



Council of the  
European Union

159826/EU XXV. GP  
Eingelangt am 27/10/17

Brussels, 27 October 2017  
(OR. en, es)

13421/1/17  
REV 1

CORDROGUE 127  
COLAC 106

## NOTE

---

From: Presidencia regional de España Grupo de Dublin

To: Grupo de Dublin

No. prev. doc.: 13634/16

Subject: Informe regional de América del Sur

---

## BOLIVIA

### 1. SITUACIÓN GENERAL

Desde el último informe del grupo (abril 2017) se han dado importantes novedades en materia de lucha contra el narcotráfico analizadas por Grupo Dublin local la Paz el pasado 21 de septiembre.

- i) Tras la promulgación del nuevo marco normativo de la hoja de coca y tráfico de sustancias ilícitas controladas, se avanza en el desarrollo reglamentario con la reciente aprobación del Reglamento de la Ley General de la Hoja de Coca y se espera la inminente aprobación del otro reglamento que regula el tráfico ilícito de sustancias controladas. Otro paso esencial será la aprobación del Código del Sistema Penal que recoja delitos de narcotráfico.

- ii) El Gobierno ha avanzado en la elaboración de un Plan Sectorial de **Reforma del Sector de la Justicia** cuya aprobación se espera en el curso de los próximos meses.
- iii) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentó el 19 de julio el **Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en Bolivia** correspondiente a 2016. El informe indica que la superficie con cultivos de coca aumentó de 20.200 hectáreas a 23.100 ha, tras cinco años de reducción continua (2011-2015). A su vez, entre 2015 y 2016, la superficie racionalizada/erradicada disminuyó en un 40% a nivel nacional, pasando de 11.020 hectáreas a 6.577. El Informe también indica que las superficies de cultivo de coca aumentaron en 49 ha en seis de las 22 áreas protegidas a nivel nacional.
- iv) El informe de la Oficina Nacional del Control de Drogas de EEUU publicó los resultados del monitoreo de 2016 en el mes de agosto. El informe indica que existen 37.500 hectáreas cultivadas de plantación de coca, un incremento del 3 por ciento respecto al año 2015 y el potencial de producción de cocaína incrementó a 275 toneladas métricas por año, un incremento del 8 % respecto al 2015.
- v) **Incautaciones.** La UNODC presentó en julio el **Informe de Validación de la Información sobre Incineración y Destrucción de Drogas ilegales incautadas** correspondiente al primer semestre 2017. Durante este periodo, la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) incautó 6,015 kilos de cocaína base, 1,861 kilos de clorhidrato de cocaína y 9,148 kilos de marihuana para expendio. Estas sustancias controladas fueron incineradas/destruidas en 266 actos. La UNODC participó en la incineración/destrucción del 58% de cocaína base, 79% de clorhidrato de cocaína y 64% de marihuana.

- vi) El Gobierno ha solicitado formalmente a la UE apoyo financiero para realizar los estudios de **productividad media de la hoja de coca y de factor de conversión coca-cocaína**. La UE ha confirmado su disposición a financiar dichos estudios a través de la UNODC. Se espera poder arrancar con la ejecución de los estudios a final de 2017 o principios de 2018.

## 2. MARCO INSTITUCIONAL

Tras la promulgación de las leyes 906 de la Hoja de Coca y la 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, se está en pleno desarrollo reglamentario:

El **Reglamento de la Ley General de la Hoja de Coca (Decreto Supremo N°3318)** ha sido recientemente promulgado (6/09/2017). Ejes fundamentales: 1) clarifica el reparto de competencias entre instituciones y se refuerza el rol del Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Investigación e Industrialización de la coca (CONCOCA) como instancia de coordinación estratégica interministerial, 2) instauración de un registro biométrico obligatorio para productores y comercializadores y refuerzo del sistema de control de rutas y mercados, 3) regulación de la investigación e industrialización de la hoja de coca.

El contenido del Reglamento es bastante satisfactorio y se atiene en gran medida a las recomendaciones hechas por UNODC. No obstante, habrá que seguir atento a la rigurosidad en la aplicación de registros y controles y se observa cierta ambigüedad en el apartado relativo a la investigación e industrialización.

Con relación al **Reglamento de la Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas** se prevé que entrará en vigor en las próximas semanas. Se estima que el reglamento regule tres aspectos clave: a) papel de la fuerza policial antinarcóticos y de nuevos instrumentos de investigación, b) sustancias químicas controladas y c) registro, control y administración de bienes incautados.

La Ley 913 constituye un avance significativo en la lucha contra el narcotráfico y regula aspectos fundamentales ligados a la investigación y a la gestión de recursos y medios. Institucionaliza el uso de técnicas modernas de investigación (intervenciones telefónicas o el uso de informantes y colaboradores) hasta ahora ausentes del marco legal y recoge medidas con miras a atacar el narcotráfico desde una esfera más internacional. Tanto la aprobación del Reglamento como la dotación de medios financieros, humanos y técnicos son esenciales para consecución del éxito.

Existe preocupación por la ampliación de la superficie cultivable de coca, como indica la ley 906, y por una considerable caída en la superficie erradicada y racionalizada. Aunque el aumento de la superficie no es vertiginoso (sobre todo comparado con el entorno regional de Perú o Colombia con aumentos mucho más destacados) se rompe la tendencia de reducción de los últimos 5 años. Genera incertidumbre el empeño de este Gobierno y de la normativa por fomentar las exportaciones de la hoja de coca, algo contrario a sus compromisos internacionales en NNUU.

La normativa no satisface las demandas de todos los sectores cocaleros del país, que han jugado un papel importante en su elaboración. Se han planteado varios recursos de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional de la Ley de la Hoja de Coca tanto por parte del sector de cocaleros de las zonas tradicionales de los Yungas ADEPCOCA, así como por un grupo de políticos de la oposición. Tras la promulgación de la ley 906, 5 municipios del departamento de Cochabamba se declararon en estado de emergencia y generaron desórdenes públicos debido a que el Gobierno no habría plasmado en la ley el acuerdo para autorizar el cultivo de 700 ha de coca en sus municipios. Estas divergencias han derivado en enfrentamientos violentos entre productores de coca afines al Gobierno y aquellos que cuestionan la Ley de la Coca en una localidad de los Yungas.

*a) Marco estratégico*

La nueva Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-2020 (ELCN&CCEC) aprobada a finales de 2016 será presentada en una reunión del Grupo Temático de Drogas de la UNODC en el mes de octubre de este año. El Gobierno está elaborando actualmente el Plan de Acción de dicha estrategia cuya aprobación se espera para el último trimestre del año. La Estrategia Nacional de Desarrollo Integral Sostenible (EDIS) podrá ser aprobada a lo largo de 2017.

### **3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

- i) **Programa de la UNODC** (financiado por la UE y Dinamarca). El programa continúa avanzando en los siguientes ámbitos: monitoreo de cultivos de coca, asistencia legal para el fortalecimiento del marco normativo nacional, asistencia técnica para el fortalecimiento de la cooperación regional para la implementación de acuerdos bilaterales y multilaterales, validación de la destrucción/incineración de drogas ilícitas incautadas y fortalecimiento de laboratorios forenses. Igualmente se prevé la incorporación en el programa de los dos estudios sobre productividad de la hoja de coca y factor de conversión coca-cocaína.
- ii) En el marco de las propuestas de la UNODC para facilitar la cooperación regional entre Bolivia y los países de la región, se ha continuado promoviendo la implementación en Bolivia del **Programa Global de Control de Contenedores de la UNODC y de la OMA (Organización Mundial de Aduanas)** (PCC), así como del **Proyecto de Comunicación de Aeropuertos (AIRCOP) y del proyecto CRIMJUST**. En los dos primeros, Bolivia y la UNODC tienen previsto suscribir Memoranda de Entendimiento durante el presente año.

- iii) **Se ha creado un centro de intercambio de inteligencia policial** destinado a combatir el tráfico de drogas **entre Bolivia, Brasil y Perú** con oficinas en Brasil que parece estar operativo desde este mes de julio.
- iv) La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) lidera el **programa de la UE de asistencia técnica y capacitación a las instituciones bolivianas encargadas de la lucha contra el narcotráfico**. Al final de 2017 se habrán realizado 36 cursos que habrán permitido certificar a más de 800 personas originarias de 16 instituciones diferentes.
- v) En agosto, **EEUU** compartió con la comunidad internacional los resultados y metodología empleados en su estudio sobre la extensión del cultivo de coca. Desde diciembre de 2016 existe comunicación e intercambio técnico sobre metodologías entre los analistas de EEUU y UNODC. En julio se firmó entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Bolivia un Acuerdo de Asistencia Mutua Aduanal que permite intercambios de información y colaboración para prevenir envíos ilegales y actividades delictivas conexas, incluido el narcotráfico.
- vi) Continúa la cooperación bilateral por parte de los Estados Miembros de la UE con los programas de capacitación de la FELCN y otras instituciones bolivianas en la lucha contra el narcotráfico.
- vii) La cooperación policial y judicial e intercambio de información para la lucha contra el narcotráfico entre países miembros de la UE y Bolivia arroja por ahora mínimos resultados, debido la falta de medios humanos y técnicos bolivianos y a una legislación obsoleta que dificulta las investigaciones policiales y judiciales.

#### **4. RECOMENDACIONES**

Se proponen las siguientes recomendaciones al Gobierno boliviano:

- i) Agilizar **la aprobación e implementación de los reglamentos de las nuevas leyes**, la puesta en marcha de **la Estrategia de Desarrollo Integral Sostenible (EDIS)**, la elaboración del **Plan Sectorial de la Reforma de la Justicia** y la aprobación del **Código del Sistema Penal**.
- ii) Incluir regularmente en los estudios de monitoreo de cultivos de hoja de coca el análisis del rendimiento con el objetivo de disponer de valoraciones realistas con relación al volumen producido (toneladas) y no exclusivamente a la superficie (hectáreas), en concordancia con las recomendaciones de ONUDC.
- iii) **Continuar fortaleciendo la cooperación** con los países vecinos sobre la base de las Comisiones Mixtas y de los acuerdos bilaterales, en línea con las propuestas realizadas por la UNODC.
- iv) **Implementar y mejorar los controles de los mercados legales de venta de hoja de coca.** Según el Informe de UNODC de Monitoreo de Cultivos de Coca 2016, solo el 58,7% por ciento de la producción nacional de la hoja de coca se comercializa en los mercados legales de Vila Fatima en La Paz y Sacaba en Cochabamba. La mayoría de la hoja coca que se comercializa en dichos mercados proviene de los Yungas. No hay evidencia que justifique el aumento de producción que la nueva ley prevé en el Chapare. Se recomienda una explicación más detallada de los usos de la coca en esta zona.
- v) **Actualizar** la normativa sobre agentes “**precursores**” y ampliar la lista de sustancias consideradas como tales. La actual es obsoleta y por debajo de lo que incluyen las listas de otros países de la región.

- vi) Impulsar el arranque y la elaboración y publicación de los dos estudios pendientes sobre **productividad media de la hoja de coca y factor de conversión coca-cocaína**.
- vii) Fortalecer el **enfoque de prevención y tratamiento**, tal y como se desprende de los compromisos de Bolivia en UNGASS (Asamblea General Extraordinaria de NNUU sobre la temática de drogas) y agilizar la puesta en marcha del ente regulador.

