de forma virtual, adelantar un registro biométrico de forma presencial y esperar por la expedición del permiso por protección temporal al finalizar de forma exitosa este recorrido.

De los 6,1 millones de nacionales venezolanos que se estima han salido de Venezuela, 5 millones se encuentran en países de América Latina y el Caribe y, de estos, alrededor de 2,5 millones en Colombia, siendo este el país de destino para el mayor número de nacionales venezolanos a nivel global. Por su lado, los datos disponibles sobre los avances del Estatuto muestran que, a junio de 2022, 1.224.000 permisos han sido aprobados, 1.792.000 personas de nacionalidad venezolana han finalizado el registro biométrico y 2.381.000 migrantes ya ingresaron sus datos en el Registro Único para Migrantes Venezolanos. También, ya se habían entregado 1 millón de permisos por protección temporal para esta fecha.

Sin embargo, frente al objetivo queda por responder; qué ocurre con aquellos nacionales venezolanos que, por alguna razón, no han ingresado al Estatuto o a los cuales se les ha negado el permiso por protección temporal. Debido a que esta medida solo puede acceder las personas venezolanas que se encontraban de manera irregular en el territorio nacional al 31 de enero de 2021. Quienes hayan ingresado de manera irregular luego de esta fecha están excluidos del Estatuto. Así mismo, solo quienes hayan entrado al territorio de manera regular desde finales de mayo de 2021 y lo hagan hasta finales de mayo de 2023, podrán beneficiarse de esta medida. A partir de junio de 2023, por ende, el Estatuto solo quedará abierto para los menores de edad en las circunstancias que mencionamos arriba.

Objetivo asociado 4: impacto positivo en el desarrollo económico del país a través de la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos) y la atracción de capital humano migrante que fortalezca los diferentes sectores económicos de Colombia.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las

Naciones Unidas, Migración Colombia, Organización Internacional para las Migraciones, Unidad Administrativa Especial, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Actores con posición desfavorable: migrantes en condición irregular, medios de comunicación, Sociedad colombiana.
- Justificación: Un sin número de colombianos, considera que éxodo masivo de venezolanos ha impactado negativamente en sus territorios, afectando su economía, la oferta laboral, incrementando la violencia, la delincuencia y alterando la paz de sus comunidades, somos de los países con mayor recepción de población refugiada por la crisis humanitaria en él.

Solo la normalización de dichas familias puede hacer el cambio, la caracterización y la salvaguarda de sus derechos esenciales, generara cambios en la percepción que tienen los colombianos.

El venezolano profesional se ha visto forzado a trabajar en la informalidad para garantizar su día a día y generar remesas para familiares en su territorio, la mano de obra es calificada pero no bien remunerada. Sin embargo, ha afectado la estabilidad del mercado laboral colombiano.

Por lo anterior, solo se logrará un impacto positivo en la economía, si el flujomigratorio se regular, se caracteriza y se monitorea, abriendo espacios en la economía donde puedan incorporarse y lograr estabilidad económica para sus familias y por ende para el país receptor.

Objetivo asociado 5: Fortalecimiento del Estatuto Especial de Protección que conlleve a la inmigración regulada en el país y a la garantía del goce de los derechos y deberes de las comunidades en tránsito temporal en Colombia.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas, Migración Colombia, Organización Internacional para las Migraciones, Unidad Administrativa Especial, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Actores con posición desfavorable: Grupos armados al margen de la Ley, Migrantes en condición irregular, medios de comunicación, Sociedad colombiana.
- Justificación: Como se abordó en el anterior objetivo, Colombia cuenta con un Estatuto Especial de Protección para el migrante en el país, el cual debe ser ampliado y sostenible, para coadyuvar al goce efectivo de derechos.

Por otro lado, se deben considerar estrategias efectivas para aquellas personas que por haber migrado con irregularidad después al 31 de enero 2021, no han podido legalizar su situación y que llegan al país a incrementar la pobreza y generar factores adversos con las comunidades que se ven obligadas a recibirlas.

Objetivo asociado 6: desarrollo social y económico de las zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia, en el marco de una política de protección de derechos, justicia e inclusión de toda la sociedad.

- Actores con posición favorable: Gobierno Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas, Migración Colombia, Organización Internacional para las Migraciones, Unidad Administrativa Especial, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Actores con posición desfavorable: Grupos armados al margen de la Ley, migrantes en condición irregular, medios de comunicación, Sociedad colombiana
- Justificación: en Colombia continua la existencia del conflicto armado con carácter no internacional, cuyos actores continúan afectando la dignidad y la vida de la población civil, incluida las comunidades inmigrantes.

Las partes en estos conflictos son el Estado colombiano, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), además de las estructuras de las antiguas FARC-EP actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz bajo un mando centralizado (Frentes 1, 7 y 40 - Comando Coordinador de Occidente).

Las comunidades que viven en zonas afectadas por la violencia buscan el desarrollo sostenible de su territorios,

su construcción, requiere no solo de un proceso de paz definitivo, sino del cambio cultural de todos, la integración social, la inclusión, los derechos humanos deben ser las banderas del desarrollo en las zonas conflictuadas y deben beneficiar al ciento por ciento de la población incluyendo a los inmigrantes asentados que gozan del mismo derecho de no repetición y de reparación que un ciudadano colombiano.

