

Fiscalía

Estrategia disruptiva contra el narcotráfico

¡Fiscalía
de la gente,
por la gente
y para
la gente!

Serie Documentos No.13
Octubre 2018



NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación

MARÍA PAULINA RIVEROS DUEÑAS
Vicefiscal General de la Nación

Dirección Especializada contra el Narcotráfico
Ricardo Carriazo Zapata – Director

Dirección de Altos Estudios
Daniela Andrea Suárez Naranjo
William Harley Lizarazo Malambo

Delegada contra la Criminalidad Organizada
Carlos Andrés Sáenz Forero

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. CARACTERIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO ACTUAL	5
III. ACCIONES DE DISRUPCIÓN	10
1. Narcocultivos	10
i. <i>Plantaciones de coca</i>	10
ii. <i>Plantaciones de marihuana</i>	14
2. Producción de clorhidrato de cocaína.....	18
3. Distribución de clorhidrato de cocaína.....	23
4. Comercialización de drogas ilícitas.....	28
5. Consumo de drogas ilícitas.....	32
6. Lavado de activos y manejo de recursos dentro de la red de valor del narcotráfico.	34
IV. CONCLUSIONES.....	39
Anexo 1.....	40
Anexo 2.....	48

I. INTRODUCCIÓN

Este documento busca proponer una estrategia del Estado en su conjunto contra el fenómeno del narcotráfico. La propuesta está dividida en dos partes. La primera parte caracterizará el funcionamiento actual del narcotráfico bajo la perspectiva del “*sistema de redes de valor*”. La segunda parte definirá las problemáticas específicas que el narcotráfico ocasiona en cada nodo de la cadena de valor y propondrá formas de intervención puntuales para cada uno de los problemas diagnosticados. Las propuestas están basadas en acciones de disrupción o tácticas que pueden llevar a cabo diferentes agencias estatales en contra de esta actividad criminal para impedir su consolidación como empresas ilícitas. Las propuestas que se realizan en este documento se apoyarán en las actividades de recolección de información adelantadas por la Fiscalía General de la Nación a nivel nacional, con la colaboración de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Área.

En septiembre de 2016 el Fiscal General de la Nación manifestó en una comunicación dirigida al Ministro de Justicia y del Derecho su gran preocupación sobre el aumento desbordado en la cantidad de cultivos ilícitos en diferentes regiones del país, y el inicio de una nueva forma de perturbación del orden público como resultado de las disputas de actores armados por cooptar los territorios en que las FARC ya no harían presencia por su desmovilización. Además planteó los desafíos que enfrentaba la política de erradicación y otras graves consecuencias debido al aumento en el narcomenudeo, por lo que solicitó la evaluación de la política de erradicación de cultivos, el exámen de los acuerdos con las comunidades involucradas, planteó la posibilidad de reanudar las aspersiones aéreas y estudiar el avance y ejecución de los programas sociales y de desarrollo alternativo en materia de erradicación de cultivos ilícitos. (Ver anexo No. 1)

El presente documento es un aporte de la Fiscalía General de la Nación, como miembro del Consejo Nacional de Estupefacientes, para la reformulación de las políticas públicas contra el narcotráfico en un momento histórico en el que el Estado en su conjunto debe enfrentar el desafío de doblegar esta industria criminal.

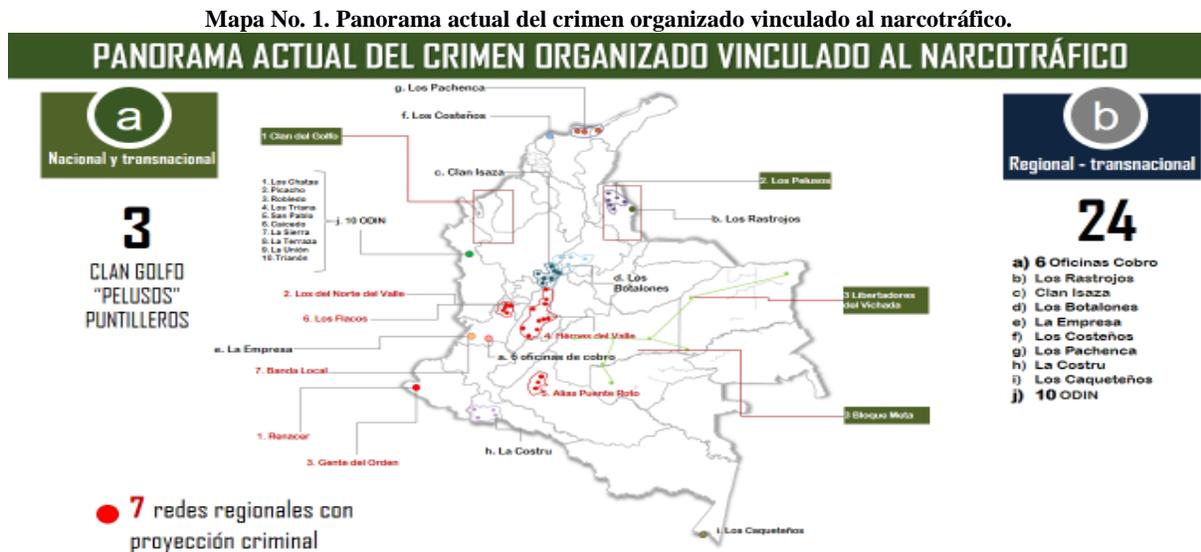
II. CARACTERIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO ACTUAL

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), las organizaciones criminales han experimentado transformaciones en términos no sólo de su trascendencia global sino también en su arquitectura para cumplir sus fines.

Las estructuras criminales jerárquicamente organizadas, con cabezas visibles y controles estables sobre todas las fases de la actividad criminal han dado paso a otro tipo de organizaciones más flexibles, caracterizadas por tener un control de fases específicas dentro de los procesos, en unos casos, y en otros, ejercer la coordinación de otras organizaciones menores, sin control sobre todas las fases del proceso.

A la luz de esta transformación, en la actualidad el crimen organizado se caracteriza por ser un conjunto de distintas redes con control local sobre fases específicas del delito que se coordinan entre ellas o a través de distintas organizaciones, en ocasiones de forma esporádica, para perseguir sus objetivos¹.

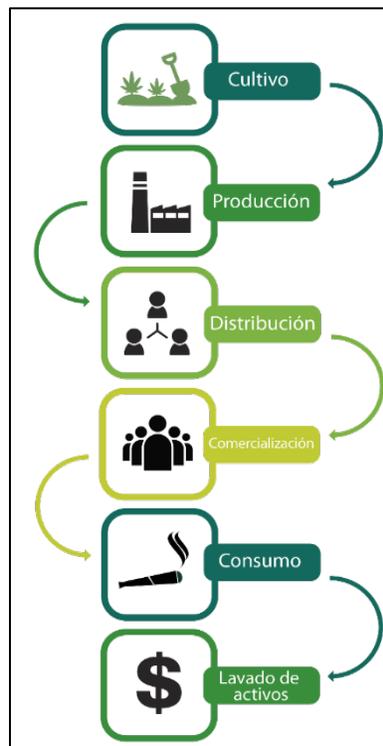
Es importante resaltar que dentro de estas redes aún prevalecen los *actores territoriales*, dentro de los cuales se encuentran organizaciones criminales tanto tipo A como tipo B, quienes tienen como una de sus principales – no la única – fuentes de financiación el narcotráfico, situación que no es novedosa pero que debe tenerse en cuenta para dimensionar la complejidad del tema.



¹ UNODC (2012), Compendio de casos de delincuencia organizada, Naciones Unidas, Nueva York.

El narcotráfico en sí mismo no ha sido ajeno a estas transformaciones generales del crimen organizado. Inicialmente su dinámica podía analizarse desde un enfoque tradicional de eslabones en una cadena de valor lineal y secuencial; en efecto, en el pasado los grandes carteles de la droga constituyeron sus organizaciones criminales mediante estructuras de integración vertical muy férreas, en las que centralizan desde el cultivo hasta la comercialización de la droga en sus lugares de destino.

Figura 1. Antigua cadena de valor del narcotráfico



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Dirección Especializada contra el Narcotráfico

No obstante, más recientemente el narcotráfico ha venido consolidándose con una gran fragmentación de los procesos a cargo de distintas organizaciones, lo que ha permitido, por lo demás, la presencia en algunos de ellos de estructuras transnacionales del crimen. El rótulo de “grandes capos” hoy lo detentan organizaciones autónomas con capacidad de ubicarse en segmentos decisivos de la cadena. En consecuencia, el modelo de análisis para combatir el narcotráfico debe adaptarse para comprender este fenómeno criminal como un sistema en red en el que interactúan distintos actores que ofertan bienes y servicios a los mercados ilícitos, y no como una antigua cadena.

Figura 2. Sistema de redes de valor del narcotráfico



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Dirección Especializada contra el Narcotráfico

En esta misma línea, un nuevo elemento para la caracterización adecuada del tráfico ilícito de estupefacientes tiene que ver con el surgimiento de “narcos invisibles”, que son aquellos narcotraficantes que actúan con un perfil soterrado que, a través del tiempo, han ejercido un gran poder regional que les ha permitido cooptar algunas instituciones e inclusive instrumentalizar a la población civil para mantener sus negocios lejos de la lupa de las autoridades.