## **BRAZIL**

### **1. THE GENERAL SITUATION IN THE COUNTRY**

Because of Brazil's extensive open borders with the three main cocaine producing countries, Peru, Bolivia and Colombia, large quantities of cocaine are brought to Brazil by land, river and air. However, the production of opiates, cocaine and synthetic drugs in the country continues to be of little significance.

In relation to consumption, as pointed out in previous reports, the lack of recent, reliable, nationwide statistics (the last ones date from 2005) constitutes a significant obstacle to analysing the challenges that the country faces in this field. The vacuum is only partially filled by sectorial studies, like the ones of consumption of crack and cocaine (2013) and of consumption in schools or the prison system. However, the third House Survey commissioned by SENAD to the Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) should shed some light on the current situation by the end of this year. In the opinion of Brazilian Federal Police, cocaine and cannabis consuming is increasing however the seizures. This is due to consumption among general population and because Brazil is a very important transit country, mainly for cocaine, as a result of its geographical position.

Regarding synthetic drugs, Brazil is an expanding market for these drugs, and the EU is the main synthetic drug provider. This is an issue of serious concern in the consumption of methamphetamine and ecstasy, as well as the misuse of new chemical substances for the production of drugs.

As regards the fight against drug trafficking, according to the Federal Police data, in 2016 there was a significant increase in the number of seizures of cocaine (40,404 tonnes), as compared with 2015 (27,209 tons), but the seizures of cannabis (230.206 tons), decreased, if compared with 2015 (269,899 tons). This data only reflects the seizures from the Federal Police and doesn't include seizures from the states' civil police.

## **2. INSTITUTIONAL FRAMEWORK**

### **a) *Institutions involved in drugs policy***

The Federal Police leads the Brazilian public policy on drug supply reduction and the National Secretariat on Drugs Policies (SENAD) leads the one on drug demand reduction. It is assisted by the National Council on Drugs Policies (CONAD), composed of representatives from the Government and civil society. Both institutions depend on the Ministry of Justice. The government actions are coordinated within the framework of the Multi-year plan 2016-2019, which targets the reduction of social impact of the use of drugs through preventive, care and social rehabilitation programs. Some federal and local authorities also implement drug related social projects, which offer housing, work, and other care activities in open community services, on a voluntary basis.

Regarding the prevention of drug use, the Brazilian government, with the assistance of UNODC, is investing in pilot projects, targeting families and schools, based on prevention methodologies from the United States and Europe. The three main projects are “Tamo Junto”, which focuses on school children aged 12 and 13, “Elos” for children between 6 and 10 years old, and “Familias Fortes”, which works with both children and adults in the family environment.

### **b) *Legislative changes***

The Federal Supreme Court (STF) is currently judging the constitutionality of article 28 of the law 11.343/06, which criminalizes the possession of drugs for personal use, although no prison sentences are contemplated. The court may establish quantitative parameters to distinguish drug possession for personal use and possession with the intent to trafficking in this judgement. This decision has been adjourned for the past few months, but it has been taken up again in the last few weeks. The results of this decision could have a great impact on prison releases (some studies state it could affect up to 70% of population imprisoned for matters related to drugs.)

The STF decided on June 2016 to stop considering first time trafficking a serious offence, as long as the offender has no criminal record. This decision might have a very direct relation with a large number of releases from prison, especially in the case of women.

Law 13.257/16, which regards rights of the child, establishes special treatment in some cases for mothers involved in drug crimes.

On July 2016 the Senate passed a project which establishes preliminary hearings should not take place later than 24 hours after detention. The implementation of this measure, which has already started in São Paulo, has a great importance in crimes related to drugs, from the point of view of procedural guarantees.

The designation of legal and illegal drugs in Brazil depends on an administrative body, the Agencia Nacional de Vigilância Sanitaria (ANVISA). This agency has recently authorised the legal use of cannabidiol, a derivative of cannabis, for therapeutic use.

**c) *Assessment of the government's political will to conduct a comprehensive and resolute drug policy***

Given the size of the country and the multiple bodies involved (various Federal Ministries, state and local authorities, police, civil society, etc.), articulating a comprehensive and coherent drug policy remains a challenge. The political instability of the past two years together with budget cuts due to the adverse economic situation has not helped to develop new policies. The Minister of Justice has changed twice in the past six months. The new government is still working on their approach to drugs policy, being this a transitional period which is still undefined in many fields.

Nevertheless, there is a will of facing the problem of overcrowded prisons, which might result in new approaches regarding drug policies.

Some serious studies regarding the large percentage of the prison population related to drugs have been made by different institutions, such as DEPEN (National Penitentiary Department) or the Brazilian Forum of Public Security (Foro Brasileiro de Segurança Pública). The number of incarcerations for drug trafficking have increased 340% in the past ten years, even more in the case of women (567%). There is a growing social debate on this issue, with a significant part of the population claiming for changes on the criminal approach for drug policies which involve less judicial discretionality in the application of the law related to drug trafficking.

### **3. INTERNATIONAL COOPERATION**

In the international arena, Brazil has been very active in the preparation of the Special Session of the General Assembly on the World Drug Problem (UNGASS), in April 2016. Brazil held an innovative approach at the UNGASS, regarding the drugs problem from a public health point of view, supporting harm reduction policies and the exclusion of death penalty. On the regional front, Brazil is satisfied that the different regional fora have been able to produce common declarations on the issue: CELAC (Quito Declaration, May 2015), UNASUR (Montevideo Declaration, August 2015) and Mercosur (Brasilia Declaration on May 2015, under the Brazilian pro tempore presidency). At the UNGASS, the debate and discussion regional networks were reinforced. These declarations, while respecting the framework of the current international conventions, call for a regional approach to drug policies based on a human rights perspective.

On the side of drug demand, in March 2015 the 2<sup>nd</sup> EU-Brazil Dialogue on Drugs took place in Vienna. The meeting took stock of the current cooperation on drug related matters and Brazil expressed interest in continuing to participate in EU funded projects related to drugs. Brazil's participation in the various EU programs (COPOLAD, SEACOP) has been very positive. For the next five years, FIIAP and Spain's Government Delegation for the National Plan of Drugs (DGPNSD), will be managing phase II of the COPOLAD Programme. The primary objective is to boost cooperative work on drug policy between the countries of CELAC and the EU.

Brazil conducts its cooperation with its neighbours within a framework of joint commissions on organised crime, but they don't meet on a regular basis. A recent meeting took place with Bolivia (June 2016), and Peru (2016). In August 2017, Brazil and Paraguay signed an agreement on border security and drug trafficking. Brazil maintains informal cooperation with some African countries as well, particularly with Portuguese speaking ones. Due to this cooperation, in 2017 Brazilian Federal Police joined Airport Communication Programme (AIRCOP), a multi-agency, anti-trafficking initiative in order to strengthen detection, interdiction and investigative capacities of participating airports in illicit drug source and transit countries.

Moreover, Brazilian Federal Police will join Seaport Cooperation Project (SEACOP), which seeks to build capacities and strengthen cooperation against maritime trafficking in countries on the trans-Atlantic cocaine route (West Africa and the Eastern Caribbean).

On the internal and operational side, the INTERCOPS program, implemented by the Brazilian Federal Police in Guarulhos airport since November 2014, has strengthened capabilities in the exchange of information on criminal investigations and working methodologies with the participating countries with very promising results, especially on cocaine human couriers.

As a result of 2016 Mini Dublin Group recommendations, from June 2017, a pilot scheme led by Brazilian Federal Police and Receita Federal is being implemented in main Brazilian shipping and cargo ports to improve national capacities to tackle maritime trafficking.

#### **4. MINI DUBLIN GROUP ASSESSMENT OF NEEDS AND RECOMMENDATIONS**

- i) On the demand side, the main challenge will be to successfully implement prevention and rehabilitation programs in different social and geographical contexts. It would be useful to continue the exchange of experiences in innovative methodologies in the field of drug prevention and the evaluation of public policies dealing with drugs.
- ii) On the supply side, urge to reinforce border control, by means of using advanced technologies as well as increasing the allocated human resources and including municipal, state and federal police institutions in integrated drug policies. A greater coordination of the different government levels (Federal, State and Municipal) is also essential in order to improve the fight against drug trafficking, as well as ensuring application of Federal judicial measures by state criminal justice.
- iii) Regarding legislative changes, a decision which establishes quantitative parameters to distinguish consumption from trafficking, based also on drug nature, would be helpful.
- iv) The lack of drug seizures official data, commits Brazilian government to make efforts in consolidating the National Statistics System on Public Safety (SINESP), especially in its capacity to aggregate the drugs seizures carried out by state police forces.
- v) In the area of international police cooperation, besides EU and UNODC programmes, the local implementation of the INTERCOPS project in Guarulhos international airport could be complemented by the establishment of a similar project leaded by Brazilian federal police and Receita Federal in the main Brazilian shipping/ cargo ports to improve capacities to tackle maritime trafficking.
- vi) The improvement of international cooperation with countries in the region is crucial to address the drug problem in the region. The active dialogue with Brazil in the UNGASS 2016 should be maintained.

## **PERU**

La **Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016 (ENLD)**, ha sido el documento guía que ha orientado la acción del Estado peruano que, a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), ha dedicado una cantidad apreciable de recursos para combatir el tráfico ilícito de drogas (TID).

Esta Estrategia fue diseñada para abordar la problemática de drogas desde un **enfoque integral** que abarca los aspectos de *prevención, desarrollo alternativo y erradicación, entre otros*. Así, la superficie cultivada con coca durante el período de su implementación se redujo en 35.5%. El dato oficial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) –*estimado, a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)*– indica un espacio cultivado de 40,300ha para el 2015, valor que consolida la disminución del ámbito cocalero.

### **1. SITUACIÓN GENERAL**

#### **a) Hoja de coca, PBC y clorhidrato de cocaína**

##### **Superficie cocalera**

Aún no se tienen resultados de la superficie cocalera en Perú para el 2016. Al momento, UNODC, a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI – Perú), está trabajando en el proceso de análisis satelital; es decir, en la identificación y medición del espacio cultivado con coca en las diferentes zonas cocaleras en imágenes de alta resolución espacial. Las cifras preliminares serán entregadas a finales de agosto y el informe anual final (estadístico-analítico) será presentado a finales del mes de septiembre del año en curso.

Aun así, se puede mencionar que dadas las condiciones actuales en el VRAEM, la cifra de superficie 2016 de esta zona no sufrirá variaciones drásticas, en tanto que en su ámbito, los Programas de Erradicación (meta 2016: 30,000 ha eliminadas) y de Desarrollo Alternativo no han sido aún implementados por el Estado.

Tanto la cifra de superficie cocalera y otras relevantes incluidas en el Informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Coca, son el resultado de una metodología validada a nivel internacional y concertada con el Estado peruano que por medio de DEVIDA, participa directamente en la elaboración del informe en mención, en el marco del Comité de Monitoreo liderado por DEVIDA y UNODC.

Dicha metodología implica, además de la detección y medición satelital, la corroboración de datos, mediante misiones de campo -terrestres y aéreas- apoyada también por información secundaria oficial e incluye asimismo, el análisis de los resultados obtenidos por el Programa de Erradicación. Estos son los componentes utilizados para obtener una cifra final anual.