Listado de actores y Objetivos

Tabla 19. Listado de Actores Migración Regional

	NOMBRE	INICIALES
1	Gobierno Nacional	GOBNAL
2	Migrantes	MIG
3	Migrantes en condiciones irregular	MIGIRR
4	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
5	Organización de las Naciones Unidas	ONU
6	Migración Colombia	MIGRACOL
7	Organización Internacional para las Migraciones	OIM
8	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	UAEMC
9	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	OACP
10	Ministerio de Relaciones Exteriores	MRE
11	Grupos al margen de la ley	GAOML

	NOMBRE	INICIALES
12	Gobierno de Venezuela	GOBVEN
13	Sociedad Colombiana	SOCOL
14	Programa Mundial de Alimentos	PMA
15	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
16	Medios de comunicación	MEDCOM
17	Fuerzas Militares de Colombia	FFMM

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20. Listado de objetivos Migración Regional

	OBJETIVO	INICIALES
1	Garantizar la implementación de la estrategia de NO XENOFOBIA hacia los inmigrantes y propender por el goce efectivo de sus derechos humanos y su inclusión en la sociedad.	NOXENO
2	Concentrar la financiación de planes, programas y proyectos para atención a la población migrante en Colombia en un escenario organizado y con fines comunes a la política pública colombiana, con acciones y objetivos comunes que propendan por la mejora en la calidad de vida de las personas en situación de migración.	FINANPROG
3	Desincentivar el fenómeno de la irregularidad y ampliar el goce efectivo de los derechos sociales a familias inmigrantes, a través del Fortalecimiento e implementación del Estatuto Especial de Protección en Colombia y su continuidad frente a los fenómenos migratorios.	DESIRREG
4	Impacto positivo en el desarrollo económico del país a través de la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos) y la atracción de capital humano migrante que fortalezca los diferentes sectores económicos de Colombia.	IMPDESCO
5	Fortalecimiento del Estatuto Especial de Protección que conlleve a la inmigración regulada en el país y a la garantía del goce de los derechos y deberes de las comunidades en tránsito temporal en Colombia.	FORESTEP

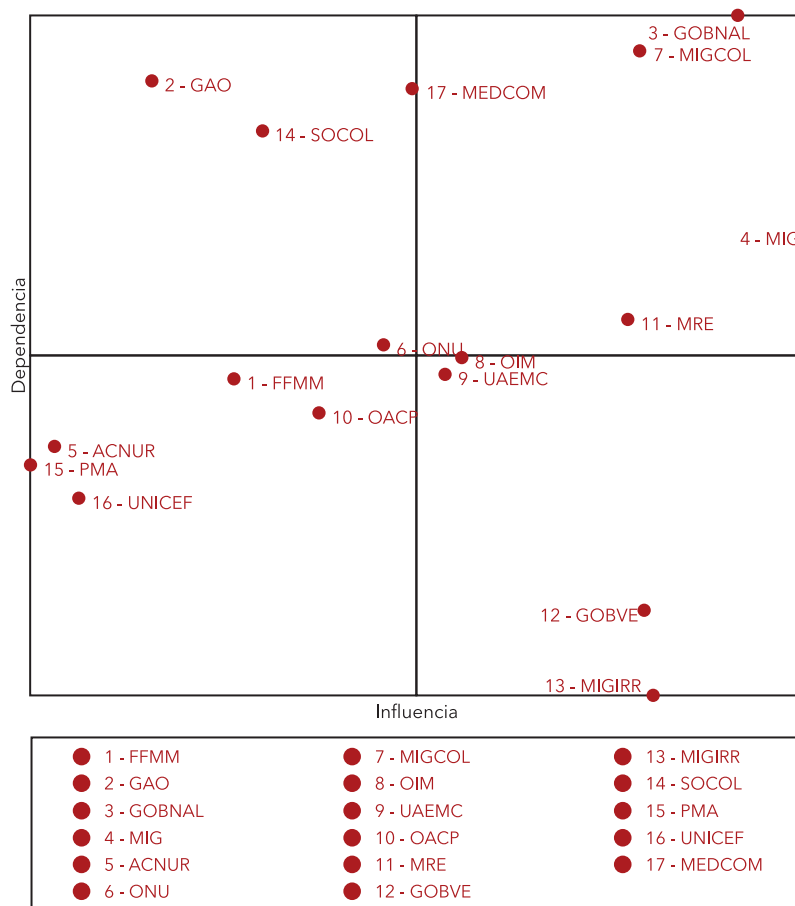
OBJETIVO	INICIALES
<p>6 Desarrollo social y económico de las zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia, en el marco de una política de protección de derechos, justicia e inclusión de toda la sociedad.</p>	<p>DESEZCO</p>

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica de Convergencia de tercer orden

Figura 25. Gráfica de convergencias Migración Regional

Plano de influencias y dependencias entre actores



Fuente: Elaboración Propia

El software Mactor® analiza las relaciones de influencia de los actores y su convergencia hacia los objetivos formulados. De esta manera se pueden identificar cuáles de los actores tienen una relación más cercana. Se determina que GobNal y MigCol presentan la mayor de las cercanías lo que resulta claro al ser instituciones ligadas de manera directa la una de la otra. A su vez Medcom se acercan en el plano y se convierten en un actor relevante pues puede jugar un papel complementario dentro del fenómeno de migración al ser un mecanismo efectivo de comunicación de políticas públicas.