Además, debe tenerse presente la reciente irrupción reincidente de quienes fueron extraditados en su momento por el delito de narcotráfico en los años ochenta y noventa y, habiendo cumplido sus condenas en el exterior, están retornando al país para retomar el negocio, a quienes se identifica a continuación como “capos residuales”.

Imagen No. 1. Algunos narcotraficantes invisibles y residuales

Narcos invisibles			Capos residuales		
					
Hugo López Díaz Alias "Don Hugo" Cauca	Orlando Muñoz Alias "El Indio" Cauca	Guillermo Ángel Alias "Gullo" Antioquia	Víctor Patiño Alias "El Químico" Salida 2010	Ramón Caro Alias "El Teniente" Salida 2013	Eduardo Restrepo Alias "El Socio" Salida 2012
					
Pedro Luis Zuleta Alias "El Inválido" Cauca	Miguel Salazar Alias "Porrón" Norte de Santander	Omar Álvarez Alias "Don Omar" Norte de Santander	Eleicer Asprilla Alias "Negro Asprilla" Salida 2013	Leyner Valencia Alias "Piraña" Salida 2016	Gildardo Rodríguez Alias "Camisa Roja" Salida 2016

Conformadas por clanes familiares	Recuperación de bienes (testaferros)
Cabecillas en algún momento en radar de las autoridades	Retomar líneas de tráfico de drogas
En el pasado pertenecieron a grandes organizaciones o carteles	Inversión en redes narcotraficantes de bajo perfil
Sostienen vínculos con crimen organizado o GAO	Ofrecimiento de enlaces transnacionales

Fuente: Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional - DIRAN

La nueva forma de organización de los mercados ilícitos se ha denominado “*sistema de redes de valor*” involucra, además de los eslabones y actividades propias de la cadena, las redes y firmas que proveen servicios esenciales para garantizar la sostenibilidad del negocio como un universo ilícito, entre ellos: la seguridad, los proveedores de insumos, los financiadores y los servicios de captura del Estado (corrupción), así como actores que no son tan visibles pero dinamizan y perpetúan el sistema, con el fin de obtener beneficios económicos y ventajas legales frente a la acción estatal.

De acuerdo con esta comprensión del fenómeno, se plantea que para atacar el “*sistema de redes de valor*” del narcotráfico se debe definir una estrategia disruptiva que abarque a lo menos tácticas estatales en tres dimensiones:

1. Estructural: Identificación de actores relevantes en el “*sistema de redes de valor*”, formas de relacionamiento y organización de las redes criminales, que trasciende de los tradicionales carteles y visibilice todas las estructuras al servicio del narcotráfico, con el fin de intervenir su accionar criminal.

2. Económico-financiera: Caracterización de los mercados ilícitos para la identificación de los nodos críticos de las finanzas criminales, cuya intervención representa una oportunidad de desestabilización y desarticulación del “*sistema de redes de valor*”, mediante la incautación de sus fortunas ilegales.

3. Corrupción: Identificación de las relaciones, pactos y compromisos entre las redes criminales y funcionarios públicos y privados que sirven como terreno fértil para el funcionamiento de los mercados ilícitos.

III. ACCIONES DE DISRUPCIÓN

El objetivo de esta sección es presentar unas recomendaciones de política pública que permitan reformular la estrategia de lucha contra las drogas, con un criterio holístico que enriquezca la visión sobre la intervención del Estado en los escenarios de alta incidencia del narcotráfico para la disrupción del “*sistema de redes de valor*”.

La disrupción es un método de desorganización de las estructuras criminales para impactar su carácter empresarial, mediante estrategias o tácticas que inciden en la organización de los factores de capital, organización laboral y de servicios de estas redes de valor, al amparo del concepto de ilicitud de la actividad criminal.

Para este efecto, se identificaron seis módulos temáticos o procesos dentro del “*sistema de redes de valor*” así: 1. Cultivo; 2. Producción; 3. Distribución; 4. Comercialización; 5. Consumo; y 6. Lavado de Activos.

Adicionalmente se observa la presencia predominante de cuatro actores que posibilitan el funcionamiento de esta actividad delictiva: los actores ilegales que brindan seguridad (grupos armados organizados (GAO) y grupos de delincuencia organizada (GDO)); los proveedores de insumos; los financiadores y los funcionarios públicos que facilitan o permiten esta actividad.

A continuación se presenta un análisis sobre el “*sistema de redes de valor*” del narcotráfico y su enfoque de investigación, así como las acciones de disrupción para cada nodo que pueden ser ejercidas por diferentes agencias estatales para combatir este delito.

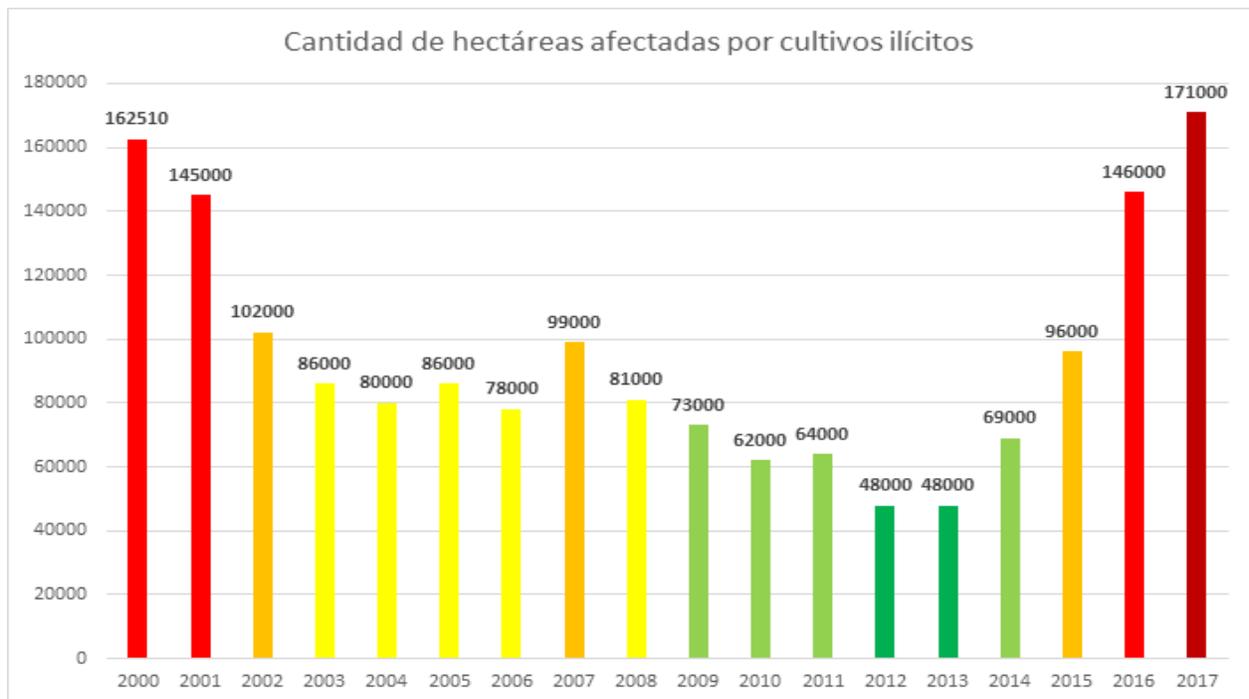
1. NARCOCULTIVOS:

(i) Plantaciones de coca

El censo SIMCI de monitoreo de cultivos de coca publicado en septiembre de 2018 evidenció un aumento en los cultivos del 54 % en los últimos 2 años, pasando de 96.000 ha en 2015 a 171.000 ha en 2017, muy a pesar de las 52.001 hectáreas erradicadas en el mismo año. Este censo también indica que el precio promedio de hoja de coca en el sitio de cultivo para el año 2016 era de 2.900 pesos por kg, mientras que para el año 2017 fue de 2.100 pesos kg, debido al aumento de la oferta. El anterior escenario es preocupante si se tiene en cuenta que el rendimiento por hectárea de hoja de coca cultivada ha aumentado en un 100% desde el año 2001, por otros factores, como la mayor

concentración de plantas de coca por hectárea, el mayor porcentaje de alcaloide que ahora producen sus hojas y el aumento en la frecuencia de las cosechas. Así las cosas, el valor potencial de la economía criminal debido a la producción de hoja de cocaína se estima para el 2017 en 6,24 billones de pesos, lo que representa un 0.75% del PIB nacional².

Figura No. 3: Monitoreo de áreas afectadas por cultivos ilícitos 2000 – 2017.