En 2016, el programa de reducción del espacio cocalero focalizó sus acciones en el Ucayali (Aguayta y San Alejandro -47,6%), Pichis-Palcazú-Pachitea (Constitución -30,6%), Tingo María (-9,4%), Puno (San Gabán -9,2%) y Loreto (-3,2%). Esta reducción ha alcanzado un total de 30,150 ha de coca eliminada. Las zonas de producción que registraron incrementos fueron Ucayali (50%) y el Valle Huallga (50%).

## Producción potencial

De igual manera, el dato de producción potencial de hoja de coca al cierre de 2016 aún no puede ser estimado, ya que depende de la cifra de superficie cultivada con coca. Sobre la producción potencial de clorhidrato de cocaína, el Grupo tiene conocimiento de que la Policía Nacional, por medio de DIREJANDRO, está trabajando en las etapas iniciales de la implementación de los estudios requeridos para determinar la cantidad de hoja de coca requerida para producir un kilo de clorhidrato de cocaína y también para definir los tipos y cantidades de insumos necesarios para su elaboración. UNODC por su parte ha elaborado una propuesta para elaborar los estudios respectivos, en apoyo al Estado peruano.

El dato correspondiente al volumen total de hoja de coca seca vinculada al consumo tradicional (9,000 TM según INEI), precisa de una actualización. Para este propósito se requiere de la elaboración de un catastro cocalero y la elaboración de un nuevo padrón de productores de hoja de coca que comercialicen su producto con la Empresa Nacional de la Coca (ENACO SA).

## Precios

Según DEVIDA el precio promedio anual nacional por cada kilogramo de hoja de coca, para el 2016 fue de US\$ 4.01 (PEN13.03). El valor máximo en el año llegó a US\$4.26 (PEN13.83) en agosto y el mínimo a US\$ 3.52 (PEN11.42) en septiembre. Se debe mencionar que la zona con los mayores precios fue Inambari Tambopata en la que el precio logró incrementarse hasta los US\$11.20 (PEN36.38) durante agosto.

Cultivo: Hoja de Coca Ilegal		Año: 2016							
Valles	AGUAYTIA	CABALLOCOCHA	QUILLABAMBA	PICHIS-PALCAZU-PACHITEA-SATIPO	RIO APURIMAC	ALTO HUALLAGA	TAMBOPATA-INAMBARI	HUALLAGA-CENTRAL-BAJO HUALLAGA-ALTO Y BAJO MAYO	Promedio Perú
ENE	10.97			10.83	7.01	15.77	19.88	20.00	14.08
FEB	9.95			10.40	7.26	15.64	24.00	20.00	14.54
MAR	9.95			14.50	5.94	15.51	24.67	20.00	15.09
ABR	9.95			14.33	5.28	8.77	23.86	12.00	12.37
MAY	9.95			14.50	6.54	8.56	31.17	9.95	13.44
JUN	9.98			14.50	6.10	7.22	30.67	7.59	12.67
JUL	9.95			14.00	6.53	7.42	30.29	7.72	12.65
AGO	9.95			14.00	6.52	7.99	36.38	8.17	13.83
SET	9.90			14.00	6.52	8.28	21.67	8.18	11.42
OCT	9.97			14.58	8.43	11.05	20.33	9.41	12.30
NOV	9.65			10.50	10.26	10.98	20.00	10.29	11.95
DIC	9.95			10.50	7.47	10.70	24.00	9.76	12.06

Fuente: Oficinas Zonales Devida  
Reporte elaborado por: Dirección de Promoción y Monitoreo (DPM) - Subdirección de Monitoreo - Devida  
TC. 3.247

Los precios promedio anuales de pasta básica de cocaína y de clorhidrato de cocaína no han sido reportados al momento.

## Incautaciones

Las estadísticas de la Policía Nacional (DIREJANDRO) en 2016 indican 35,733 Kg de droga decomisada. De ello 14,035 Kg corresponden a pasta base (17.2% más que el año anterior). En el caso del clorhidrato de cocaína la cifra de incautación fue de 13,958.64Kg, 39.5% más que en 2015.

El tráfico ilícito de drogas en Perú sigue operando en colusión con organizaciones delictivas nacionales (“carteles criollos y clanes familiares”). Éstos trasladan la droga desde las zonas de producción que tienen como destino intermedio ciudades mayormente ubicadas en los Andes peruanos, para luego dirigirse hacia las ciudades de costa o de frontera. En estos puntos se “arman” los cargamentos que a partir de allí son manejados por carteles internacionales.

Los envíos -*salida externa de PBC y clorhidrato de cocaína*- se dan por todos los medios disponibles. El traslado terrestre se dirige mayormente hacia la zona sureste del territorio nacional - *Puno y Madre de Dios*- como punto intermedio antes de acceder a Bolivia; la vía fluvial tiene como destino principal Brasil; y, la vía marítima es más sofisticada, ya que opera a través de la creación y empleo de empresas exportadoras de fachada, camuflando la “mercadería” en los innumerables contenedores que a diario embarcan en los diferentes puertos.

La vía aérea merece un análisis diferenciado, ya que el TID requiere de infraestructura adicional, a través de pistas clandestinas (nuevas o rehabilitadas). En los últimos años, UNODC ha trabajado en la detección de dichas pistas. Los resultados han sido utilizados por el Estado para organizar operativos de desactivación y destrucción.

Preocupación adicional causa el creciente uso de avionetas ilegales por los traficantes de droga, utilizando para ello, pistas clandestinas cada vez más dispersas. Las autoridades han elaborado normativa para impedir este procedimiento, como la Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional, conocida como la Ley de Interdicción Aérea. Sin embargo, es necesario que el Estado implemente esta Ley con sistemas de control complementarios y asimismo dote de los recursos y logística necesarios a los entes públicos pertinentes.

**b) *Amapola y otros opiáceos***

La estadística al respecto es administrada por la Policía Nacional, pero no se tiene información respecto de la metodología utilizada para su medición, y aunque se sabe que todo lo encontrado es destruido, no es suficiente para diagnosticar el problema de manera científica. En el 2016 SAAL comisionó a CEDRO para hacer un estudio de amapola en el país. Los reportes preliminares indican que hay más de 700 ha de amapola en el país. Hay evidencia sobre el crecimiento en la demanda de látex de opio lo que sugiere el incremento de la oferta de materia prima (plantaciones para extracción del látex). Esto se sustenta en las cifras sobre incautaciones: 7,729 Kg de marihuana, 8,102 Kg de látex de opio y 1.338Kg de heroína durante el 2016.

**c) *Situación del Consumo de drogas en el Perú***

En el Perú el consumo de drogas ilícitas en la población general alcanza el 1.5% de prevalencia anual. La población escolar, en el nivel secundario muestra una mayor prevalencia anual de su consumo, alcanzando el 3.8%. Según cifras proporcionadas por DEVIDA, 47.000 escolares consumen marihuana y 23.000 de ellos serían considerados “consumidores problemáticos”. Además 20.000 habrían consumido clorhidrato de cocaína y PBC.

Tanto a nivel de la población general, como en la escolar son encontradas cifras superiores de consumo de drogas ilícitas en los varones, antes que en las mujeres (2.8% en varones contra 0.4% en mujeres en población general, y 4.5% de varones versus 3.1% en mujeres en población escolar). La edad promedio de inicio de consumo de alcohol y tabaco se ubica en los 13.3 años. En las drogas ilegales, la edad promedio de inicio se ubica entre los 12 y 14.3 años

Según la presidenta ejecutiva de DEVIDA, Carmen Mesías, los costos asociados al consumo de drogas en el país suponen un gasto de 1.500 millones de dólares.

**d) Principales líneas y resultados de la lucha contra el narcotráfico**

**Reducción del espacio cocalero:** En 2016 la meta de erradicación fue de 30,000ha. Esta cifra de erradicación fue ligeramente sobrepasada, llegando a eliminar 30,150 ha. Esta cifra será utilizada por UNODC para el análisis de la cifra de superficie de coca para el Informe de Monitoreo 2016, considerando para ello, la erradicación efectiva (cultivos en producción destruidos) y la erradicación evitada, (dada por los repases<sup>1</sup> y nuevas intervenciones<sup>2</sup>).

En el VRAEM, la mayor zona productora del país y la más problemática del país, el programa de reconversión productiva ha sido suspendido, y se encuentra en proceso de evaluación “para medir su pertinencia”.

---

<sup>1</sup> Los repases implican la erradicación en una misma área más de una vez. Algunos agricultores reinstalan el cultivo de coca, luego de la erradicación. Los repases evita que la resiembra logre llegar a una etapa productiva. En los informes de UNODC a este tipo de erradicación se le denomina (Erradicación Evitada).

<sup>2</sup> Las nuevas intervenciones o nuevos cultivos son erradicados e igualmente no logran llegar a la fase productiva

**Interdicción e incautaciones:** En 2016, además de la incautación de 35,733 Kg de droga, se destruyeron 505 laboratorios de procesamiento de pasta base (PBC). La Comisión Nacional de Bienes Incautados ha realizado varias subastas públicas. Sigue aumentando la detención de “mulas o burriers”, especialmente en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez en Lima.

De la droga incautada en 2016, solo alrededor de 250 gramos correspondieron a éxtasis.

## 2. MARCO INSTITUCIONAL

### a) *Marco político*

En 2016 concluyó el período de vigencia de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (2012-2016) y las autoridades nacionales han elaborado una nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2017-2021, publicada en el Peruano el pasado 1 de junio.

La nueva Estrategia está orientada a reducir el tráfico ilícito y el consumo de drogas, así como sus efectos negativos de carácter social, político, económico, cultural y ambiental, haciendo que los productores de cultivos de coca migren hacia una economía lícita.

Articulada bajo una perspectiva interinstitucional en un intento por aunar esfuerzos, este nuevo plan se presenta teniendo en cuenta una serie de principios que lo inspiran, entre los que se pueden destacar: la transversalidad, la heterogeneidad de las poblaciones, la sostenibilidad, la no discriminación, la igualdad e género, la interculturalidad o la responsabilidad común y compartida.

Siguiendo la línea de los cuatro objetivos estratégicos del anterior periodo, los tres ejes de acción en los que se basa este nuevo plan son: el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), el control de la oferta y la reducción de la demanda. Junto a éstos aparece un cuarto, transversal, consistente en la responsabilidad social y compartida.

El primero de ellos está encaminado a las acciones de pos erradicación, como la producción de oportunidades de trabajo lícito y la atención de servicios elementales (educación, salud, seguridad, y demás programas sociales); el segundo, por su parte, se centra en la reducción de los cultivos ilícitos, el incremento del decomiso de drogas y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones pertinentes, entre otros; mientras que el tercero, hará frente a la prevención y al tratamiento de la población afectada. El último, teniendo como premisa fundamental la integralidad, requiere una participación comprometida y sinérgica de la comunidad nacional e internacional y se refleja en la proyección de los intereses nacionales en dicha materia, a través de una política exterior orientada a una cooperación internacional más intensa y eficaz, acompañada de un involucramiento de las instituciones nacionales y la sociedad civil en su conjunto.