La figura 21. Plano de influencia y dependencia de actores nos permite identificar cuatro roles dentro de los actores:

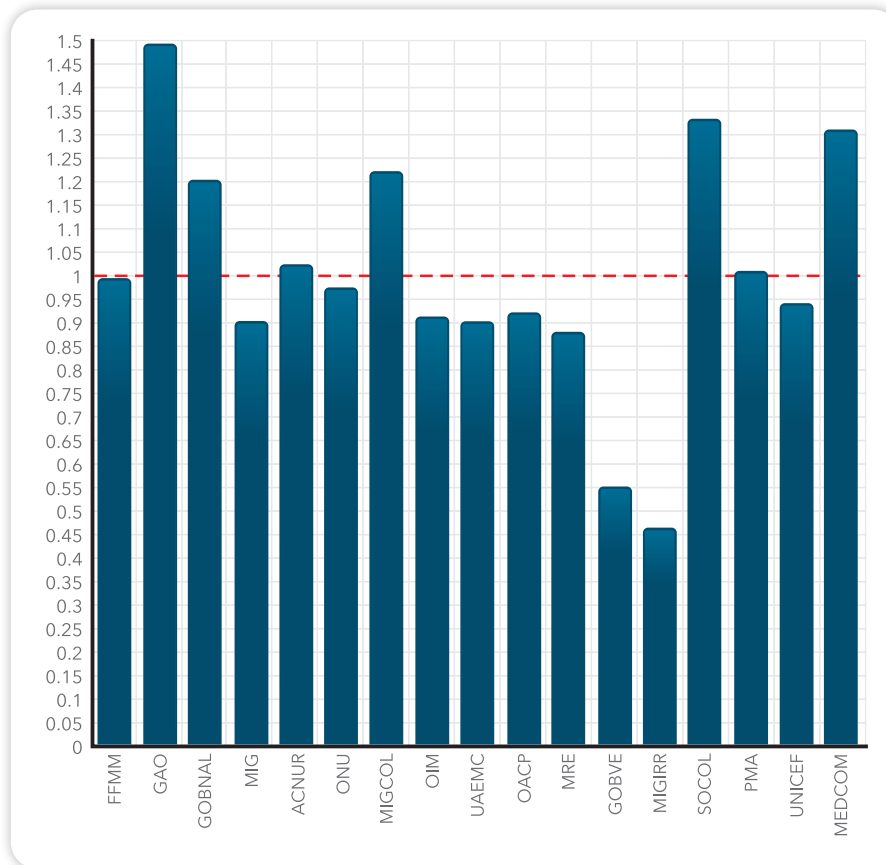
1. **Actores autónomos:** en el cuadrante izquierdo inferior, donde actores no tienen mayor influencia o dependencia, en su mayoría son los organismos internacionales, que cumplen con su misión, no quieren influenciar y entran a actuar cuando hay riesgo y vulneración de derechos, tal es el caso de: PMA, ACNUR, UNICEF y OCAP.
2. **Actores de bajo poder:** este grupo se sitúa en el cuadrante izquierdo bajo por su alta influencia en la situación de migración, pero poca dependencia

entre los actores y poder en la toma de decisiones, en este se ubican; el Gobierno Venezolano y los migrantes en condición irregular, que por su estatus no tiene no entran dentro de la mayoría de los programas y proyectos del Gobierno Nacional.

3. **Actores de alto poder:** en el cuadrante izquierdo alto, se concentra un grupo que influencia a los actores con sus acciones, su incidencia en la opinión de los demás y en su toma de decisiones se da por sus acciones. Aquí se encuentran los Grupos Armados Organizados y la Sociedad Colombiana.
4. **Actores de enlace:** situados en el cuadrante superior derecho, tienen alta dependencia e influencia entre los actores, de ellos vienen las directrices, normativas y políticas que influyen la situación de migración en Colombia. En este cuadrante se ubican: el Gobierno Nacional que es el mayor actor con influencia y dependencia entre los actores, los medios de comunicación muestran una fuerte dependencia y una influencia notoria, los migrantes regulares se influyen de todos, pero tienen una mediana alta dependencia de otros actores, Migración Colombia y la Cancillería encargados de ejecutar la política en relación con la migración.

Histograma de Fuerza

Figura 26. Histograma de Fuerza Migración Regional



Fuente: Elaboración Propia

El histograma de fuerzas demuestra una fuerte influencia de parte de los GAO que eventualmente pueden representar una fuerza en dirección opuesta y en consecuencia dificultar el alcance de

los objetivos. Actores como GOBNAL, MIGCOL, SOCOL y MEDCOM deberán unir fuerzas con la intención de disminuir el impacto de GAO para aumentar las probabilidades de éxito.

4.5.3 Exploración de Escenarios Probables

Con la información obtenida mediante el análisis de variables y actores, se cuentan con todos los elementos necesarios para desarrollar el análisis de escenarios probables que permite identificar los escenarios que probablemente se materializarán.