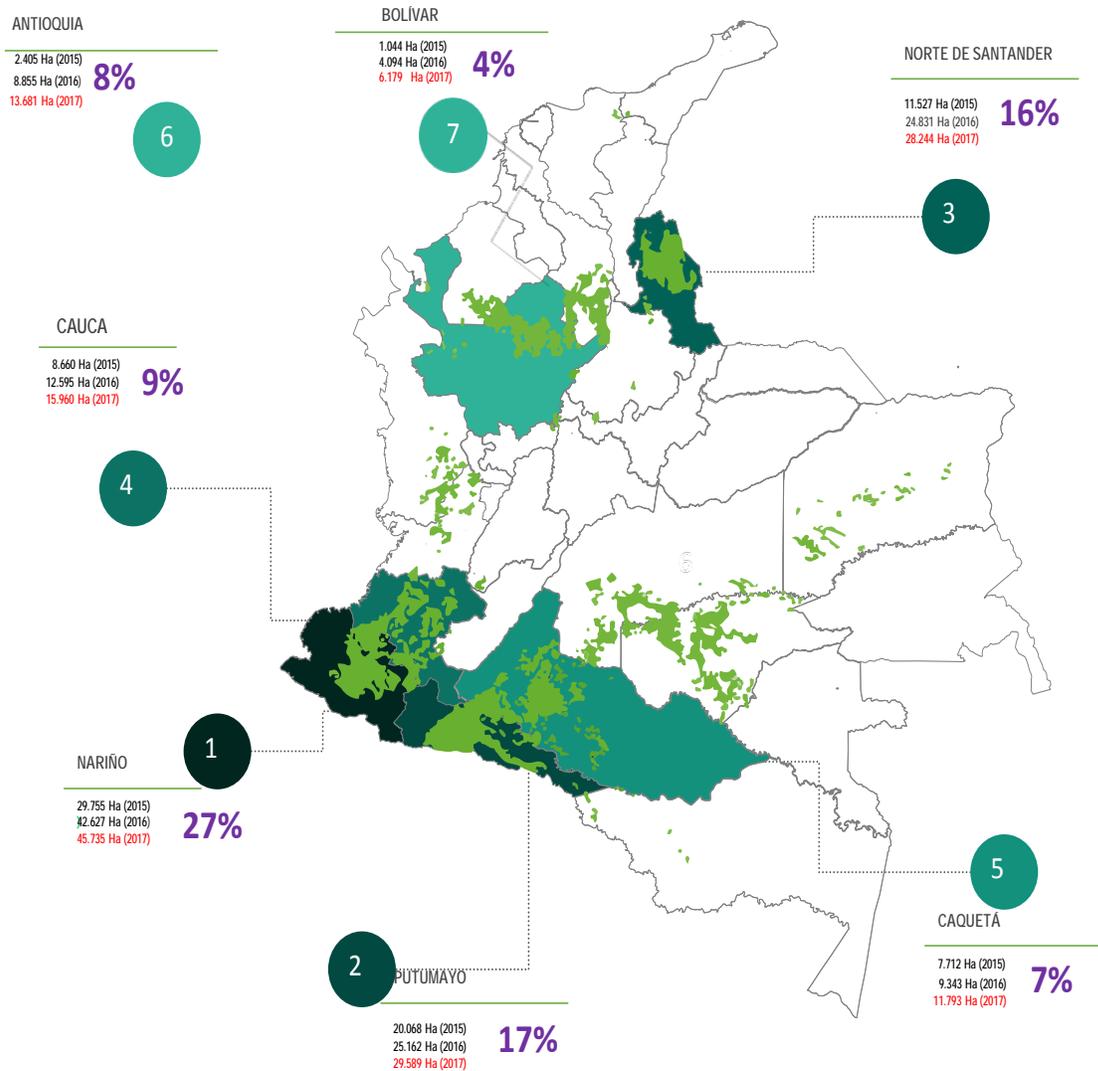


Fuente: Fiscalía General de la Nación. Dirección Especializada contra el Narcotráfico. Elaboración propia con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.

Los territorios más afectados por la presencia de cultivos ilícitos según el número de hectáreas cultivadas y el porcentaje que representan del total nacional son: Nariño con 45.735 ha (27%); Norte de Santander con 28.244 ha (26%); Putumayo con 29.589 ha (17%); Cauca con 15.960 ha (9%); Antioquia con 13.681 ha (8%); Caquetá con 11.793 ha (7%); y Bolívar con 6.179 ha (4%). De estas cifras de cultivos, el 5% se encuentra en Parques Nacionales, el 10% en Resguardos Indígenas y el 16% en tierras de comunidades afrodescendientes.

² COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Dirección Especializada contra el Narcotráfico. Cálculos realizados a partir de la información del censo SIMCI 2017.

Mapa No. 2. Censo de cultivos 2017.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC

Un elemento común en estas regiones de alta concentración de cultivos ilícitos es el bajo índice de desarrollo humano, acompañado de una alta vulnerabilidad de las poblaciones debido a necesidades básicas insatisfechas, lo que se ve agravado por la presencia latente de rentas ilegales como la minería criminal y la tala de madera, que afectan otros bienes jurídicos como el medio ambiente. Estas actividades son controladas por Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada que cobran un “impuesto” por garantizar seguridad frente a la intervención de la fuerza pública, aspecto que invita a pensar más allá del tipo penal y ahondar en el fenómeno criminal de los mercados ilícitos que operan como un “*outsourcing de servicios*”.

La proyección en estas regiones, a menos que se intervenga con inteligencia, es que el área con cultivos de hoja de coca continúe aumentando y que los rendimientos de alcaloide por hectárea se mantengan en niveles muy altos. El promedio de potencial de producción por hectárea tradicionalmente es de 4,1 cosechas al año, pero en regiones como Guaviare se han encontrado cultivos de hasta 7 cosechas al año. Es decir, no es lo mismo comparar las 145.000 ha de cultivos del año 2001, con las 171.000 ha del año 2017, si se tiene en cuenta que la productividad ha aumentado en un 100% (2 cosechas promedio para el año 2001 a 4,1 cosechas en 2017). De allí que el potencial de producción de clorhidrato de cocaína no debe medirse por el número de hectáreas cultivadas sino por el tipo de arbusto, el nivel alcalino de sus hojas y el número de cosechas anuales.

Una adecuada estrategia disruptiva frente a los narcocultivos debe partir de la premisa de la necesidad de crear condiciones de desarrollo socioeconómico que faciliten, en circunstancias de estabilidad de largo plazo, la reinserción de los campesinos a una economía formal, que les ofrezca rentas dignas y oportunidades de educación y ascenso social. Varias estrategias pueden incidir sustancialmente en la merma significativa de los narcocultivos:

Si bien la erradicación debe ser punto central de la estrategia, la misma debe comprender trabajos científicos disruptivos que mermen los aumentos de productividad que han obtenido los narcotraficantes en los últimos años, alentando esfuerzos investigativos que, a partir del conocimiento del genoma de la planta, permitan avanzar en el desarrollo de inhibidores del alcaloide de cocaína en la planta de coca y llevar a cabo investigaciones que permitan encontrar una fórmula alternativa al glifosato para asperjar sobre la planta de coca y destruirla sin daños ambientales.

Como característica principal del eslabón de los narcocultivos se encuentra su dependencia a flujos de caja monetarios en toda la cadena de valor: mientras que las organizaciones criminales controlan los territorios de cultivo, proveen insumos agrícolas y asistencia técnica para el mantenimiento y optimización del rendimiento de la hoja de coca, los campesinos actúan como contratistas que siembran y mantienen los mismos, lo que les resulta una alternativa favorable por su rentabilidad y facilidad de comercialización. En este escenario, una acción disruptiva debe estar orientada al aumento en los costos de producción (afectando la productividad del cultivo o disminuyendo su rentabilidad) y la intervención del flujo libre de dinero, de manera que la afectación de los ingresos fáciles y constantes a los campesinos, así como la intervención de una economía líquida basada en dinero contaminado, desestime su vinculación al negocio ilícito. Esta hipótesis surge al observar, por ejemplo, que cuando alguna cosecha se pierde (a causa de factores como ataque de plagas, clima adverso, campañas de erradicación o cuando los compradores no pueden entrar a la región),

es común ver a los agricultores con la mercancía (base de coca) almacenada en la casa, como resultados de que la demanda se afecta por la falta de dinero en efectivo.

(ii) Plantaciones de marihuana

La economía del narcotráfico se apalanca también en el creciente incremento de los cultivos de marihuana, especialmente “*creepy*”. El 98% (233 hectáreas) de los cultivos de marihuana detectados en campo abierto se encuentran registrados en jurisdicción del departamento de Cauca³, donde un gran porcentaje de estos cultivos se ubican en resguardos indígenas con difícil control y acceso para el Estado, lo que genera fisuras legales para su regulación en el caso de los cultivos medicinales.

Igualmente, con respecto a los invernaderos de marihuana, el reciente reconocimiento en jurisdicción de los cuatro municipios del norte del Cauca (Miranda, Corinto, Caloto y Toribio), evidencia la existencia de al menos 249 infraestructuras bajo techo como las observadas en las imágenes. No obstante, el Cauca es el cuarto departamento en incautaciones a nivel nacional con un 9%, siendo el orden descendente Valle con 17%, Magdalena con 15%; Antioquia con 10%; Cauca con 9%; Norte de Santander con 6%.