Pasando a aspectos más cuantitativos, con esta nueva estrategia se busca aumentar en 4.000 las hectáreas de cultivos alternativos a lo largo de este año, incluyendo el mismo número de familias vinculadas a la pos erradicación en el marco del desarrollo alternativo; en cuanto a las acciones encaminadas a reducir la oferta de drogas, se pretende también a lo largo del presente año, erradicar 5.000 hectáreas más de coca ilícita y aumentar a 40 las toneladas de cocaína incautadas. Entre los propósitos relacionados con la reducción de la demanda, se persigue conseguir el 20% de participación de estudiantes en programas preventivos, junto con un ambicioso 15% de usuarios atendidos en adicciones por consumo de drogas.

**b) Principales instituciones**

El seguimiento de la nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas para el periodo 2017-2021, está a cargo de DEVIDA, que a su vez se coordina con otras instituciones públicas y es el ente rector en materia de lucha contra las drogas en Perú. Carmen Masías asumió en 2016 nuevamente la presidencia del ente.

Entre las instituciones que apoyan y coordinan con DEVIDA se encuentran: el Ministerio del Interior, por medio de Dirección Ejecutiva Anti Drogas (DIREJANDRO) y de la Dirección de Control de Drogas y Cultivos ilegales de la Dirección General contra el Crimen Organizado , responsable del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales (CORAH), el Ministerio de Defensa, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de Salud.

La Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A) es una empresa pública que se encarga del comercio de la hoja de coca y de producir productos derivados a partir de ésta. Esta entidad administra un registro de productores legales de hoja de coca.

Otros actores con competencias son la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI), los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Congreso de la República (Comisión de Defensa, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS, y la Unidad de Inteligencia Financiera.

Dada esta pluralidad es esencial que DEVIDA, cuente con el suficiente nivel y respaldo político que le faculte a actuar con la mayor diligencia como ente rector.

c) *Marco legal y principales novedades legislativas*

El Estado peruano ha reforzado la lucha contra las drogas por medio de medidas legislativas. Se destaca el Decreto Legislativo 1241, de 26 de septiembre de 2015, y su reglamento aprobado en 24 de junio de 2016. Éste fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y autoriza la destrucción de los medios de transporte que porten sustancias ilícitas. Reintroduce la penalización de la resiembra de hojas de coca con pena de prisión de tres a ocho años. Asimismo, establece una definición más clara sobre las competencias de los órganos involucrados en la lucha contra el TID.

Asimismo, esta Ley incluye temas referidos a (i) entrega de facultades a la Policía Nacional para llevar a cabo estudios vinculados a determinar los factores de conversión hoja de coca-cocaína, que deben ser actualizados; (ii) la elaboración de un nuevo padrón de agricultores cocaleros que entregan hoja de coca a ENACO; y (iii) la implementación del catastro de tierras ocupadas por cultivos de coca.

Por otra parte la Ley 30339 de control, vigilancia y defensa del espacio aéreo nacional, también conocida como la Ley de Interdicción Aérea, que fue promulgada en agosto del 2015, y en vigor a partir de 2016, faculta a las Fuerzas del Orden a interceptar aeronaves “hostiles”.

### **3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La importancia que Perú concede a la cooperación internacional queda manifiesta en la nueva estrategia nacional al calificar como transversal el eje dedicado a ella; claro reflejo del convencimiento, por parte de estas autoridades, de que se trata de un problema mundial y únicamente abordable de manera eficaz si se hace conjuntamente.

La cooperación internacional ha seguido apoyando diversos programas, especialmente en los ámbitos del desarrollo alternativo, cooperación judicial y policial, y reducción de la demanda. Dentro del conjunto de las acciones realizadas, pueden destacarse la labor de UNODC, así como la financiación del gobierno del programa anti-narcotráfico de la Sección de Asuntos Anti-narcóticos y Aplicación de la Ley del gobierno de EEUU (que ha dedicado 36 millones de dólares en 2016 a la lucha contra las drogas en Perú) y del programa de desarrollo alternativo de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de EEUU (USAID) que ha dedicado 16,2 millones de dólares en 2016. La Unión Europea (UE) está apoyando la implementación de la estrategia para el período 2012-2016 con 32,2 millones de euros, en colaboración con varios Estados Miembros a través de un consorcio de policías europeos y de una asistencia técnica de larga duración en DEVIDA, y un Proyecto de desarrollo alternativo en Satipo, por 8 millones de euros. Un nuevo apoyo de 12 millones de euros está en curso de preparación. Japón está centrándose en proyectos de desarrollo comunitario, en especial con sus aportaciones al programa que realiza UNODC en Trujillo por medio del Fondo de Seguridad Humana; Canadá financia iniciativas de la OEA y de la UNODC que benefician a Perú (como el Programa de control de contenedores de la UNODC con un monto de 1,5 millones de USD, que se implementará en el puerto del Callao) y acciones de apoyo directo como el entrenamiento de la policía nacional peruana por parte de la policía montada canadiense y de la aduana peruana (SUNAT) por parte de la Agencia de servicios fronterizos de Canadá en evaluación de riesgos. La OEA por su parte apoya a través de la CICAD el Programa de Fortalecimiento Institucional de las Comisiones Nacionales de Drogas en Iberoamérica, que cuenta con financiación española. En los días 18 y 19 de mayo de 2016 tuvo lugar un Grupo de Trabajo de Expertos sobre desarrollo Alternativo. El Reino Unido provee asistencia técnica a la Fiscalía, al Poder Judicial y a la policía en temas que incluyen litigación oral, asistencia jurídica mutua, interdicción e incautaciones.

Durante UNGASS 2016, el país destacó los exitosos resultados obtenidos mediante la implementación de programas de desarrollo alternativo en diversas regiones del país, que lograron la reducción de las áreas de cultivo ilícito de cocaes. Debe también recordarse que, como parte de un enfoque amplio, integrado y equilibrado para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas, debería prestarse la atención adecuada a las personas, las familias, las comunidades y la sociedad en general, con miras a promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de la población.

Cabe resaltar también el compromiso asumido con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Grupo reconoce que los esfuerzos de las autoridades peruanas encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente.

**A nivel regional, Perú está fortaleciendo la cooperación con los países de la región.** En Marzo 2016, la Fiscalía (auspiciada por las Embajadas Británica, Estadunidense y la OIM) fue anfitrión de la primera Cumbre de Fiscales Generales de América Latina. Allí, diez países latinoamericanos se comprometieron a una cooperación internacional más directa y segura. Se han organizado reuniones binacionales muy fructíferas con Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Paraguay y EE.UU., existiendo una buena cooperación con Bolivia. No obstante, sería deseable aumentar las actuaciones conjuntas, aún insuficientes. Por su parte, UNODC está implementando un proyecto de la Unión Europea de 6.5 millones de euros para luchar contra la demanda de drogas ilícitas en los 4 países de la Comunidad Andina. La UE ha iniciado una nueva acción de reducción de demanda y de oferta en el marco del programa regional América Latina y COPOLAD II. Estos esfuerzos regionales son complementados por el proyecto ELPACTO “Europa-Latinoamérica Programa de asistencia contra el crimen transnacional organizado: por el Estado de Derecho y la Seguridad ciudadana” que empieza en 2017, con un monto de 20 millones de Euros y los diferentes proyectos del Cocaine Route Programme en curso: SEACOP (cooperación marítima), AIRCOP (cooperación en aeropuertos), GAFILAT-EU (Programa sobre lavado de dinero), CRIMEJUST (Mejora de las instituciones en investigaciones criminales y acciones judiciales).

#### **4. RECOMENDACIONES**

- i) **El Grupo constata la ejecución de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016**, y el cumplimiento de varias de las metas, en particular en materia de erradicación, y se felicita de que el país esté dedicando recursos sustanciales a la lucha contra el narcotráfico. Con el objetivo de lograr un mayor impacto positivo y duradero en la lucha contra el narcotráfico en Perú, el Grupo espera que la nueva Estrategia 2017-2021 siga la línea de las recomendaciones operacionales de la UNGASS 2016.
- ii) El Grupo anima al gobierno peruano a dar continuidad a la labor que vienen realizando el ente rector en la lucha contra las drogas (DEVIDA) y todos los departamentos de los Ministerios y entidades públicas con responsabilidades en la lucha contra el narcotráfico, de forma que se cuente con un aparato estatal compacto, bien coordinado, eficiente y adecuadamente dotado desde el punto de vista técnico y presupuestario. Se insta a que el nuevo equipo gubernamental continúe con esta política de Estado que debe ser reflejo de un esfuerzo conjunto sostenido en el tiempo.
- iii) El Grupo sugiere que DEVIDA pudiera ser la anfitriona de diálogos regionales que dieran continuación a la UNGASS 2016 con actores relevantes de la sociedad civil, la comunidad científica y la academia.
- iv) El Grupo anima al gobierno peruano a seguir realizando esfuerzos para que el ente rector en materia de lucha contra las drogas en Perú siga su proceso de consolidación, aumentando su autoridad, capacidad de convocatoria intersectorial y presupuesto para poder coordinar a todos los Ministerios e instituciones involucrados.

- v) El Grupo valora la importancia de mantener un diálogo fluido con DEVIDA que le permita estar informado regularmente sobre los resultados – cumplimiento de metas y evolución de los indicadores de seguimiento- que se están obteniendo en la ejecución de la nueva Estrategia Nacional.
- vi) El Grupo considera de la mayor importancia que se pueda contar a la brevedad posible con una estimación del potencial de producción de cocaína tomando en cuenta ya existen los dispositivos legales pertinentes que facultan a la DIREJANDRO, para llevar a cabo estudios con el objetivo actualizar los factores de conversión hoja de coca-cocaína, algo fundamental para que se puedan evaluar los progresos reales en la lucha contra la droga en Perú. Tales estudios podrían retomarse en el marco del Comité de Monitoreo, bajo el auspicio técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

El Grupo considera que el Gobierno debe implementar en breve el catastro cocalero y la elaboración de un nuevo padrón de agricultores de coca vinculados a ENACO. UNODC ya tiene una propuesta elaborada en la zona de La Convención y Lares.

- vii) El Grupo reconoce los esfuerzos del gobierno peruano **en materia de incautación**, donde la DIREJANDRO ha llevado a cabo operaciones con buenos resultados. Sin embargo, las cifras oficiales reportadas aún son poco significativas. En ese entendido, las autoridades requieren de protocolos para el registro y análisis de datos que permita obtener datos estandarizados y fiables. UNODC está elaborando una propuesta para la creación de un sistema de registro estandarizado sobre incautación de drogas y también sobre los insumos químicos que son desviados al TID. Esto en apoyo a la Policía Nacional (DIREJANDRO), y SUNAT-ADUANAS.

El Grupo considera que se debe implementar un programa de detección de canales de distribución de drogas y de ingreso de insumos químicos por vía terrestre, aérea y fluvial. Esto incluye la detección y medición de los ámbitos intervenidos por pistas de aterrizaje clandestinas. UNODC ha llevado a cabo estudios de este tipo desde el 2011 y tiene una propuesta para presentar a las autoridades correspondientes.

- viii) El Grupo reconoce la labor del gobierno peruano respecto al **control de precursores**, no obstante, aún se requiere conocer mejor la manera en que se producen los desvíos, se requiere mejorar la información y los marcos legislativos nacionales y regionales, así como establecer mecanismos de vigilancia para detectar los intentos de desvío. La SUNAT debiera ser fortalecida.