Análisis de escenarios probables mediante el Software SMIC®: Con una encuesta sobre la probabilidad de

consumación de cada objetivo y sus interacciones con las otras metas, el software SMIC® aporta a determinar las probabilidades simples y condicionadas de realización de los objetivos formulados para el fenómeno de Migración, así como las probabilidades cumplimiento de combinaciones de estos.

Probabilidades Simples

Figura 23. Probabilidades simples Migración Regional



Fuente: Elaboración Propia

La figura que incluye las Probabilidades Simples establece con relevancia que las hipótesis de mayor opción de cumplimiento son la número 2, 1 y la número 4 en ese orden pues superan considerablemente las demás hipótesis que se presentan. Finalmente, las hipótesis 2 y 5 se determinan con el menor nivel de probabilidad de cumplimiento.

Condicionales + y Condicionales -

Las matrices de efectos de hipótesis realizables o no realizables evalúan el impacto y la influencia que tiene un objetivo sobre otro. En ese orden de ideas el objetivo DESIRREG es quien genera mayor influencia sobre el resto y se explica en la matriz de elasticidad.

Tabla 21. Probabilidades Condicionales Migración Regional

MATRIZ DE EFECTOS DE HIPÓTESIS REALIZABLES

Hipótesis	NOXENO	FINANPROG	DESIRREG	IMPDESCO	DESEZCO
NOXENO	0	0.274	0.399	0.367	0.394
FINANPROG	0.295	0	0.391	0.267	0.388
DESIRREG	0.531	0.483	0	0.451	0.547
IMPDESCO	0.436	0.294	0.403	0	0.38
DESEZCO	0.37	0.339	0.387	0.3	0

MATRIZ DE EFECTOS DE HIPÓTESIS NO REALIZABLES

Hipótesis	NOXENO	FINANPROG	DESIRREG	IMPDESCO	DESEZCO
NOXENO	-0.34	-0.158	-0.33	-0.249	-0.185
FINANPROG	-0.152	-0.366	-0.324	-0.181	-0.183
DESIRREG	-0.274	-0.28	-0.453	-0.307	-0.258
IMPDESCO	-0.225	-0.17	-0.334	-0.405	-0.179
DESEZCO	-0.191	-0.196	-0.32	-0.204	-0.32

MATRIZ DE ELASTICIDAD

Hipótesis	NOXENO	FINANPROG	DESIRREG	IMPDESCO	DESEZCO	SOMME ABSOLUE
NOXENO	1	0.13	0.19	0.169	0.221	0.71
FINANPROG	0.166	1	0.209	0.117	0.236	0.728
DESIRREG	0.697	0.452	1	0.398	0.916	2.463
IMPDESCO	0.31	0.181	0.246	1	0.278	1.014
DESEZCO	0.175	0.147	0.136	0.117	1	0.575

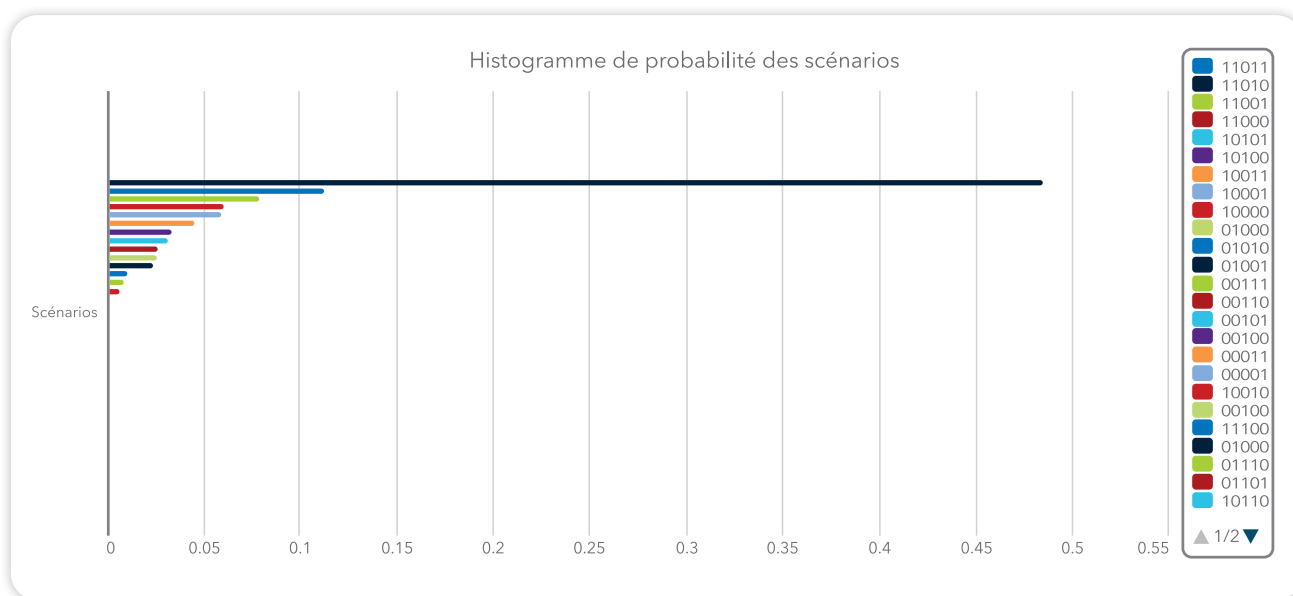
Fuente: Elaboración Propia

La matriz de Elasticidad tiene como resultado la prevalencia del objetivo DESIRREG pues es desde allí que se genera la mayor influencia sobre los demás objetivos propuestos. Así mismo, no podemos dejar de lado que este el objetivo DESIRREG se correlaciona de manera

directa con otros actores como GAO y las organizaciones gubernamentales y civiles que tendrá la capacidad de impactar para acelerar o desacelerar el cumplimiento de este y otros objetivos propuestos.