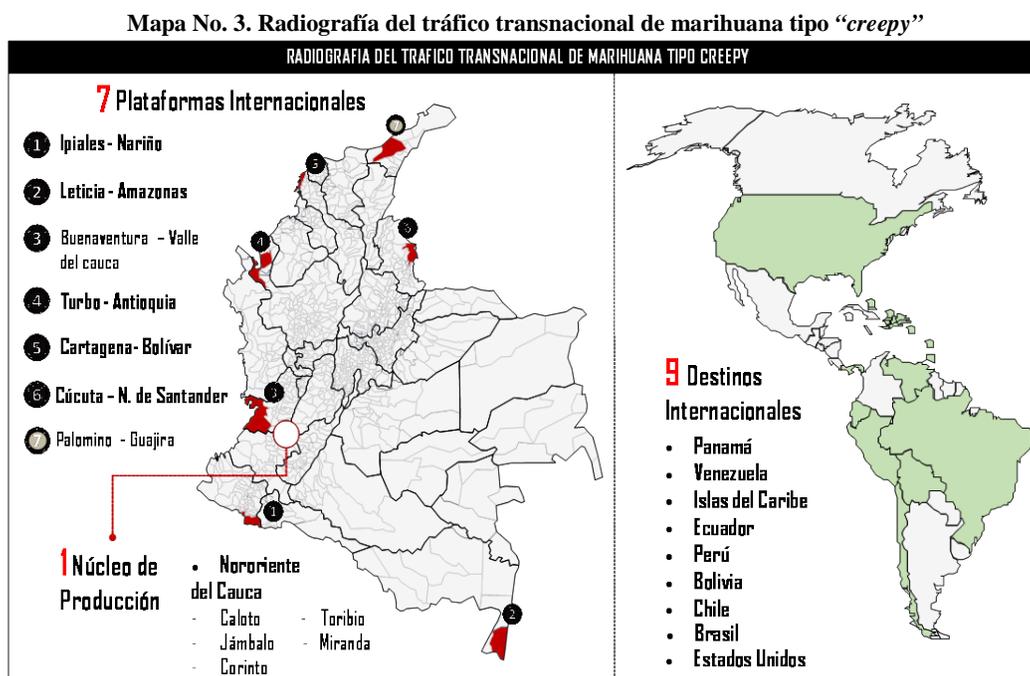
Imagen No. 2. Cultivos de marihuana en el Cauca.



Fuente: Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional - DIRAN

³ CIENA 2016.

De acuerdo al promedio de precios establecidos en los principales mercados de consumo del país, un kilo de marihuana vale alrededor de 800.000 COP (288 dólares). Internacionalmente, en países como Panamá y Estados Unidos, un kilo de esta marihuana colombiana alcanza los 1.000 dólares; mientras que en los países suramericanos oscila entre los 700 y 750 dólares. Se observa que Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Brasil se vienen perfilando como mercados emergentes de la marihuana “creepy” producida en Colombia, debido a su bajo costo y alta calidad, lo cual genera una alerta orientada al control de estos cultivos y las rutas de tráfico transnacional que involucran también a las autoridades encargadas de ejercer control antidrogas en los países vecinos.



Fuente: Dirección de Antinarcoóticos de la Policía Nacional - DIRAN

La dinámica transaccional del tráfico de “creepy” evidencia que estructuras del crimen organizado han incursionado en el trueque de marihuana por armas de la siguiente manera: por tres libras de marihuana se intercambia una pistola y por 8 libras de marihuana se recibe un fusil. Esto pone en evidencia que la masificación de las ganancias obtenidas del tráfico de marihuana “creepy” permite el financiamiento bélico de estructuras de crimen organizado que buscan consolidación de zonas estratégicas frente al posconflicto, poniendo a Panamá como principal factor de atención, teniendo en cuenta las actividades de intercambio de drogas por armas.

En este contexto las acciones de disrupción deben contemplar el control del porte ilegal de armas y el debilitamiento de los Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada con injerencia en los cultivos de marihuana. También deben estar encaminadas a fortalecer y armonizar la normatividad vigente que permite el cultivo con fines medicinales pero no brinda herramientas suficientes al Estado para identificar y diferenciar con certeza los cultivos con alto THC (componente psicoactivo) y en los que prevalece el CBD (componente medicinal).

Nodos	Acciones de disrupción	Objetivo
<p data-bbox="240 751 430 783">Narcocultivos</p> 	Investigación científica	
	<p data-bbox="488 793 954 955">[1] Promover proyectos de bioingeniería en contra de la producción del alcaloide de la mata de coca.</p>	<p data-bbox="987 793 1414 1171">Desarrollar fórmulas alternativas para asperjar la planta de coca sin daño ambiental, que afecten el genoma de la planta de coca con inhibidores sobre enzimas fundamentales que conciben el alcaloide, y que a la vez permitan el uso de la planta con fines industriales lícitos.</p>
	<p data-bbox="488 1192 954 1354">[2] Promover proyectos de investigación que permitan encontrar una fórmula alternativa al glifosato para asperjar sobre la planta de coca.</p>	<p data-bbox="987 1192 1414 1354">Desarrollar fórmulas alternativas para asperjar la planta de coca y la destruyan sin producir daños ambientales colaterales.</p>
	Seguimiento y monitoreo a los narcocultivos	
	<p data-bbox="488 1438 954 1600">[3] Revisar el convenio con SIMCI para desarrollar la función anticipatoria frente a los narcocultivos.</p>	<p data-bbox="987 1438 1414 1600">Solicitar informes trimestrales para generar alertas tempranas sobre las tendencias de los narcocultivos.</p>
<p data-bbox="488 1612 954 1690">[4] Identificación de cultivos de marihuana.</p>	<p data-bbox="987 1612 1414 1864">Desarrollar un sistema de identificación y monitoreo de cultivos de marihuana a cielo abierto y en invernaderos que permita generar alertas tempranas y tomar acciones anticipatorias.</p>	

Erradicación y control	
[5] Presencia estatal integral en zonas de cultivos para generar desarrollo socioeconómico a partir de planes de desarrollo alternativo.	Coordinar y dirigir la acción de las instituciones del Estado para ofrecer condiciones de seguridad, educación, asistencia técnica, desarrollo de infraestructura e implementación de alternativas de desarrollo económico comunitario legal que ofrezcan rentas dignas en condiciones de estabilidad de largo plazo.
[6] Implementar el programa de familias guardabosques en parques nacionales.	Vincular a la población en zonas de alta presencia de narcocultivos para recibir información útil para el monitoreo y erradicación.
[7] Incrementar la erradicación forzosa, voluntaria y asistida.	Disminuir el número de hectáreas de narcocultivos, con metas ambiciosas como las del año 2008 en que se destruyeron 96.008 ha.
Disrupción de recursos	
[8] Racionar el suministro de energía eléctrica en las zonas con presencia de invernaderos de marihuana psicoactiva.	Reducir el potencial de producción de marihuana psicoactiva.
[9] Controlar y/o restringir la venta de plantas eléctricas en zonas con alta presencia de invernaderos de marihuana psicoactiva.	Reducir el potencial de producción de marihuana psicoactiva.
[10] Programas de desarrollo en resguardos indígenas vinculados a la economía de la marihuana “creepy”	Coordinar y dirigir la acción de las instituciones del Estado para ofrecer condiciones de seguridad, educación, asistencia técnica, desarrollo de infraestructura e implementación de alternativas de desarrollo económico comunitario legal que ofrezcan

		rentas dignas en condiciones de estabilidad de largo plazo.
	[11] Aumentar los controles de registro de ingreso y salida del país así como verificación de antecedentes judiciales a ciudadanos extranjeros presentes en zonas de narcocultivos.	Exigir visas de trabajo y controlar el cumplimiento de los tiempos autorizados para la permanencia de los extranjeros en el país para impedir en las zonas críticas de presencia de financiadores y gestores de cultivos ilícitos o para producción de cocaína. (Ver Anexo No. 2)
Liquidez monetaria		
	[12] Evaluar la existencia de regulación en zonas de cultivos que restrinja la liquidez de la economía y el papel de las empresas de giros y divisas.	Implementar controles sobre los grandes movimientos de dinero en efectivo y maniobras de pitufo con las que se pretendan financiar los narcocultivos.

2. PRODUCCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA

Los grandes complejos de producción que habían tendido a desaparecer por falta de materia prima para su funcionamiento, han comenzado a resurgir por el aumento de los cultivos ilícitos. Así, según un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en todas las regiones productoras del país (principalmente en Catatumbo, Putumayo, Nariño y Cauca) se han identificado grandes laboratorios que suministran el alcaloide a grupos criminales extranjeros, entre los que se encuentran las redes de narcotráfico mexicanas.

Estos laboratorios pueden funcionar 24 horas al día, con más de cien operarios, y están en capacidad de procesar entre 800 y 1500 kg de pasta base de coca al día, llegando a tener un potencial de producción de clorhidrato de cocaína para el año 2017 entre 1.174 a 1.623 toneladas⁴.

Para este mismo año el nivel de incautaciones de clorhidrato de cocaína fue de 435,4 toneladas estimando una pérdida aproximada para el mercado ilegal de 2.05 billones COP, cifra que

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017. 2018

representa un 0,24% del PIB nacional. Se debe tener en cuenta que el anterior valor puede aumentar hasta diez veces si el total de la producción se dirige al mercado norteamericano o veinte veces si se comercializa en Europa.

Un factor importante a tener en cuenta es que los equipos industriales de los grandes laboratorios cuentan hoy con diseños tecnológicos que, aunque artesanales, tienen una mayor eficiencia en su funcionamiento. Aparatos como los marcanos, templadoras, filtradoras, caldera, prensas hidráulicas, empacadoras al vacío y hornos industriales, entre otros, son construidos por empresas metalmeccánicas ubicadas en grandes ciudades, especializadas en su diseño y elaboración. Muchas de estas empresas son conscientes del carácter ilícito del destino de sus productos, pues se diseñan para ser móviles o ensamblados en los complejos de producción, de acuerdo con las instrucciones y especificaciones dadas por los dueños del laboratorio, por lo cual una estrategia disruptiva de este eslabón debe consistir en la identificación y persecución de los proveedores de estos equipos, mediante la extinción del dominio de sus industrias y la judicialización de sus administradores que actúen con dolo.