Estos mecanismos de vigilancia deben tener el soporte desde la recolección y análisis de información fiable. El conocimiento de los canales de distribución y de desvío, tanto de drogas como de insumos para elaborarla, devendrían en una ventaja competitiva del Estado respecto del crimen organizado.

De igual modo, sería pertinente realizar estudios que permitan determinar las cantidades y tipos de precursores químicos insustituibles, y reemplazables, para generar y actualizar la lista de insumos fiscalizables.

- ix) El Grupo anima igualmente al gobierno peruano a intensificar sus esfuerzos en la **lucha contra el blanqueo de dinero**, de acuerdo con su plan de acción, al ser éste un ámbito estrechamente ligado con el narcotráfico, y en particular le alienta al cumplimiento de las recomendaciones del GAFI para combatir el lavado de activos.

- x) El Grupo valora positivamente las reformas legislativas que favorecen la transparencia de aportes a partidos políticos y candidatos, así como un mejor conocimiento de los candidatos que concurren a los diferentes procesos electorales a fin de evitar la infiltración del narcotráfico en la vida política del país.
- xi) El Grupo destaca la importancia de actuar con eficacia en el **VRAEM**, y anima a Perú a seguir en esta zona unas directrices multisectoriales e interdisciplinarias que contemplen los aspectos económicos, sociales, ambientales, policiales y militares del problema de forma conjunta. En particular, el grupo anima al Gobierno peruano a desarrollar una evaluación del Programa de Reconversion Productiva, en tanto hasta el momento, no se cuenta con evidencia de sus logros.
- xii) El grupo mantiene su recomendación de **incrementar el apoyo técnico nacional**, con ayuda internacional cuando fuera posible, a todas las instancias de la lucha contra el narcotráfico, aunque con determinados criterios de eficacia, así como asegurar la continuidad de los programas técnicos en curso. Uno de los principales problemas es la elevada rotación de mandos policiales, que puede dificultar el diálogo y la formación de cuadros. Por otra parte, debería reforzarse la asistencia técnica en sectores tales como el de adquisiciones de material, en el que los procedimientos establecidos restan agilidad a la acción del Estado.
- xiii) **Reforzar la capacitación de jueces, fiscales, abogados, defensores públicos y del sistema penal en general** para llevar a cabo investigaciones de gran profundidad, ya que en los procesos contra narcotraficantes deben enfrentarse a menudo con equipos de abogados bien pagados, preparados y equipados. En este caso la rotación es menor que en el ámbito policial, pero también se recomiendan medidas adecuadas para la eficacia de estas acciones. El Grupo muestra su preocupación por el escaso número de sentencias condenatorias registrado hasta la fecha en procesos contra grandes equipos criminales ligados al narcotráfico, y considera que es imprescindible conseguir avances en el frente judicial.

La articulación entre estos actores no debe darse solo a partir de casos concretos, sino más bien debe ser un proceso continuo de colaboración interinstitucional.

- xiv) Esto tiene que ver con la necesidad de **mejorar el intercambio de información** de forma rápida y precisa entre las propias autoridades peruanas (debido a las descoordinaciones que, a veces, se observan entre la Fiscalía y la Policía Nacional del Perú) y las autoridades de los países miembros del Grupo, en particular con los agregados de interior de las distintas Embajadas con presencia en Lima. Dicha información, y la rapidez en su transmisión, es vital para lograr éxitos en la lucha contra el narcotráfico y desbaratar las redes internacionales.
- xv) El Grupo anima al gobierno a proseguir sus **esfuerzos en la lucha contra la corrupción ligada al narcotráfico**, llevados a cabo por Perú en este último año, singularmente en el aeropuerto Jorge Chávez, y recomienda a las autoridades peruanas que se intensifiquen y se mantenga muy vigilante. Asimismo, el Grupo observa con preocupación la salida creciente de droga por vía marítima, especialmente a través de los puertos del Callao y Paita y algunos puertos fluviales y anima a las autoridades portuarias a redoblar sus esfuerzos en el control portuario; análogas precauciones deberán seguirse en las fronteras terrestres. El Grupo anima también al gobierno peruano a dotarse de los medios y equipos técnicos que le permita atajar los vuelos ilegales que salen del país.

- xvi) El Grupo constata la **liberación de los fondos necesarios**, por parte de las autoridades para cofinanciar el estudio anual sobre monitoreo de los cultivos de hoja de coca en Perú, imprescindible para poder contar con una evaluación objetiva y rigurosa de la superficie cultivada y erradicada y, por tanto, del grado de ejecución de la Estrategia Nacional. En esta línea confía en que se financie de igual modo el estudio del próximo año.
- xvii) El Grupo insta al Estado para que la nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, defina la articulación entre el Eje Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) y el Eje Control de Oferta, en favor de promover su planificación y aplicación simultánea y complementaria, para así evitar desfases que solo favorecerían al crimen organizado.

Sobre el desarrollo alternativo, el Grupo recomienda al Estado que éste sea enmarcado dentro de los parámetros del Desarrollo como tal. Los componentes ambientales, sociales y económicos deben ser debidamente sustentados previo a la toma de decisiones. Esto involucrará presupuestos adicionales.

Respecto de este tema, y como aporte hacia la nueva ENLD 2017-2021, UNODC ha elaborado una propuesta vinculada a este tema en la que se busca la generación de información y conocimiento de base para toma de decisiones. En esa misma línea, esta iniciativa propone incorporar planes más precisos de monitoreo y seguimiento de la implementación del DAIS, en favor de consolidar lo realizado hasta el momento, pero también para aplicar medidas correctivas o intensificar dichas acciones, de ser el caso.

- xviii) De acuerdo con el principio de responsabilidad compartida, y teniendo en cuenta la buena marcha de la Estrategia Nacional y el hecho de que Perú sigue siendo por su condición de productor un factor importante en el narcotráfico mundial, el Grupo considera que **los países miembros deben mantener su cooperación internacional con Perú en esta materia.** El Grupo felicita además a Perú por su creciente cooperación internacional con los países vecinos en la lucha contra el narcotráfico y reconoce el papel cada vez más activo de la DIRANDRO dentro de la Comunidad de Policías de América (Ameripol) en la implementación de una estrategia conjunta para el control del tráfico de estupefacientes.
- xix) El Grupo anima al Gobierno peruano a **continuar con el enfoque de reducción de la demanda de drogas en el país**, desarrollando programas de prevención eficaces basadas en evidencias científicas, que abarquen medidas de prevención, tratamiento, atención, recuperación, rehabilitación y reinserción social, con énfasis poblaciones vulnerables como los niños, adolescentes y mujeres.

Desde este enfoque, se deben establecer políticas que promueva el desarrollo de estilos de vida saludables, propiciando iniciativas innovadoras, fortaleciendo capacidades de los actores locales, y fomentando nuevas oportunidades en al ámbito educativo, familiar, de emprendimiento laboral y de uso adecuado del tiempo libre para disminuir el riesgo de las poblaciones de mayor vulnerabilidad, evitando que se involucren en el consumo de drogas u otros comportamientos de riesgo psicosocial.

De igual modo el Grupo insta al Estado a analizar, reportar y estimar la tendencia de las nuevas sustancias psicotrópicas, a través de la implementación del Programa Global SMART, debido a que este tipo de drogas sintéticas representan un problema en la población adolescente. En ese contexto, es necesario generar información confiable sobre los estimulantes de tipo anfetamínico (ATS), su producción, su distribución, uso y comercialización.

El Grupo, resalta la necesidad de fortalecer a las instituciones de gobierno para la generación de información y data actualizada sobre reducción de la demanda de drogas, por medio de la implementación de estudios en la población universitaria, estudios costo beneficio sobre la aplicación de programas de prevención, entre otros. Es importante priorizar la condición trasversal del enfoque de género en los programas o proyectos de reducción de la demanda de drogas.

- xx) El Grupo anima a las autoridades e instituciones peruanas a incorporar la perspectiva de género en los programas y políticas en materia de drogas, tanto a través de la participación activa de las mujeres en las diferentes fases de definición y ejecución de las mismas, como en la consideración de sus necesidades y situación específicas en dicha problemática.

## **URUGUAY**

### **1. SITUACIÓN GENERAL**

En términos regionales, **Uruguay no es un país importante en cuanto a producción de estupefacientes**. No obstante, con la introducción de la nueva Ley de regulación, comercio y consumo de cannabis, en Uruguay existe producción, aunque lícita, regulada y controlada por el Estado, de esta sustancia.

La situación geográfica del país lo hace **atractivo como punto de tránsito del narcotráfico**. Las tendencias de este tráfico se mantienen: la cocaína procedente de la región andina es la principal sustancia que transcurre por el país, con destino hacia otras zonas del mundo.

Las porosas fronteras con los países vecinos (frontera seca con Brasil y puentes con Argentina) siguen siendo los **principales puntos de entrada** de estupefacientes. Hay una creciente preocupación por el tráfico en el Río Uruguay en la frontera con Argentina, si bien hay un trabajo bilateral para intentar controlar el problema. La mayor parte de la pasta base de cocaína está entrando por Argentina, mientras que el cannabis lo estaría haciendo por Brasil y también desde Paraguay. El Puerto de Montevideo, entrada natural de las mercancías hacia y desde Paraguay (a menudo la droga va oculta en contenedores con mercancías paraguayas destinadas a la exportación), y el Aeropuerto Internacional de Montevideo-Carrasco (en especial mediante “mulas”), continúan siendo **puntos importantes de tránsito de drogas**. Muchas de las personas detenidas en las operaciones de microtráfico son mujeres, lo que a juicio de las autoridades uruguayas debería llevar a reflexionar sobre el problema desde un ángulo de perspectiva de género.

El gobierno mantiene que en Uruguay **no se ha producido aún una “cartelización”** de los grupos dedicados al narcotráfico. Entre estos, han destacado en el último año las organizaciones mejicanas, colombianas, italianas, y paraguayas.

Ha habido una **creciente preocupación por la inseguridad ciudadana en las “bocas”** (puntos de venta al menudeo) de droga, lo que ha llevado al gobierno a incrementar su vigilancia (en el primer semestre de 2017 se han desarticulado 230 bocas). Han aparecido formas de violencia antes desconocidas en el país, como el sicariato y los ajustes de cuentas, así como el control de determinados asentamientos de Montevideo por parte de bandas locales. No obstante, las autoridades afirman que es difícil determinar que el aumento de la delincuencia esté ligado de manera directa al aumento del consumo, estando el incremento de la inseguridad ciudadana relacionado con una problemática social más amplia y compleja.

En marzo de 2016 se aprobó la **Estrategia Nacional de Drogas 2016-2020**, documento marco que engloba las actuaciones que desarrolla el Ejecutivo durante los próximos cuatro años para hacer frente de forma integral a la lucha contra las drogas.

En la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (**UNGASS 2016**), Uruguay presentó un documento con su contribución al debate, en el que se recogieron cinco grandes ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas. En él se explica **la posición innovadora del país en el control y regulación del mercado de cannabis**, considerando que su regulación y control constituye la mejor manera de evitar que esta sustancia sea objeto de tráfico ilícito. También considera que la prohibición del cultivo ha generado mayores inconvenientes a la seguridad y salud pública. Por ello, Uruguay ha pedido una revisión de las medidas de prohibición del cannabis, abogando por un estudio y seguimiento de las medidas que está desarrollando. Estas autoridades creen que, de resultar exitosas, podrían constituir una alternativa más favorable para la comunidad internacional que la actual prohibición del cultivo. Uruguay aboga a su vez por que se tenga en cuenta que, a la hora de regular el consumo de cannabis, cada país tiene especificidades propias, y defiende la flexibilidad a la hora de interpretar las Convenciones.