4.5.4 Histograma de Escenarios

Figura 27. Histograma de Escenarios Migración Regional



Fuente: Elaboración Propia

El histograma de probabilidad de escenarios permite asumir una posición en la que se considera que las probabilidades para alcanzar las cinco hipótesis ocurren a través de una combinación en las que hipótesis 1,2 y 4 alcanzan un 50% lo que las identifica con mayor predominancia que las otras combinaciones posibles.

4.5.5 Descripción de los escenarios

La descripción de los escenarios permite comprender mediante relaciones de causalidad los eventos que se irán materializando con el paso del tiempo, y de esta manera configurarán los escenarios del futuro.

Tendencial

El avance significativo al alcanzar una parte importante de los objetivos es una recompensa alentadora en la forma en que se abordó el tema migratorio en el país, sus razones, actores y posibles soluciones.

Al encontrar el desarrollo económico producto de los flujos migratorios se presentaron consecuencias muy positivas para las comunidades; al mismo tiempo generó confianza en diferentes actores del país para establecer proyectos de inversión que estaban dirigidos a dichas comunidades mejorando la calidad de vida no sólo de la población migrante sino de otras colectividades.

Finalmente, y como consecuencia de la buena articulación entre diferentes actores importantes como Gobierno Nacional, Migración, Sociedad Civil y medios de Comunicación, se generó un efecto más contundente pues se pudo establecer una metodología de trabajo mucho más consistente en el largo plazo. De la misma forma, el avance que tuvieron otros actores del fenómeno que tuvieron impactos negativos como los Grupos Armados Organizados (GAO) fueron retadores y es innegable que disminuyeron el avance y la implementación de reformas fundamentales como seguridad, derechos sociales y desarrollo sostenible.

Apuesta

En el escenario ideal se produjo una cascada positiva de consecuencias que generaron un círculo virtuoso que permitió administrar el fenómeno de la migración. Se pudo entender esto de una manera constructiva pues cada objetivo estaba unido con el siguiente lo que concluyó en resultados mucho más profundos y sostenibles en el largo plazo. El desarrollo social y económico de las zonas con mayor flujo de población migratoria permitió crear marcos referenciales sólidos que protegieron los derechos fundamentales de la población, garantizando la disminución de fenómenos como los de la xenofobia a niveles realmente bajos; aumentó los niveles de seguridad y creó un ambiente de inversión para financiar los proyectos sociales y económicos.

Los actores entendieron su rol dentro del fenómeno y de esta manera multiplicaron sus efectos, no solamente producto de la maximización de sus capacidades sino de potenciar la relación que pudo existir entre ellos. De esta manera una buena política del Gobierno nacional, entidades como Migración se articuló eficientemente con actores como la sociedad y los medios de comunicación generando un impacto positivo y sostenible. Idealmente disminuyendo el impacto negativo de otros actores que no se pueden desconocer como el de los GAO.

4.6 Conclusiones

El fenómeno de la migración ha causado un gran impacto en las sociedades traspasando los ámbitos económicos, sociales, culturales y de seguridad. Las implicaciones de la migración cuentan con connotaciones regionales e internacionales, puesto que influyen en la forma en la que los Estados se relacionan con los demás actores en el sistema internacional. La migración como fenómeno trae ventajas y desventajas para los países, depende de los actores buscar los medios para aprovechar los beneficios que esta trae a nivel económico y social, del mismo modo que trabajar en los riesgos que conlleva su desbordamiento o falta de control.

Seguridad Humana es un factor clave de éxito dentro del nuevo plan de Gobierno y en consecuencia tiene un nivel importante de impacto dentro del fenómeno de la migración en Colombia. Considerar el desarrollo de los planes que buscan controlar la migración sin un enfoque de seguridad humana pueden no ser constructivo y en consecuencia disminuir impactos dentro de la sociedad civil.

En el caso colombiano es necesario que el Estado le brinde la atención necesaria a ese fenómeno, en tanto que, puede convertirse con el paso del

tiempo en una situación que desborde la infraestructura estatal y los planes desarrollados con base a la recepción, apoyo y acompañamiento a la población migrante. Lo anterior, considerando que la violencia en los países de origen, la falta de oportunidades de trabajo, la falta de servicios mínimos vitales; genera que la población migrante transite en búsqueda de mejores oportunidades, convirtiendo a Colombia como un país de tránsito hacia otros destinos como Estados Unidos, Panamá, México, entre otros.