Otro elemento crucial identificado es la presencia de grupos armados al margen de la ley que ejercen control territorial en las áreas donde se ubican los complejos de producción. Por lo general, estos grupos facilitan la salida y entrada de personal, materias primas y productos finales para garantizar la sostenibilidad de la actividad a cambio de un impuesto por kilogramo de alcaloide producido, que en el caso de las bandas criminales es de aproximadamente \$500.000 COP, de donde se hace necesario aumentar los esfuerzos de la Fuerza Pública para solidificar la presencia en las regiones neurálgicas y quebrar así el dominio de dichos actores territoriales sobre los diferentes procesos que involucran los cultivos y la producción de estupefacientes.

Los precios aproximados de los productos en sus diferentes etapas de elaboración son los siguientes:

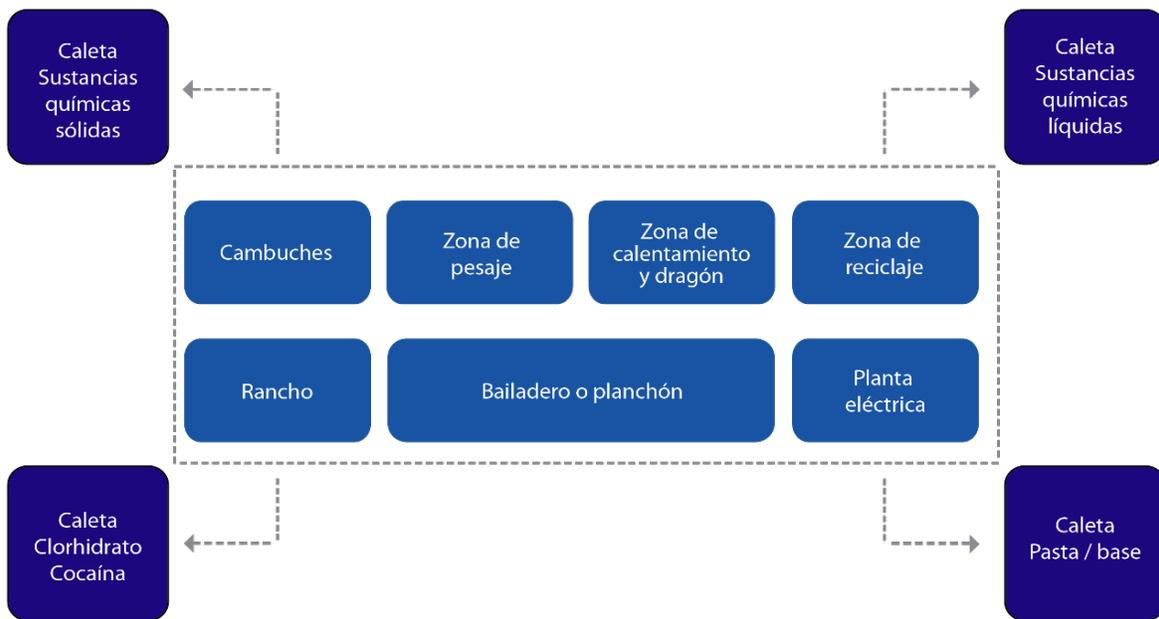
Cuadro No. 1: Precios de los alcaloides de la coca y el proceso de conversión a clorhidrato de cocaína (2016).

Precio por kilogramos	Base de cocaína	Base reoxidada	Clorhidrato de cocaína	Precio de la conversión de base a clorhidrato (por kg)
Mínimo	\$ 2.000.000	\$ 2.600.000	\$ 4.200.000	\$ 400.000
Máximo	\$ 2.500.000	\$ 2.800.000	\$ 4.800.000	\$ 600.000
Promedio	\$ 2.250.000	\$ 2.700.000	\$ 4.500.000	\$ 500.000

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

No obstante lo anterior, destruir militar y policialmente los laboratorios y cristalizaderos no puede ser la única estrategia para controlar la producción de clorhidrato de cocaína, pues son fácilmente reconstruidos en zonas cercanas debido a la provisión de insumos químicos en caletas, al amparo de la protección de los Grupos Armados Organizados.

Figura No. 4: Esquema general de un complejo de cristalización de clorhidrato de cocaína en Colombia.



Fuente: Ministerio de Justicia. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC.

Entonces, para avanzar en la comprensión del narcotráfico y puntualizar los elementos de disrupción en su red de valor, se debe involucrar en el análisis no solo el concepto de la Unidad Productora Agropecuaria de Coca (UPAC) sino también las dinámicas de aquellos actores que son fundamentales a pesar de que no participen en ninguna de las actividades ilícitas principales, como son los proveedores de insumos químicos e infraestructura, los transportistas y los actores ilegales que ejercen control territorial y garantizan la seguridad.

En ese sentido, atacar el eslabón de producción implica acciones disruptivas que aumenten el control y la regulación de venta de precursores químicos nacionales e importados, el seguimiento a empresas de metalurgia ubicadas en grandes ciudades para el control de la fabricación de aparatos utilizados como infraestructura en los laboratorios y el apoyo a estudios petroquímicos que permitan desarrollar moléculas que activadas en el petróleo o gasolina darían lugar a que usadas

para el procesamiento y extracción del alcaloide de cocaína le reduzcan su componente activo hasta en un 50%, afectando el potencial de rendimiento y producción.

Esta estrategia debería estar acompañada de una articulación normativa que permita regular el suministro de combustible en áreas críticas de producción de clorhidrato de cocaína, en especial en zonas de frontera, pues se han evidenciado cifras relevantes relacionadas con el alto consumo de gasolina en ciertos municipios del país entre los que se encuentran territorios que tienen las mayores producciones coccaleras. A manera de ejemplo, el municipio de Barbacoas en Nariño pasó de consumir 1.977.029 galones de combustible en 2015 a 3.393.244 en 2017, precisamente cuando las hectáreas de narcocultivos aumentaron de 1.330 en 2015 a 3.359 en 2017.

Para lograr resultados efectivos que permitan continuar procurando la distribución de combustibles líquidos de forma regular, adecuada y eficiente, se hace necesario que se haga en un marco regulatorio con mayores controles, donde el Estado refuerce sus mecanismos de vigilancia y supervisión a las estaciones de servicio con el concurso de las autoridades locales y de la industria privada.

Nodos	Acciones de disrupción	Objetivo
<p data-bbox="250 1108 407 1142">Producción</p> 	Investigación científica	
	<p data-bbox="483 1142 951 1255">[1] Innovación petroquímica en contra de la producción de clorhidrato de cocaína.</p>	<p data-bbox="980 1142 1438 1297">Desarrollar y suministrar aditivos al combustible para disminuir su potencial de extracción de alcaloide de la hoja de coca.</p>
	<p data-bbox="483 1316 951 1560">[2] Autorización por parte del Comité Técnico de Criminalística para la implementación de la espectrometría como tecnología válida para la identificación de sustancias (ejemplo: RAMAN)</p>	<p data-bbox="980 1316 1438 1472">Realizar pruebas de identificación de todo tipo de sustancias ilícitas en tiempo real para capturas en flagrancia.</p>
	Disrupción de recursos	
<p data-bbox="483 1646 951 1759">[3] Controlar la venta de cemento en las zonas con alta presencia de narcocultivos.</p>	<p data-bbox="980 1646 1438 1890">Imponer cupos máximos de ingreso de cemento en zonas con alta presencia de narcocultivos y exigir a las alcaldías municipales la justificación previa de los excesos de uso o tenencia.</p>	

		<p>Obligar a las comercializadoras y productoras de cemento a reportar a la UIAF ventas mensuales de cemento en zonas (municipios) con alta presencia de cultivos de cocaína.</p> <p>Establecer responsabilidades de conocimiento del cliente a estas empresas y consecuencias (administrativas y penales) por el incumplimiento de las mismas a las empresas productoras /comercializadoras de cemento.</p>
	<p>[4] Regular el suministro de combustible subsidiado y no subsidiado en zonas de producción de clorhidrato de cocaína.</p>	<p>Promulgar norma que excluya a los alcaldes municipales la facultad de otorgar permisos para la instalación de nuevas estaciones de gasolina.</p> <p>Responsabilizar a nivel nacional a los alcaldes de las ventas en exceso adicionales a las exentas de impuestos.</p> <p>Promulgación de normas que obliguen a las estaciones de gasolina en zonas de cultivos a efectuar pagos a sus proveedores únicamente a través de operaciones bancarizadas. Las transacciones y consignaciones en efectivo por parte de las estaciones de servicio estarán limitadas al promedio de consumo históricos de los últimos años, según disponga la norma técnica que se expida.</p>

Seguimiento y control	
[5] Llevar registro y realizar inspecciones de control a empresas de metalurgia que provean equipos con conocimiento de causa para la producción de clorhidrato de cocaína.	Controlar a las empresas de metalurgia responsables de la fabricación de aparatos para la infraestructura de los laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína.
[6] Actualizar los protocolos de monitoreo y seguimiento en puertos y a organizaciones especializadas en la importación y comercialización de sustancias controladas.	Controlar en los puertos la importación de sustancias químicas para la producción de clorhidrato de cocaína, heroína y drogas de síntesis.
[7] Aumentar los requisitos técnicos para la autorización y registro de vehículos que transportan sustancias químicas controladas. (Resolución 001 y 002 de CNE).	Facilitar las labores de interdicción de sustancias químicas controladas por parte de la Fuerza Pública. Dificultar el acceso de los precursores químicos a los laboratorios de producción de drogas ilícitas.
[8] Sancionar administrativamente el transporte de sustancias químicas controladas cuando no estén registradas previamente en el Sistema de Información y Control de Sustancias Químicas (SICOQ).	Capturar en flagrancia a los responsables del transporte de sustancias químicas controladas. Controlar a las empresas importadoras, productoras, consumidoras y transportadoras de sustancias químicas controladas.

3. DISTRIBUCIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA

Las dinámicas de comercialización de los narcóticos tienen particularidades regionales que no necesariamente responden a la división política o natural del país. La caracterización de las redes de distribución parte de identificar los centros de producción más relevantes, los medios de transporte (motocicletas, camiones, lanchas rápidas, avionetas, semisumergibles), las vías

utilizadas (terrestres, fluviales, marítimas o aéreas), los posibles puntos de acopio del producto ilícito y sobre todo las estructuras criminales que ejercen control territorial.

De esta forma, por medio de las actividades de recolección de información regional adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional se estableció que los centros de mayor producción de clorhidrato de cocaína se concentraron en la región sur y noroccidental del país. Los puntos neurálgicos de acopio de producto ilegal en el país son: Caucasia, Buenaventura y Tumaco. Unido a lo anterior, las estructuras criminales identificadas que ejercen control territorial sobre los nodos críticos articuladores entre los centros de producción y acopio más importantes son: ELN-EP, Disidencias Farc-EP, Clan del Golfo, Caparrapos, Pelusos y Puntilleros.⁵

En cuanto a las rutas de tráfico internacional, hace más de 10 años la ruta de las drogas ilícitas hacia Europa tenía un tránsito casi obligado por Jamaica, pero con el reacomodamiento de fuerzas regionales, aparecieron carteles en el Caribe que se volvieron fundamentales para hacer llegar la droga a EE.UU, país receptor del 90% de la producción de cocaína colombiana. Como señala la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI) en su libro “La frontera caliente”, dicha estrategia criminal tiene que ver con una mayor subcontratación de redes de delincuencia común que opera en Centroamérica para proteger la ruta terrestre desde Colombia.

Por otro lado, África ya no ocupa un lugar menor como escala hacia Europa. En las costas occidentales de Guinea Ecuatorial y Sierra Leona, como también en Malí, hay evidencia de nuevas rutas. A Guinea Ecuatorial los cargamentos llegan en viaje directo desde Venezuela. Para Sierra Leona y Malí, por lo general los cargamentos realizan escala en Aruba. Esta información ha sido corroborada por documentos de inteligencia de Estados Unidos y lo reafirman los estudios de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas (JIFE), que advirtió que el 27% de la cocaína que se consumía en Europa llegaba por dicha vía.

Las rutas de la cocaína por África son más costosas y riesgosas, pues las redes criminales locales están lejos del control de los narcos de América Latina. Sin embargo, estas rutas ofrecen ventajas, ya que tienden un puente al mercado europeo y debido al aumento del consumo en África, en donde ya existen laboratorios para procesar cocaína y heroína. De hecho, poco antes del informe de la JIFE, la Guardia Civil Española decomisó seis avionetas y arsenal de guerra a una red de colombianos y europeos que llevaban droga a través de África.

Las rutas priorizadas debido a su importancia geoestratégica son seis:

⁵ Brigada Especial Contra el Narcotráfico.

Ruta 1: ZONA NORTE

La cocaína que viene de la Sierra Nevada y sur de Bolívar, llega a la Guajira para salir por dos rutas, una hacia el Océano Atlántico y otra hacia Venezuela. En esta zona también está presente la cocaína que llega de todo el país a los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, con destino a Estados Unidos y Europa

Ruta 2: CATATUMBO

La cocaína producida en el Norte de Santander es llevada a Venezuela y luego a centro América.

Ruta 3: GOLFO DE URABA-CHOCÓ

La cocaína producida en Antioquia y Choco sale por esta ruta para el Océano Atlántico y el Pacífico para Centro América, Estados Unidos y Europa.

Ruta 4: LLANOS ORIENTALES

Un porcentaje de la cocaína producida en El Meta, Vichada y Guaviare sale en lancha por río o vía aérea para Venezuela y otra parte es comerciada en el interior del país.

Ruta 5: AMAZONAS

La cocaína producida en Putumayo sale por el Amazonas colombiano y brasilero hacia Perú, Venezuela y África.

Ruta 6: PACÍFICO SUR- TUMACO-BUENAVENTURA

La cocaína producida en Nariño y Valle del Cauca sale por Tumaco hacia Argentina y Ecuador, Estados Unidos, México y Europa. Así mismo por el puerto de Buenaventura.

El control de la distribución nacional de estupefacientes debe ir mas allá de las labores de interdicción, profundizando en las modalidades utilizadas para el camuflaje y ocultamiento de la droga, así como los medios de transporte aéreo, fluvial, oceánico y terrestre utilizados, vinculando a las empresas que se ven involucradas mediante acciones de responsabilidad y extinción de dominio.

Con respecto a las rutas de tráfico internacional, las acciones de interrupción deben incorporar factores como las limitaciones de las instituciones del Estado en cuanto a capacidades, unidades y medios con el fin de fortalecer las actividades de inteligencia y de operación. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que un porcentaje alto de las transacciones finaliza en aguas jurisdiccionales de países vecinos, lo que hace fundamental llevar a cabo acciones de interdicción (terrestre, marítima, fluvial y aérea) en coordinación con otros Estados para alcanzar una afectación real del narcotráfico a nivel mundial.

Nodos	Acciones de interrupción	Objetivo
<p>Distribución</p> 	Controles administrativos	
	<p>[1] Exigir a los fabricantes industriales y artesanales de lanchas un registro de autorización previa para la construcción de embarcaciones y la implementación de un sistema nacional de identificación único.</p>	<p>Dificultar el uso de embarcaciones para el transporte de sustancias ilícitas.</p> <p>Tener trazabilidad de las embarcaciones que resulten involucradas en el tráfico de sustancias ilícitas.</p>
	<p>[2] Incrementar los controles a la venta de motores fuera de borda en zonas de narcotráfico.</p>	<p>Dificultar el uso de lanchas para el transporte de sustancias ilícitas.</p>
	<p>[3] Incautar, decomisar y extinguir el derecho de dominio sobre aeronaves en tránsito aéreo no autorizados previamente.</p>	<p>Dificultar el uso de aeronaves para el transporte de sustancias ilícitas.</p> <p>Tener trazabilidad de las aeronaves que resulten involucradas en el tráfico de sustancias ilícitas.</p>
	<p>[4] Acreditar a través de protocolos de seguridad a las empresas de transporte de carga y de pasajeros que hacen uso de las rutas de mayor riesgo para el transporte de drogas ilícitas (contaminación de carga).</p>	<p>Reducir el riesgo de transporte de drogas ilícitas en carreteras.</p>
	<p>[5] Exigir la implementación de GPS a los vehículos de las empresas de</p>	<p>Detección de conductas sospechosas en el transporte de</p>

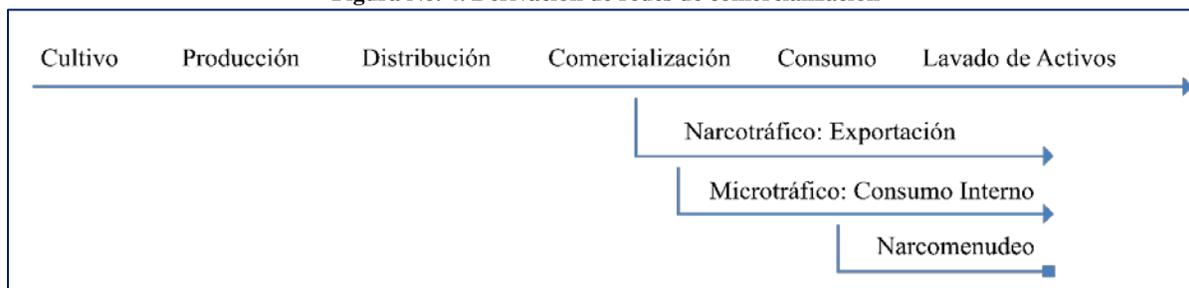
	servicio público de transporte de carga y pasajeros.	<p>carga para dificultar el transporte de drogas ilícitas.</p> <p>Tener trazabilidad de las empresas de transporte público de carga y pasajeros que resulten involucradas en el tráfico de sustancias ilícitas.</p>
	[6] Establecer controles administrativos y sanciones a los propietarios o tenedores de vehículos terrestres, aéreos, fluviales y marítimos con adecuaciones no autorizadas (caletas) para el transporte eventual de elementos ilícitos. (armas, drogas, insumos, divisas)	Reducir el riesgo de transporte de drogas ilícitas.
	[7] Control biométrico y fotográfico de envíos y recibo de paquetería o correspondencia nacional e internacional.	<p>Evitar la contaminación de envíos de paquetería y correspondencia nacional e internacional.</p> <p>Tener trazabilidad de los remitentes y destinatarios involucrados en el tráfico de sustancias ilícitas.</p>
Fortalecimiento a la interdicción		
	[8] Interdicción de marihuana y hoja de coca en salida de corregimientos, zonas veredales y trochas de zonas con presencia de narcocultivos, en horas nocturnas.	<p>Afectar la red de valor del narcotráfico en puntos donde la droga alcanza un alto valor esperado, dificultando la transacción entre cultivadores, productores e intermediarios.</p> <p>Evitar la confrontación con la población “protesta social”.</p>
	[9] Continuar y fortalecer la exitosa interdicción multimodal en los espacios aéreo, marítimo y fluvial.	Afectar la red de valor del narcotráfico en puntos donde las drogas ilícitas alcanzan un alto valor esperado.