Uruguay ha defendido en UNGASS 2016 que **no apoya la criminalización del consumo**, considerando además que no todos los consumos son problemáticos y proponiendo políticas integrales para abordar el fenómeno. Uruguay considera que no se puede aplicar a los consumidores, como se hace en algunos países, penas tan drásticas como la pena de muerte, y que no deberían de ser encarcelados.

Según estas autoridades, **UNGASS** no ha logrado avances en materia de eliminación de la pena de muerte, y tampoco se han respaldado las políticas de reducción de riesgos y daños, ni temas fundamentales como la proporcionalidad de las penas. En su opinión, ello **abriría un espacio para coordinar posturas en el futuro con la Unión Europea**.

Por lo que respecta a la CICAD (OEA), el Plan de Acción ya se ha aprobado y se ha terminado el trabajo en los indicadores para el mecanismo de evaluación. El Plan de Acción del Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas de Unasur constituye otra línea de trabajo. También debe mencionarse que estas autoridades mantienen un diálogo bilateral con Canadá, país que está en proceso de aprobación de un proyecto de regulación del cannabis.

En cuanto al **control de la oferta**, durante 2016 hubo 2.850 detenidos, en relación con los 2.554 de 2015. En el primer semestre de 2017 ha habido 2.155 detenidos. En 2016 se registró un récord en incautación de marihuana con 4,37 toneladas, frente a las 2,52 toneladas del año anterior (1,11 toneladas en el primer semestre 2017). Por lo que respecta a la cocaína, en 2016 se incautaron 148,803 kgs (43,6 kilos en el primer semestre 2017), así como 137,746 kgs de pasta base. A ello hay que añadir 223.020 dosis de éxtasis, frente a las 54.533 del año anterior, sin duda un gran aumento (en el primer semestre 2017, 8.160 pastillas incautadas). Se estima que el mercado del **cannabis** supone casi el 80% del mercado ilegal de drogas en Uruguay.

En relación al **consumo**, según la VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas de 2016, la **marihuana**, según la última encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística de 2016, el 23,3% de las personas entre 15 y 65 años la ha probado alguna vez en su vida, un aumento de tres puntos en relación con 2011. El 16,7% de los consumidores presenta signos de uso problemático en el último año.

Las autoridades uruguayas consideran que **con la nueva normativa el mercado del cannabis se encuentra ya regulado**, si bien quedarían algunos flecos pendientes, como el cannabis medicinal. También consideran que el éxito de la nueva política no debe medirse únicamente en relación con los cambios que pueda haber en el número total de consumidores, siendo necesario tomar en consideración otras variables (como, por ejemplo, el acercamiento de los consumidores a un entorno seguro).

El 6,8% de las personas entre 15 y 65 años ha consumido **cocaína** alguna vez en su vida, porcentaje similar del registrado en la encuesta de 2011.

El consumo de **pasta base de cocaína** es considerado marginal. El 0,7% de la población declara que la consumió alguna vez en su vida. En el caso de los alucinógenos, esta cifra se eleva al 3,1%, mientras que un 2,8% señala haber consumido hachís por lo menos una vez en su vida. En el caso de las demás sustancias (inhalantes, crack, ketamina, heroína) el consumo es aún más marginal y no llega en ningún caso al 1%.

No obstante, es objeto de preocupación el incremento de consumo de **drogas de síntesis** y la creación de un nuevo mercado. Uruguay cuenta con un sistema de alerta temprana para la detección de nuevas sustancias psicoactivas, siendo el único país de la región, junto con Colombia y Argentina, que cuenta con un dispositivo de esta naturaleza.

El **tráfico de las drogas de síntesis** suele entrar por el aeropuerto de Montevideo, con origen en Ámsterdam, e ir destinado a Buenos Aires (utilizando el servicio Buquebús, que conecta las dos orillas del Río de la Plata), donde se realizan “fiestas electrónicas” en las que se da este consumo. Las autoridades policiales uruguayas señalan que todas estas sustancias provienen de Países Bajos, vía Madrid, y que los “burriers” utilizan el vuelo de vuelta para llevar cocaína, realizando intercambios. Igualmente, sospechan que los traficantes podrían tener una base en España.

Asimismo, Uruguay es uno de los países que han comunicado un incremento del **uso de NPS** (Nuevas sustancias psico-activas), como la ketamina, si bien el consumo no es significativo y está aún lejos de los niveles de América del Norte o Europa.

## **2. MARCO INSTITUCIONAL**

El Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, ha declarado que apoya y mantendrá los principios e instrumentos impulsados por el gobierno anterior, tal y como se recoge en la nueva Estrategia para el periodo 2016-2020, recientemente aprobada. En ella se sale del esquema tradicional de reducción de la oferta y la demanda, y se pone el énfasis en la salud pública, bienestar, justicia y convivencia, así como en aspectos ligados a los derechos humanos, abordándose el problema de las drogas de manera integral en línea con los parámetros comunicados por Uruguay en la UNGASS.

Tras la entrada en vigor del Reglamento que desarrolla la **Ley de regulación, comercio y consumo de marihuana**, y la creación del **Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)**, han comenzado los registros para el cultivo doméstico (contándose con 6.617 solicitudes y 51 clubes cannábicos en abril de 2017).

Se han aprobado **dos decretos reglamentarios para el uso recreacional y para el uso médico de la marihuana**. La producción de cannabis ha sido adjudicada por el gobierno a dos empresas privadas (Simbyosis e Iccorp), para proceder a su venta a través de la red de farmacias. Tras la primera cosecha de cannabis realizada de acuerdo con este nuevo sistema, el 2 de mayo de 2017 comenzó el registro de consumidores y el 17 de julio de este año se empezó a vender en un total de 16 farmacias.

De acuerdo con la nueva normativa, los compradores son previamente identificados con un dispositivo lector de huellas digitales, y su registro se realiza en el Correo uruguayo. Los consumidores registrados pueden comprar hasta 10 gramos semanales en farmacias y cuarenta al mes, a un precio regulado de 187 pesos (aproximadamente 6,4 dólares) Sólo pueden acceder a su venta en farmacias ciudadanos uruguayos previamente registrados, mayores de edad, y con residencia permanente en el país.

Una parte importante del sector farmacéutico se había mostrado preocupada por el nuevo rol que van a asumir, y por los posibles riesgos en seguridad. Tras las primeras semanas de funcionamiento del nuevo sistema, este temor parece haber disminuido, sin que se hayan registrado incidentes dignos de mención. No obstante, ha surgido un problema financiero importante, ya que los bancos internacionales han informado de que no están autorizados para operar con las empresas que participen en el nuevo sistema, de acuerdo con la normativa norteamericana. Ello ha afectado a las farmacias que tienen abiertas en estas entidades cuentas bancarias. El gobierno uruguayo ha enviado a altos cargos del país y del Banco Central para abordar este tema con representantes del Congreso de EEUU. Como consecuencia de todo ello, varias farmacias se han salido del sistema, y otras veinte que se habían mostrado interesadas en participar han optado por no adherirse. El gobierno uruguayo ha empezado a estudiar la posibilidad de que el cannabis pase a ser también distribuido de manera controlada en establecimientos distintos de farmacias, lo cual también ha levantado la alarma del sector farmacéutico.

Se ha establecido un **Comité Científico Asesor** para la evaluación de la aplicación de la Ley y su Reglamento. Las autoridades uruguayas están muy interesadas en compartir con la comunidad internacional los resultados de este nuevo modelo y, en particular, en explicar sus posibles logros en materia de salud pública y de seguridad (al considerar que debería de llevar aparejado una disminución en la violencia en el sector del narcotráfico). Por ello, se están haciendo estudios sobre cuál sería el impacto de la nueva regulación en los ámbitos de la salud, justicia, economía y derechos humanos.

Con el objetivo de ampliar la **descentralización y desconcentración** de las actuaciones en materia de drogas, a día de hoy, todos los Departamentos (regiones) del país cuentan con Juntas Departamentales de Drogas, como ámbito de coordinación de las políticas regionales y nacionales, y se han creado 18 Brigadas Interdepartamentales para luchar contra el narcotráfico en el interior del país.

Se consolida la reforma del Marco Regulatorio para los establecimientos especializados en la atención y tratamiento de los usuarios problemáticos de drogas. En este contexto, el **proyecto Ciudadela**, de información, asesoramiento y derivación de los usuarios de drogas, cuenta ya con 12 centros, y en el periodo 2016-2020 se pretende poner en marcha otros 6, con los que la mayor parte de los Departamentos contarán con un dispositivo que permita la derivación de los usuarios problemáticos a la **Red Nacional de Atención y Tratamiento de Drogas (RENADRO)**.

En el marco del proyecto COPOLAD II, Uruguay tiene intención de avanzar en el modelo de control de los **precursores químicos**, con el objetivo de extender el control al mercado interno de producto terminado.

En agosto de 2012 se aprobó la **Estrategia Nacional y el Plan de Acción** contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y se sigue profundizando en la aplicación de las recomendaciones del GAFI y del FMI. Uruguay considera que el Plan de Acción se ha cumplido en su integridad, incluso avanzando más allá de lo inicialmente previsto. Uruguay será evaluado en el año 2019. Si bien se reconoce que las autoridades vienen realizando un notable trabajo en este ámbito, en especial en el ámbito normativo, Uruguay sigue siendo vulnerable a las actividades de lavado de activos y financiación.

El **Fondo de Bienes Decomisados** ha sido potenciado en esta legislatura para hacer más efectivo su trabajo y se están asignando recursos a las diferentes áreas incluidas en la Estrategia Nacional. Está ya en funcionamiento una comisión asesora de adjudicaciones. Debe señalarse que el Fondo adquirió importancia en 2016, como consecuencia del aumento de las incautaciones.

### **3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Los objetivos de cooperación internacional de la JND son, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentar integralmente un “problema globalizado y transnacional”, así como la gestión de ofertas de cooperación técnica y financiera que contribuyan a la estrategia nacional y a su representación en instancias de intercambio científico e institucional.

Se pueden citar los siguientes proyectos de cooperación internacional: Proyecto SAVIA (CICAD OEA), para el desarrollo de iniciativas locales de reducción de la demanda de drogas y cooperación regional, recién finalizado (va a haber una segunda fase en 2017); Programa COPOLAD (América Latina-Unión Europea), donde Uruguay figura en los componentes de fortalecimiento de los Observatorios Nacionales de Drogas, de centros de capacitación y formación, y de género; Apoyo a la lucha contra el lavado de activos en los países de América Latina y el Caribe (GAFILAT); Estados Unidos organizó el Curso Internacional para la Interdicción Portuaria que incluyó horas de clase y actividades prácticas sobre una variedad de temas de seguridad relacionados con los puertos y se centró en técnicas de inspección y detección aplicables al contrabando. Los participantes del curso incluyeron funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, Prefectura Nacional Naval, Administración Nacional de Puertos, Ejército Nacional y otras oficinas relacionadas con las fuerzas de la ley que trabajan en la actividad portuaria.