Por tal motivo, al realizar ejercicios académicos como este sobre la base de probabilidad y escenarios prospectivos, da cuenta de la necesidad de explorar la migración en Colombia, considerando la necesidad de una revisión sobre los fundamentos conceptuales, los escenarios multidisciplinares (político, económico, psicosocial y militar), ventajas estratégicas, actores y uso de software que aporten a la construcción de conocimiento.

Si bien la existencia de mecanismos de política pública como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) dan cuenta de los esfuerzos en materia de atención integral y resolutiva para el resguardo de la integridad del migrante en contextos de crisis, así

como del grado de compromiso de la comunidad internacional en respaldar iniciativas en ese campo; se evidencian posibles frentes de cobertura por atender como lo representa la sustentabilidad fiscal mediante el respaldo económico estable y comprometido por parte de actores intergubernamentales y Estados aliados.

Ahora bien, si en el corto y mediano plazo los elementos que comprometen recursos fiscales para la atención integral del migrante, en el largo plazo se podrá obtener beneficios y estabilización de las condiciones de riesgo y amenaza contra la integridad de los derechos humanos y bienestar de dicha población. De tal manera que ingrese al mercado laboral el compendio de experiencia y aprendizaje que han sumado los migrantes venezolanos desde su lugar de origen, junto con los programas que en materia de atención signifiquen el mejoramiento de sus cualidades de trabajo.

4.7 Recomendaciones

Formar un equipo multisectorial destinado a determinar diálogos y ocupaciones específicas que impulsen la conformación de una política migratoria integral de Colombia con miras al futuro, comprometiendo actores de los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como Organizaciones no Gubernamentales-ONG's y organizaciones civiles a nivel nacional, regional y local.

Construir a través de la diplomacia científica y regional alianzas que fortalezcan la protección a la vulneración de los derechos humanos que surge como consecuencia de la problemática migratoria en la frontera colombo-venezolana a través de la cooperación de los diferentes actores del orden mundial.

Fortalecer las políticas públicas actuales en migración para potencializar las competencias de los migrantes en las áreas agrícola, tecnológica, de salud y todas aquellas que los estudios identifiquen que pueden aportar.

Generar planes de acción frente a la migración venezolana para atender de manera integral el flujo migratorio proveniente de Venezuela y regiones extra hemisféricas que hagan tránsito por el territorio nacional, con la finalidad de impulsar procesos que, mediante la articulación con países vecinos, puedan solventar en el escenario latinoamericano problemáticas comunes que pongan en riesgo las capacidades de acción humanitaria o el resguardo de la seguridad transfronteriza.

REFERENCIAS

- ACNUR. (s.f). *Historia del ACNUR*. <https://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>
- Agencia EFE. (2022, 19 de julio). Hay casi 2,5 millones de venezolanos en Colombia, ¿cuántos se han regularizado? *El Espectador*. <https://bit.ly/3D6ecA9>
- Agencia Nacional de Minería. (2021, 21 de abril). “Colombia tiene un potencial de exportación ilimitado hacia los mercados internacionales”: Presidente de la ANM. <https://bit.ly/3D8BJAR>
- Asociación colombiana de Minería. (2017, 2 de noviembre). *Las riquezas mineras de Colombia*. <https://acmineria.com.co/las-riquezas-mineras-colombia/>
- Asociación Colombiana de Minería. (2021). *Minería en Cifras*. Bogotá: ACM.
- Banchón, M. (2015, 9 de diciembre). *Minería y cambio climático en América Latina*. Deutsche Welle: <https://p.dw.com/p/1HKvH>
- Banco Mundial. (2021, 16 de noviembre). *Integración social y económica de los migrantes venezolanos en Colombia*. <https://bit.ly/3FcRDfP>
- Berger, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Bertalanffy, L. V. (1953, 13 de enero). The Theory of Open Systems in Physics and Biology. 23-29. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/i298195>
- Blackwell, A. (2021). Seguridad multidimensional: "enfrentando nuevas amenazas". *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 153-158. <http://35.190.156.69/index.php/rscd/article/view/12>
- Cancillería de Colombia. (2020). *Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*. <https://bit.ly/3FySJ5V>
- Castro, A., Ronderos, C., & Bernal, F. (2015). Minería en Colombia: víctimas, causas y consecuencias del desplazamiento. *Revista Universidad EAN*, 28-35.
- Centro de Estudios en Migración . (2021). *Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos*. <https://bit.ly/3f484jZ>
- Centro de Estudios Migratorios. (2018). *Panorama Migratorio*. <https://bit.ly/3ziOebv>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2021). *Informe Ejecutivo: logros y retos misionales vigencia 2021*. <https://bit.ly/3FiobVU>
- Constitución Política de Colombia*. (1991, 7 de julio). Bogotá, Colombia.
- Cuadros, J. (2013, 25 de noviembre). *Causas y consecuencias de la minería informal, ilegal, artesanal, el rol de los gobiernos regionales y alternativas de solución*. <https://bit.ly/3zioGeu>