Inversión en infraestructura, desarrollo social y control a contenedores	
[10] Formalización de la estructura portuaria en Urabá con la implementación de sistemas de seguridad rigurosos.	Dificultar el envío de drogas ilícitas al exterior por medio del control estricto de las autoridades en el puerto y generar empleo y desarrollo sostenible en la región.

4. COMERCIALIZACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS

El análisis de las redes de comercialización debe tener en consideración las distintas dinámicas entre la comercialización hacia el exterior y la comercialización al interior del país. Estas redes se encargan de garantizar la provisión de los estupefacientes a los mercados demandantes, sean nacionales o extranjeros. Sin embargo, se debe resaltar su importancia en cuanto a que son nodos más concentrados, con comportamientos oligopólicos y de repartición de mercados. Estos son el punto de contacto entre el cliente (mayorista o minorista) y poseen información para identificar el flujo del dinero, los segmentos de pago y el inicio del blanqueo de capital.

Figura No. 4. Derivación de redes de comercialización



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Dirección Especializada contra el Narcotráfico

La comercialización internacional o narcotráfico, se refiere a la interacción entre las redes colombianas de producción y transporte internacional que suministran producto a las organizaciones narcotraficantes extranjeras, que a su vez financian la producción de clorhidrato de cocaína en Colombia. Los Grupos Armados Organizados colombianos están vinculados con el tráfico de drogas y casi todos trabajan en alianza con mexicanos. Dicha relación se acentuó entre 2004 y 2006 a partir de las desmovilizaciones paramilitares y las guerras intestinas en el cartel del

norte del Valle del Cauca. Fue entonces cuando los narcos mexicanos optaron por enviar a Colombia comisionistas para garantizar la continuidad de su negocio, según apunta de nuevo la investigación de la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI).

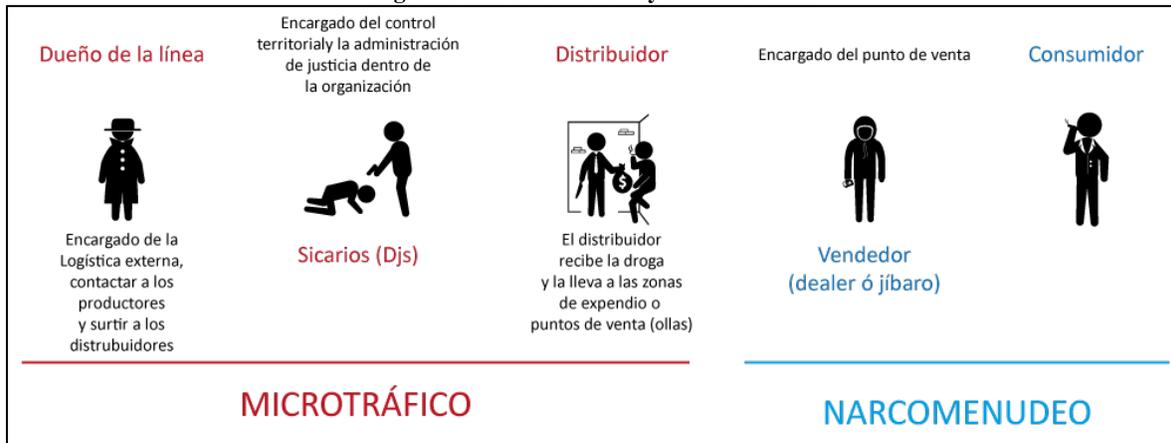
En este nodo las acciones disruptivas deben estar orientadas además de la persecución del crimen transnacional, a la promoción y consolidación de la cooperación internacional y el intercambio de información sobre la interacción entre las redes narcotraficantes y los flujos internacionales de dinero. Adicionalmente la estrategia debe apuntar al mejoramiento de la capacidad estatal en la identificación, investigación y persecución de las rentas ilegales producto del negocio del narcotráfico.

Por otro lado, en relación al tráfico local de drogas, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación han realizado diversos análisis enfocados a la comprensión de las amenazas que afectan la convivencia ciudadana, por los desórdenes sociales ocasionados por la comercialización de estupefacientes en pequeñas cantidades en entornos urbanos.

Esta amenaza pública es conocida como narcomenudeo, al que están asociadas, de manera intermitente, múltiples manifestaciones del conflicto social, de violencia y de criminalidad por el control del territorio urbano en el mercado de la distribución de las drogas ilícitas. Además, algunos ciudadanos ven en el fenómeno una opción laboral para conseguir ingresos, pero terminan incorporándose al crimen mediante el ingreso a las organizaciones (ganchos) asentados en las ciudades.

La Policía Nacional identifica dos términos que son importantes diferenciar: el microtráfico y el narcomenudeo. El primero hace referencia al tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades, con embalaje, pureza y periodicidad definidas. El narcomenudeo es la organización empleada para el suministro de drogas en pequeñas cantidades, encargada de satisfacer las necesidades de los consumidores de drogas, comercializados en “puntos de venta”. Las características de este mercado están referidas a tres aspectos: i) El punto de venta donde se realiza la transacción comercial de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes; ii) La monetización, es decir cuando las drogas ilícitas son intercambiadas por dinero (de origen legal o ilícito) o de manera excepcional por algunos bienes y servicios; y iii) el consumo de drogas ilícitas.

Figura No. 5. Microtráfico y narcomenudeo



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Dirección Especializada contra el Narcotráfico

La hipótesis que se explora es que no es una organización criminal en particular la que controla el mercado ilícito, sino varias redes informales que relacionan a proveedores con consumidores, donde participan múltiples competidores, así como reguladores que garantizan protección y estabilidad para que el negocio ilícito funcione lucrativamente. En ocasiones estas redes criminales informales han sido las responsables de acabar por completo con ciertos mercados legales, a través de prácticas desleales como el contrabando y la falsificación. Pero en la mayoría de los casos, aprovechan las posibilidades y oportunidades que ofrecen los mercados legales para lucrar y complementar sus negocios ilegales, como sucede con el lavado de activos por medio de actividades como inversión en finca raíz y consignatarias de vehículos, entre otros.

En ese orden de ideas, para el análisis de las redes de comercialización en los mercados locales de droga se proponen acciones de disrupción que apunten a la intervención de aquellos sectores y zonas urbanas de venta de estupefacientes y alta concentración de delitos de alto impacto conocidas como “zonas de impunidad”. Desde esta perspectiva, la comercialización se ubica en centros urbanos donde el Estado tiene el reto de enriquecer su visión de los mercados criminales con un enfoque de seguridad ciudadana, priorizando la intervención de estas problemáticas desde los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Dado que este fenómeno es eminentemente urbano, los mayores problemas relacionados con “zonas de impunidad” están ubicados en grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Armenia y Cali.

Cada ciudad tiene unas dinámicas y dimensiones diferentes, que no obedecen de manera determinante a la naturaleza del narcomenudeo, pues existen otros factores de tipo social en donde el uso de la violencia se convierte en una forma de vivir y solucionar los conflictos, que en la

mayoría de los casos se resuelven a través de amenazas, lesiones y homicidios por ajustes de cuentas.

Es importante mencionar que el actual mercado de drogas ilícitas no ha sido ajeno al uso de medios tecnológicos para la comercialización de las drogas. En redes sociales como *Facebook* es fácil encontrar perfiles en los que se ofrecen diversos tipos de drogas y a las que tiene acceso cualquier persona que pueda usar un computador. También se utiliza el *Whatsapp* para contactarse con dealers que trabajan a domicilio. Frente a esta realidad es importante definir controles y una regulación mucho más estricta a estas plataformas virtuales, así como la investigación y desmantelamiento de las estructuras de aprovisionamiento de los mercados locales.

Las estrategias disruptivas del Estado en este punto deben estar orientadas a la implementación de nuevas tecnologías para enfrentar el narcotráfico. Recientemente la policía Suiza trabajó en una aplicación analítica de datos basada en imágenes de drogas incautadas. Esta herramienta le permite a los funcionarios identificar a qué estructura criminal pertenece la droga mediante una fotografía de la droga incautada tomada con un celular. La aplicación procesa la información con un algoritmo que permite encontrar patrones y correlaciones, lo que facilita la obtención de información en tiempo real acelerando los procesos de investigación y juzgamiento, además de almacenar la imagen en una colección de datos útiles para la persecución penal.