Se ha creado, apoyada por Uruguay, la Red de Observatorios de Drogas de los Estados miembros de UNASUR de cara a reforzar una visión regional, habiéndose designado ya a los puntos focales. En febrero de 2015, Uruguay y UNASUR firmaron un acuerdo con este objetivo. Uruguay ha sido además elegido país líder del proyecto, habiendo ganado una empresa uruguaya la licitación. Se está realizando un estudio con los parámetros más importantes de la lucha contra las drogas en la región, y se está trabajando en la creación de una página web para compartir datos entre los países integrantes de la Red.

Uruguay tiene cooperación bilateral con Argentina en materia de reforzamiento de su sistema de alerta temprana, abordaje comunitario y tecnología de georeferenciamiento. También se está realizando cooperación bilateral con Costa Rica. En 2016 ha firmado con Canadá un Memorándum con el Centro de Adicciones y Salud Mental de ese país.

Uruguay ha sido parte activa en UNGASS 2016 defendiendo que **la problemática de las drogas esté abierta a nuevos enfoques. La posición uruguaya es comprendida y apoyada por muchos países de la región en el marco de la OEA, CELAC y UNASUR.**

#### **4. RECOMENDACIONES**

- i) Continuar avanzando en la cooperación interdepartamental y la descentralización, así como en el fortalecimiento institucional y capacitación técnica, en los ámbitos policiales y judiciales.

- ii) Reconociendo el esfuerzo realizado por Uruguay en materia de lavado de activos, se recomienda seguir el curso de las recomendaciones dictadas por el Fondo Monetario Internacional y el GAFI, así como el Plan de Acción contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Se recomienda que el Grupo mantenga un diálogo continuado con la recientemente creada Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) para seguir de cerca los avances realizados en la materia.
- iii) Mantener el esfuerzo y la colaboración internacional de cara a la fiscalización de los precursores químicos con el objetivo de evitar su desvío a terceros países.
- iv) En relación a la Ley sobre la regulación del mercado de la marihuana, se recomienda mantener la interlocución con los organismos internacionales especializados que han expresado dudas sobre la nueva normativa y su compatibilidad con la legislación internacional en la materia.
- v) A su vez, conviene analizar la nueva regulación adoptada y hacer un monitoreo de su implementación y los efectos sobre el consumo de drogas en Uruguay. En particular, conviene analizar con atención los estudios que vaya realizando el Comité Científico Asesor, y que el Grupo Dublín mantenga con él un diálogo abierto, dado el carácter novedoso de la normativa uruguaya relativa al cannabis.

- vi) El Grupo manifiesta su preocupación por el tráfico de drogas de síntesis (“extasis”) desde Ámsterdam, y el hecho de que se esté utilizando Montevideo como punto de tránsito hacia Argentina. El Grupo considera que, de acuerdo con lo solicitado por las autoridades policiales uruguayas, sería muy útil financiar algún curso de formación o capacitación para ayudar a combatir este tráfico. La colaboración que puedan prestar las autoridades holandesas podría ser muy útil en este sentido.
- vii) Las autoridades uruguayas también han manifestado su interés en contar con ayuda de los países del Grupo Dublín para financiar visitas de expertos, asistencia técnica y formación en diferentes áreas ligadas a la problemática de la lucha contra las drogas. En particular solicitan apoyo a los estudios de la Red de expertos internacionales formada para evaluar el impacto de la Ley 19.172 y apoyo a actividades de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas. El Grupo apoya estas peticiones.

## **COLOMBIA**

### **1. INTRODUCCIÓN. CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA**

a) Colombia es uno de los principales impulsores del debate sobre la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en la lucha contra las drogas en el continente. Su visión ha obtenido refrendo legal a nivel interno. Por un lado, con la inclusión en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, de 12 de noviembre de 2016, del Punto 4, relativo a la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, sobre la premisa de que no es posible alcanzar una paz estable y duradera si no se resuelve el problema del narcotráfico, quedando las FARC obligadas a contribuir activamente a su erradicación. Por otro lado, con el impulso de una Estrategia combinada de erradicación forzada y sustitución voluntaria de cultivos. El Punto 4 gira en torno a tres ejes:

- Sustitución de los cultivos ilícitos, generando condiciones de bienestar en las comunidades para que transiten hacia una economía legal y sostenible desde el punto de vista económico y socio-ambiental. El llamado “Programa Nacional Integral de Sustitución” (PNIS) forma parte de la Reforma Rural Integral (RRI). El proceso tendrá forma voluntaria para los campesinos que se comprometan a sustituir cultivos y no resembrarlos nuevamente. El Gobierno por su parte se compromete con programas de sustitución de cultivos ilícitos y de integración territorial e inclusión social dentro de la cuestión de la reforma rural integral. El objetivo del plan era sustituir 50.000 hectáreas en el primer año, priorizando 40 municipios de los departamentos más afectados. A 26 de septiembre de 2017, el objetivo es lograr tanto la sustitución voluntaria de 50.000 hectáreas de cultivos de coca, como la erradicación forzada de idéntica superficie, habiéndose cumplido el 62% con la destrucción constatada de 31.000 hectáreas, según este Ministro de Defensa (el ex Embajador de Colombia en Estados Unidos, Luis Carlos Villegas).

- El problema del consumo de drogas tendrá un enfoque de salud pública, separando el tratamiento que precisan los consumidores, incluyendo acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con enfoque de género.
  - Combate al narcotráfico. El Gobierno concentrará sus esfuerzos en combatir el crimen organizado de producción y comercialización de narcóticos, incluido el lavado de activos y la desarticulación de organizaciones criminales, redes y bandas criminales asociadas al narcotráfico.
- b) A nivel mundial, Colombia vio su enfoque respaldado también por gran parte de los países latinoamericanos en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) de abril de 2016, donde adoptaron una posición común.

También existen muchos puntos de convergencia con los países de la UE, fundamentalmente por propugnar un equilibrio entre salud, derechos humanos y seguridad como tres elementos que deben presidir la lucha contra el narcotráfico. El principal punto de divergencia es si se deben interpretar las convenciones de NNUU de forma literal o flexible.

c) Sin embargo, transcurridos casi dos años desde la aprobación legal del Acuerdo el 29 y 30 de noviembre de 2016, en materia de lucha contra el narcotráfico, se ciernen algunas sombras que, por la contundencia de las cifras, resultan un tanto irrefutables, al constatarse un inequívoco aumento tanto de la superficie cultivada como de la producción efectiva.

En 2016, y atendiendo a fuentes de UNODC, la extensión total de los cultivos de coca ascendió en Colombia a 146.000 hectáreas (por debajo de las 180.000 de las estimaciones estadounidenses, pero muy alejada de las 90.000 que este Gobierno había adelantado en julio de 2017), representando un incremento del 40% desde 2014. Por otro lado, mientras que en décadas pasadas una superficie cultivable similar equivalía a una producción efectiva récord de en torno a 500 toneladas, la suspensión de las aspersiones aéreas y la consiguiente fortaleza de la planta de coca, en plena madurez, da en la actualidad rendimientos muy superiores, cifrados según UNODC en 2016 en 900 toneladas (muy por encima de la estimación estadounidense de 700).

Aunque no se ponga en duda el retroceso experimentado en la práctica, su valoración varía, resultando especialmente crítica por parte de **Estados Unidos**, que no ha ocultado el motivo de sus diferencias con el Gobierno colombiano en tres instantáneas recientes: la visita del Vicepresidente Mike Pence a Cartagena de Indias el 13 de agosto de 2017, cargando las tintas en materia de drogas; las críticas vertidas el 12 de septiembre de 2017 por la Senadora Demócrata Dianne Feinstein, por el Subsecretario de Estado para Asuntos de Narcotráfico Internacional, William Brownfield, y por el propio Presidente Trump, que amenazó con descertificar a Colombia; y, por último, la entrevista concedida el 24 de septiembre de 2017 al diario “El Tiempo” por el Embajador de EEUU en Bogotá, Kevin Whitaker, en la que se insiste en la necesidad de solucionar el vínculo con el narcotráfico que mantienen las FARC en particular, a las que EEUU sigue considerando “organización de terrorismo internacional”. Ya William Brownfield había responsabilizado a las FARC de no lograr una reducción de la producción, tanto por los narcotraficantes que se hacen pasar por guerrilleros, como porque el afán por el logro político de la paz ha debilitado la acción del gobierno contra las drogas.

d) Las autoridades colombianas, en especial el Vicepresidente Óscar Naranjo, el mencionado Ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, así como el Ministro para el Posconflicto, Rafael Pardo, visiblemente incómodos por este reciente desencuentro con la Administración Trump, han aducido argumentos como el ineludible alcance trascendental de la lucha contra el narcotráfico, la relación entre oferta y demanda que alimenta las redes en este país y la insuficiente atención que Washington estaría prestando a aspectos tales como:

- La compatibilización factible del objetivo de la paz con el de la lucha contra el narcotráfico;
- El incremento de las confiscaciones llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad colombianas (362 toneladas del total de 600 confiscadas en todo el continente americano en 2016);

- El mantenimiento de la decisión soberana de Colombia de terminar con las aspersiones aéreas de glifosato, fundada, entre otras cosas, en la protesta social porque se imposibilitaba así la erradicación manual, así como en el cultivo de coca en áreas no susceptibles de fumigación (franja con Ecuador, reservas indígenas o parques nacionales).

Pese a ello, para EEUU las derivadas de criminalidad y reforma agraria que las FARC encarnan están inextricablemente unidas al proceso de paz, cuyo éxito se hace depender de ellas. En materia de delincuencia organizada, junto con la asociada al narcotráfico, se registra igualmente un retroceso, con un incremento probado del número, volumen de operaciones y de la zona geográfica sobre la que las “bacrim” despliegan su acción.

## **2. SITUACIÓN GENERAL DE COLOMBIA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PROBLEMA DE LA DROGA**

Según el informe para el año 2016 del sistema integral de monitoreo de cultivos ilícitos de Naciones Unidas (SIMCI), UNODC, Colombia tiene más de 146.000 hectáreas plantadas con hoja de Coca. Según el citado documento situacional en 2016 se destruyeron manualmente un total de 18.227 hectáreas y se incautaron un total de 378 toneladas de Clorhidrato de Cocaína, cifra record en la historia de la lucha contra el narcotráfico en la República de Colombia.

La siembra de hoja de coca creció de 2015 a 2016 un 52 %, una parte importante de analistas destacan como causas principales de este importante incremento, la decisión gubernamental de suspender las fumigaciones aéreas con Glifosato, la incertidumbre de los resultados del programa gubernamental de sustitución de cultivos ilícitos y, finalmente la falta de control institucional de los territorios donde se está produciendo un importante aumento de la superficie plantada (departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander).

El crecimiento de las hectáreas sembradas de coca reflejada en los diferentes informes de agencias antidrogas, suponen un importante aumento del producto en los principales mercados internacionales demandantes, concretamente en el europeo y americano.

La amenaza para la seguridad internacional que está generando el problema citado en el párrafo anterior, se ha visto especialmente reflejado en las manifestaciones realizadas ante el Senado de EEUU por el Subsecretario para Asuntos del Narcotráfico Internacional, en las cuales vinculaba las buenas relaciones bilaterales con una política más agresiva respecto a la erradicación de cultivos.