- Decreto 1814 de 2015 *"Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados.* (septiembre 14 de 2015). <https://bit.ly/3TDJbKY>
- Decreto 1959 *"Por el cual se aclara la denominación de un empleo"*. (1994).
- Decreto 869 de 2006 *"Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones"*. (2006, 25 de mayo).
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe Especial: Economías Ilegales, Actores Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el Posacuerdo*. Bogotá: Icolgraf Impresores S.A.S. <https://bit.ly/3sy7zBU>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de 2010 - 2014 "Prosperidad para Todos"*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014>
- Deutsche Welle. (4 de diciembre de 2019). *¿En qué año llegaría el punto máximo de demanda de petróleo en el mundo?* <https://bit.ly/3DAerVK>
- Escobar, A., & González, T. (2019, julio). *Participación del Banco de la República en la comercialización de oro en Colombia*. <https://bit.ly/3zih8bC>
- Fedesarrollo. (2012, abril). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia*. <https://acortar.link/P7Bf0O>
- Flores, R. (2018, 2 de julio). 124 toneladas de cocaína incautadas en Centroamérica. *Prensa Gráfica*. <https://bit.ly/3gHYoMt>

- Fuerzas Militares de Colombia. (2018). *Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0 - Doctrina Conjunta*. Sello Editorial ESDEG. <https://bit.ly/3TTy28s>
- Gaia Amazonas.org. (2019, 27 de noviembre). *Tres formas en que la minería afecta a las mujeres indígenas de la Amazonía*. <https://bit.ly/3TXqlZv>
- Gámez, J. (2013). Aproximación al desplazamiento forzado por la violencia. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 13(2). <https://bit.ly/3ziOOQhj>
- Gándara, O.-V. (2014). El ábaco de François Régnier. En *Métodos Prospectivos* (págs. 311-322). Paidós.
- Global Financial Integrity. (2021, 10 de febrero). *Hacia una minería de oro transparente en Colombia*. <https://bit.ly/3DvFRMm>
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción*. Barcelona: Alfaomega.
- Godet, M. (2001). *Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Paris: Económica.
- González, D. (2021, 12 de julio). *Estrategia Regional contra la Xenofobia en el marco del Proceso de Quito*. <https://bit.ly/3gKhzoT>
- Gray. (s.f). *5 New Battery Technologies That Will Change the Future*. <https://bit.ly/3W58O8Y>
- Ibarra, M. (2014). *Aplicación y Articulación de Herramientas de Planeación*. Entrelibros.

- IIED. (2020). *Informe Ejecutivo: abriendo brecha*. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00696.pdf>
- Infobae. (2022, 24 de agosto). *Christian Garcés habla del Gobierno de Gustavo Petro y afirma: "Esperamos que esta pesadilla dure cuatro años"*. <https://bit.ly/3TEGTeC>
- ITER. (2016). *¿Qué es ITER?* <https://www.iter.org/proj/inafewlines>
- La Prospective. (2010). *Smic-Prob Expert*. <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/70-SMIC-PROB-EXPERT.html>
- López, A. (2021, 19 de mayo). La minería ilegal de oro le ha quitado al país \$3,6 billones. *Portafolio*.
- Martín-Baró, I. (1988). La Violencia Política y la Guerra como causas del trauma psicosocial en el Salvador. *Revista de Psicología de El Salvador*, 123-141.
- Mavrellis, C. (2017, 27 de marzo). *Transnational Crime and the Developing World*. <https://bit.ly/3TSzE2V>
- Melo, S. (2018, 20 de agosto). *4 soluciones tecnológicas para la minería*. <https://bit.ly/3D4mDMk>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita en el territorio colombiano*. <https://bit.ly/3W1QKg3>
- Mojica, F. (2005). *La construcción de futuro*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Obando, V. (8 de enero de 2017). *Cada año, saqueo de minería ilegal equivale a una reforma tributaria*. <https://bit.ly/3gKzmfL>

OIM. (s.f). *Quiénes somos*. <https://bit.ly/3N8MirR>

ONU. (s.f). *Desafíos globales: población*. UN.org: <https://bit.ly/3f4KPWZ>

ONU. (s.f). *La organización*. un.org/es/about-us

Organización Internacional para las Migraciones. (2019, 6 de septiembre). *Por una Colombia libre de xenofobia*. <https://bit.ly/3Fe6o21>

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. <https://bit.ly/3gKTgab>

Pereira, M. (2022, 19 de enero). *Drogas ilegales 2021 de UNODC*. <https://bit.ly/3zfJ7Je>

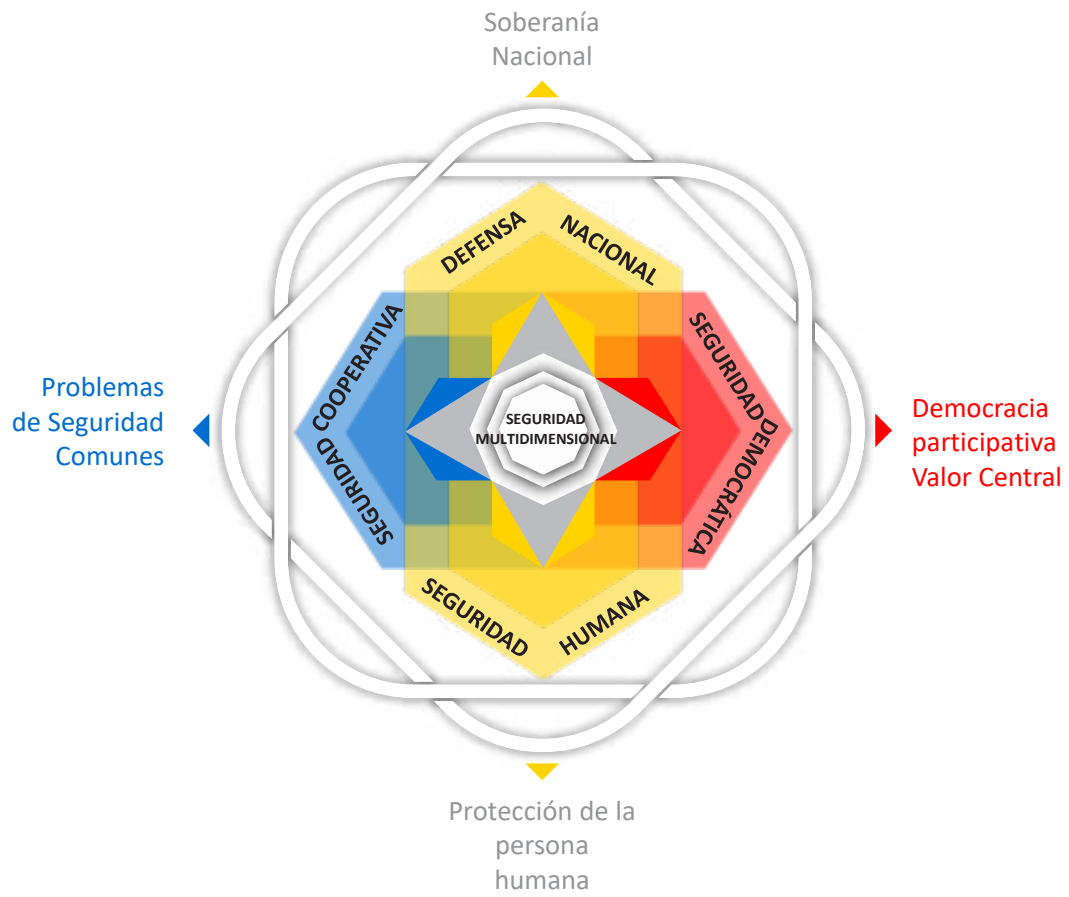
Petro, G. (2021). *Por una seguridad humana que se mida en vidas*. <https://gustavopetro.co/seguridad/>

Petro, G. (2021). *Programa de Gobierno 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida"*. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>.

Portafolio. (2022, 8 de junio). *Economía colombiana crecería 6,1% en 2022, estima la Oede*. <https://bit.ly/3f7Oof2>

- Programa Mundial de Alimentos. (s.f). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tess/tr280.htm>
- Redacción digital CM&. (2014, 30 de agosto). *Así salió el tungsteno de las Farc para Airbus*. <https://noticias.canal1.com.co/nacional/asi-salio-el-tungsteno-de-las-farc-para-airbus/>
- Revista Semana. (2018, 13 de julio). *La lucha contra la minería ilegal, un esfuerzo conjunto*. <https://bit.ly/3W3QehK>
- Romero, J. (2010). Operaciones en el Mediterráneo: la dimensión militar internacional. *La dimensión militar*. <https://bit.ly/3sx56HV>
- Semana. (2019, 7 de diciembre). *¿Cuánto representa la cocaína para el PIB de Colombia?* *Revista Semana*.
- Société Générale de Surveillance. (2020). *Minería: avances en tecnologías*. <https://bit.ly/3W0ya87>
- Sun, Y. (2020, 23 de julio). *'Please mine more nickel,' Musk urges as Tesla boosts production*. <https://www.reuters.com/article/us-tesla-nickel-idUSKCN24O0RV>
- Touchpoint Marketing. (2020, 12 de septiembre). *Las tendencias que definirán el futuro de la minería en 2020*. <https://bit.ly/3gKADDz>
- Transparencia por Colombia. (2021, diciembre). *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción*. <https://bit.ly/3f2HYhl>

- UNICEF. (s.f). *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*.
<https://bit.ly/3TTABr6>
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2021, diciembre). *Migración Internacional: tendencias mundiales*. <https://bit.ly/3Dx1j3j>
- Universidad del Rosario. (2018). *El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia*. <https://bit.ly/3DvHREm>
- Universidad del Rosario & Konrad Adenauer Stiftung. (2020). *Retos y oportunidades de la integración migratoria*. <https://bit.ly/3Dy7lvn>
- UNODC. (2018). *Informe mundial sobre las drogas*. https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf
- UNODC. (2021). *Informe mundial sobre las drogas*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>
- UNODC. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2021). *Observaciones y consecuencias en materia de políticas*. <https://bit.ly/3TVRC3V>
- Vallejo, H., Calixto, M., & Mejía, C. (2018). *Análisis prospectivo estratégico el futuro de la minería ilícita al 2030 [Trabajo de grado maestría]*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.



Análisis Prospectivo de los
Fenómenos de

**EXPLOTACIÓN
ILÍCITA DE YACIMIENTOS
MINEROS, DROGAS Y
MIGRACIÓN REGIONAL**



2027



**MINISTERIO DE DEFENSA
NACIONAL**



**ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA**
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**