Los cifras contenidas en el informe SIMCI para 2016 sobre la situación geográfica y extensión de los cultivos ilícitos y, su crecimiento comparativo respecto a 2015 son las que a continuación se exponen: Región pacífico, 40.5954 hectáreas sembradas en 2015 a 57.777 Has en 2016, crecimiento de un 42%; Región central de 16.397 Has en 2015 a medirse 40.526 en 2016, crecimiento del 147%; Región Putumayo-Caquetá de 27.780 Has a 34.505, lo que representa un aumento del 24 % de superficie sembrada; Región Meta-Guaviare de 10.425 has a 12.302 Has, el crecimiento se cifra en un 18 %; Región Orinoquía se pasa de una medición de 700 Has para 2015 a 708 en 2016, crecimiento del 1% y, Región de Sierra Nevada de 7 has en 2015 a 35 en 2016, pese a ser mínima la superficie representa un importante aumento del 400%.

Respecto al considerable crecimiento de la superficie sembrada por cultivos ilícitos, amenaza ya reflejada en el informe del mini grupo Dublín de mayo del presente año, como respuesta el ejecutivo colombiano implementó el programa de sustitución de cultivos<sup>3</sup> ilícitos. Según manifestaciones del titular del Ministerio de Defensa se ha cumplido en un 50 % (dato facilitado para los siete primeros meses del año).

Debido al importante crecimiento de la producción de cocaína en origen, se mantiene la previsión de un aumento de las infraestructuras de producción (Cocinas) en países de tránsito y destino. Concretamente se estima una instalación creciente de cristalizaderos de pasta base y base de cocaína e infraestructuras de recuperación de sustancia impregnada en diferentes materiales o, unida a polímeros.

---

<sup>3</sup> Objetivo para el año 2017: erradicación forzosa de 50.000 hectáreas y sustitución por cultivos lícitos de otras 50.000 hectáreas.

Situar como alta la valoración de la amenaza respecto al aumento del producto disponible para los consumidores. Se estima un crecimiento de los envíos en contenedores que tienen como destino los puertos marítimos europeos, principalmente españoles, belgas y holandeses, el retorno a los métodos tradicionales del transporte en barcos y, un aumento del número de “mulas” y envíos de paquetería contaminados.

Respecto a las zonas de salida del producto estupefaciente, es preocupante la gran cantidad de cargamentos incautados en el pacífico. Concretamente, en la frontera entre Ecuador y Colombia, los envíos salen de la ciudad colombiana de Tumaco hacia barcos anclados en alta mar en la zona del Pacífico ecuatoriano, especialmente frente a la costa de Esmeraldas.

Según afirmaciones realizadas por el Observatorio de Drogas de Colombia, “el consumo está creciendo en el país, no solamente porque cada vez más personas consumen drogas como lo evidencian los estudios, sino porque el fenómeno mundial de las drogas emergentes es también una realidad en el contexto nacional en el que cada vez surgen sustancias diferentes que hacen más diverso el mercado ilegal de las drogas”.

En relación con los hábitos de consumo interno de drogas ilícitas en Colombia, la principal sustancia de uso continúa siendo la marihuana, seguida de la cocaína. Según los datos contenidos en el informe SIMCI, se ha detectado un aumento del consumo de drogas sintéticas y de nuevas sustancias psicoactivas en los sectores más jóvenes y en los altos estratos de la sociedad colombiana, circunstancia como anteriormente se ha referido, acorde con las tendencias internacionales de consumo.

### **3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGA DE LAS AUTORIDADES COLOMBIANAS EN EL MARCO INSTITUCIONAL, DE PRODUCCIÓN, DE DEMANDA Y DE TRÁFICO, INCLUYENDO LAVADO DE DINERO Y PRECURSORES QUÍMICOS**

Prevalece la opinión generalizada de que, con independencia de lo que las estadísticas arrojen, el enfoque de base y la política concreta de Colombia respecto al narcotráfico se mantendrán prácticamente **inalterados** en los meses venideros. La lucha contra el narcotráfico en Colombia está íntimamente ligada a la “Reforma Rural Integral” (Puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, respectivamente). Afecta, en ese sentido, a zonas rurales en todo el país y, en particular, a las notoriamente cocaleras (Departamentos de Putumayo, Nariño y Norte de Santander).

Pese a la claridad de los objetivos de erradicación forzosa y voluntaria, ante el considerable aumento de la producción y flujos, los terceros Estados, como manifestaron en la reunión, más que cuestionar frontalmente la eficacia de tales políticas, velan por su legítimo interés por mantener a raya el volumen de los tráficos ilícitos en sus respectivos mercados. Sobre esa base, entre los asistentes se reiteró lo incontestable de las cifras y de su preocupante evolución: de las 46.000 hectáreas cultivadas registradas el 31 de diciembre de 2014 se pasó un año después a 96.000, habiendo alcanzado las 146.000 al finalizar 2016.

Una posible mejora de la estrategia antidroga de las autoridades colombianas consistiría en incrementar las medidas de supervisión y control de la extensión de las superficies cultivadas. Aunque se ha barajado la posibilidad de reintroducir el los “intercensales” (fotos aéreas), su elevado coste los convertirá, probablemente, en un instrumento ocasional y puede que geográficamente limitado.

En respuesta a una pregunta de **España**, el Representante de la **DEA** (Drug Enforcement Administration), Michael Torbert, reafirmó el respeto de su Agencia por las decisiones de Colombia en la lucha contra el narcotráfico, mostrando su entera disposición a colaborar con estas Autoridades con el necesario compromiso que requiere un desafío de carácter transnacional. También informó del reciente lanzamiento por la DEA en un programa consistente en dotar de formación en materia de lavado de activos a las fiscalías colombianas, no suficientemente equipadas para acometer ese “money laundering”.

España apuntó a la innegable utilidad de **glifosato** (pese a sus efectos nocivos) o, en su caso, otros pesticidas/herbicidas, así como a la relación directa entre el fin de las fumigaciones y el incremento de la producción. Junto con España, también el Reino Unido plantea los obstáculos a los que hace frente la política de **sustitución voluntaria de cultivos**:

- insuficiente presencia estatal, lo que alimenta la sensación de impunidad entre los que observan que el incumplimiento de sus compromisos bajo el programa de desarrollo alternativo no lleva aparejada ninguna sanción;
- deficiente Estado de Derecho o presencia de la Administración, necesaria para que la sustitución que se persigue no acabe redundando, como ocurre en la práctica, en una incidencia creciente de las bandas criminales;
- falta de incentivos para campesinos cuyos ingresos se ven drásticamente disminuidos;
- falta de garantías de que la nueva ocupación y/o cultivos serán rentables puesto que no está asegurada su comercialización (que el Gobierno debería favorecer y sobre la que se especula con la imposición de un porcentaje obligatorio de insumos agrícolas a adquirir por entes públicos);

- deficiente financiación pública (pese a que la Directora para el Posconflicto, Gloria Ospina, se haya comprometido a destinar la mitad de su presupuesto precisamente al desarrollo alternativo);
- problemática subsistente de la violencia, que se sigue cobrando vidas, así como, cada vez más acuciante déficit de seguridad (que tiene como blanco a la comunidad internacional, habiéndose producido un secuestro de dos meses de uno de los oficiales de la propia UNODC); e
- interrogantes sobre la sostenibilidad socio-económica además de medioambiental de la apuesta por los desarrollos alternativos.

El representante de **UNODC**, David Álamo (Jefe Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia), además de la problemática del aumento de cultivos y de la producción, abordó, equiparándolos en relevancia, temas como los precursores químicos (sobre los que nada se ha hecho), el lavado de activos y, por su importancia en la investigación fiscal, la llamada “extinción de dominio” (o ejecución -según el sistema colombiano, por vía extrajudicial- de los activos resultantes del narcotráfico). Italia, que inspiró la legislación colombiana en este último campo, considera necesaria una reforma legal, justificada porque en la actualidad, en lugar de generar ingresos para el Estado, los bienes incautados granjean, por el contrario, cuantiosos gastos de administración. La lucha contra el narcotráfico en materia de “extinción de dominio” también queda entorpecida por:

- la acumulación de causas en una administración de justicia desbordada,
- la disparidad en la tasación de los bienes por parte de distintas instancias administrativas y
- el precio simbólico (irrisorio comparado con el del mercado) al que finalmente se lleva a cabo la liquidación.

**La UE**, por su parte, admitiendo que la financiación UE disponible, no ya para Colombia, sino para un total de 17 países iberoamericanos, es muy limitada, dijo apreciar las informaciones vertidas con la finalidad de poder diseñar una eficaz estrategia de cooperación de la UE en materia de lucha contra el narcotráfico en Colombia. De ello se hace depender el buen posicionamiento de los proyectos presentados respecto a otros eventuales destinatarios de fondos de ayuda.

#### **4. NECESIDADES PRIORITARIAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ASISTENCIA EXTERNA**

Desde el último informe emitido en mayo del año en curso, las necesidades prioritarias que se contemplaron en el citado documento continúan vigentes. Las predicciones sobre el crecimiento de la superficie destinada a cultivos ilícitos se han confirmado y, por consiguiente el escenario menos deseable de aumento de la circulación de sustancias narcóticas en territorio europeo es una realidad. Por dicho motivo, se considera de máxima prioridad el apoyo económico de todas las iniciativas de seguridad que tengan como objetivo estratégico cortar en origen los flujos de salida del producto ilícito, haciendo especial hincapié en la importancia de la República de Colombia al ser el principal productor mundial de Cocaína.

#### **5. RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE DUBLÍN EN BOGOTÁ**

- i. Promover la intensificación de los controles de los pasillos utilizados como vías de comercio ilícito con especial atención a las zonas fronterizas potenciando la cooperación de los países de la región.
- ii. Promover el incremento de ayuda en inteligencia y medios técnicos a las autoridades colombianas competentes en el control de personas y mercancías en puertos y aeropuertos con el fin de reducir el tráfico de estupefacientes.

- iii. Promover el perfeccionamiento de los sistemas de monitoreo del número de hectáreas de cultivos ilícitos u su armonización con los resultados de otros sistemas de seguimiento.
- iv. Promover una mayor implicación en Colombia por parte de los países de la Unión Europea, tanto a nivel bilateral como de conjunto en un enfoque que aúne el análisis de la información y la operatividad.
- v. Promover el foro que ofrece la Plataforma Bogotá como instrumento idóneo de cooperación contra el narcotráfico entre los países que conforman la Unión Europea y Colombia.
- vi. Promover el apoyo de los países miembros del Grupo Dublín a las políticas de reforma integral del sistema rural implementadas por el Gobierno de Colombia.
- vii. Promover el conocimiento de las economías lícitas e ilícitas que forman la cadena de valor del narcotráfico para y el ataque a sus eslabones esenciales
- viii. Promover la intensificación del uso de los instrumentos de persecución de activos ilícitos como una de las prioridades en la lucha contra el narcotráfico.
- ix. Promover el fortalecimiento de la inteligencia financiera en la detección y persecución de los recursos provenientes del tráfico de estupefacientes y del conocimiento de las tipologías de lavado de activos.
- x. Promover el aumento de los fondos EMPAC como arma fundamental de cooperación europea en el tráfico transatlántico de cocaína.