Nodos	Acciones de disrupción	Objetivo
<p data-bbox="207 1266 451 1297">Comercialización</p> 	Infiltración de organizaciones	
	<p data-bbox="483 1260 954 1465">[1] Promover el uso de técnicas especiales de investigación, entregas vigiladas y agentes encubiertos para estimular la cooperación jurídica internacional.</p>	<p data-bbox="980 1260 1442 1507">Afectar la red de valor del narcotráfico en puntos donde la droga alcanza un alto valor esperado, realizando incautaciones de drogas ilícitas en los países de destino (captura de financiadores).</p>
	<p data-bbox="483 1539 954 1612">[2] Incrementar el uso de la figura de agente virtual encubierto.</p>	<p data-bbox="980 1539 1442 1612">Dificultar la venta de drogas ilícitas en plataformas virtuales.</p>
	Control de contenedores	
<p data-bbox="483 1715 954 1875">[3] Controlar por escáner y revisar intrusivamente los contenedores vacíos, tanto de entrada como de salida de los puertos.</p>	<p data-bbox="980 1715 1442 1833">Incautación de divisas transportadas ilegalmente en contenedores vacíos para afectar el</p>	

		flujo de caja de las organizaciones criminales. Evitar el ingreso de productos ilícitos al país (armas, insumos químicos, drogas).
Acciones de seguridad ciudadana		
	[4] Priorizar en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC) la intervención de zonas de narcomenudeo.	Impactar las ollas y zonas de expendio de drogas ilícitas.
	[5] Implementar el Plan Desarme Nacional con énfasis en zonas de presencia de narcomenudeo.	Controlar el porte armas mediante la realización de planes masivos de registro de personas, para evitar el control territorial y el uso de la violencia por actores que brindan seguridad a las estructuras criminales.

5. CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS

El consumo de drogas en Colombia se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, destacando el aumento del consumo de todas las drogas a excepción del bazuco. Estos incrementos se han dado en ambos géneros, todas las edades, estratos y tipos de ocupación. En el último estudio realizado por el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho en 2017, las regiones que registraron mayores índices de consumo son: Medellín (8,2 %), Quindío (6,8%), Risaralda (6,4%) Antioquia (5,6%) Meta (5,3%) Cali (4,7%) y Nariño (3,9%), ubicándose por encima del promedio nacional que es de 3,6%.

Si bien en Colombia la droga ilícita de mayor consumo es la marihuana seguida de la cocaína, poco a poco las drogas sintéticas y las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) van ganando terreno en el país. En efecto, el último informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas (drogas de síntesis) señala que se han identificados 803 de

estas sustancias a nivel mundial y en Colombia se detectaron 33 de ellas, las cuales son de difícil detección y pueden ser compradas a domicilio o por medios de comunicación virtuales.

El consumo es una actividad interdependiente del “*sistema de redes de valor*” del narcotráfico a través del componente de la demanda. Tiene como propósito darle utilidad al producto comprado, del cual los usuarios esperan un efecto estupefaciente para satisfacer una necesidad según el estado de adicción o dependencia. El canal de abastecimiento es el flujo de las sustancias desde el proveedor de los productos básicos, la manufacturación (transformación), el vendedor al detal (jíbaro), el comprador y el usuario final. Existen diferentes canales de distribución: directo, detallista, mayorista y de agente intermediario.

Por la naturaleza de este fenómeno y por las implicaciones que el consumo tiene en la salud de las personas, puede presentarse en contextos de violencia debido a las adicciones. Un ejemplo es lo mismo sucede con los habitantes de la calle donde sus condiciones de exclusión y sus altos niveles de adicción, sumados a la falta de una política pública de intervención efectiva para esta población, no les queda otra opción que vivir en los lugares de expendio.

Los precios aproximados de las drogas ilícitas en los mercados locales son los siguientes:

Cuadro No. 5. Precios de las drogas ilícitas en el mercado local.

Tipo de Droga	Precio en el mercado ilícito local
Perico	Bolsa: 3.000 (1 gramo) y 6.000 (2.5 gramos) Kilo: 2'000.000 y 2'500.000 (1.000 gramos)
Cocaína	Bolsa: 5.000 (1 gramo) Kilo: 4'500.000 a 5'00.000 (1.000 gramos)
“Creepy”	Bolsa: 10.000 (2 gramos) Libra: 250.000 (500 gramos)
Marihuana	Cigarrillo: 1000 pesos Bolsa: 2.000 pesos (2.5 gramos) y de 10.000 (12 gramos) Kilo: 180 mil pesos (1.000 gramos)
Éxtasis	Pastilla: 15.000 y 20.000 MDMA: entre 60.000 y 80.000 (1 gramo)
Popper	10.000 en ciudades 25.000 en los pueblos 30.000 en las discotecas

Fuente: Fiscalía General de la Nación. Delegada para la Seguridad Ciudadana

Las convenciones internacionales de estupefacientes, entre ellas la Convención de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Psicotrópicas, establecen como su razón de

ser la salud y el bienestar de los seres humanos. Por tanto, el consumo de drogas debe tratarse desde un enfoque de salud pública, para lograr las adecuaciones institucionales y normativas que hagan viable la promoción de la salud, la prevención de riesgos y la atención de la enfermedad, profundizando en la prevención del consumo, especialmente en niños, niñas y adolescentes, el tratamiento para consumidores problemáticos, las acciones pertinentes a las promoción de los derechos humanos, la no discriminación y la no exclusión de las personas consumidoras.

Por lo anterior se requiere implementar acciones disruptivas para evitar casos graves como el suministro a través de productos engañosos y la distribución de sustancias en menores de edad, mejorar los sistemas de control sobre los lugares que dinamizan el fenómeno del narcomenudeo, reponder a las dinámicas de ocultamiento de las sustancias estupefacientes que buscan evitar el control de las autoridades, y desestructurar de manera efectiva a esas organizaciones.

Nodos	Acciones de disrupción	Objetivo
<p data-bbox="240 919 375 955">Consumo</p> 	Control sobre zonas prioritarias afectadas por narcomenudeo	
	[1] Implementación del programa de entornos escolares libres de drogas.	Prevención y tratamiento del consumo de drogas ilícitas en niños, niñas y jóvenes vulnerables.
	[2] Infiltración de agentes encubiertos en entornos escolares y universitarios.	Identificación y desarticulación de organizaciones criminales de microtráfico y narcomenudeo; detección de sus modus operandi.
	Ajuste normativo	
	[3] Aprobación del proyecto de ley para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana que presentó la Fiscalía General de la Nación	Fortalecer el marco legal para el control del tráfico de drogas y narcomenudeo.

6. LAVADO DE ACTIVOS Y MANEJO DE RECURSOS DENTRO DE LA RED DE VALOR DEL NARCOTRÁFICO

Dentro de la cadena de producción del narcotráfico es fundamental analizar y tener en cuenta que el fin último de este negocio criminal es la generación de altas utilidades que puedan incorporarse a las economías legales y que el flujo de dinero continúe facilitando la comisión y expansión del

negocio. Por tanto, es necesario para los delincuentes, que los pagos por el producto ilícito comercializado y exportado retornen al país.

En relación a la financiación de esta empresa criminal, es necesario caracterizar e identificar en qué etapa del proceso productivo se están generando las mayores rentas y flujos económicos. Es decir, determinar si estos se generan en una primera etapa al efectuar pagos a proveedores y prestadores de servicios durante la fase de producción; o en una segunda etapa, como parte del retorno total o parcial de utilidades generadas en la venta de dicha droga en el exterior, ingresado a Colombia a través de diferentes modalidades.

En ese sentido, se considera necesario profundizar en la caracterización económico-financiera para identificar objetivos económicos dentro del “*sistema de redes de valor*” que generen los efectos disruptivos esperados. También es necesario adoptar decisiones de política pública que respondan a las dinámicas que se observen en las investigaciones. Ejemplo de esto es la utilización de altas sumas de dinero en efectivo en zonas con poca presencia del sector financiero formal y la utilización de otro tipo de mecanismos, como por ejemplo los giros postales, para la movilización de recursos.

En adición a lo anterior, se debe tener en cuenta que las redes criminales están acompañadas de estructuras de apoyo al lavado de activos, las cuales conforme el negocio criminal ha ido creciendo y expandiéndose, se han especializado en el uso de mecanismos sofisticados para el ocultamiento y difícil rastreo de los dineros ilícitos. Estas estructuras de apoyo al lavado de activos, están conformadas por profesionales liberales, sin quienes sería imposible para los criminales mimetizar sus rentas ilícitas en la economía formal del país. La identificación de estos lavadores profesionales de activos debe ser un objetivo prioritario dentro de la estrategia.

Las entidades a cargo de la investigación y judicialización del fenómeno del narcotráfico, en asocio con organismos de inteligencia y con la ayuda de la cooperación internacional, han logrado la identificación de rutas y flujos de mercancías ilegales desde Colombia hacía el exterior. En dicho propósito se identifican, por ejemplo, cultivos, centros de acopio, mayoristas, redes de distribución, entre otros.

Aunque históricamente no se ha contado con el mismo despliegue y capacidad para identificar las rutas y eslabones que permiten el retorno de los capitales ilícitos a Colombia, estos esfuerzos se han visto incrementados con la creación de la Delegada para las Finanzas Criminales al interior de la Fiscalía General de la Nación, así como el establecimiento de la política de persecución de activos de las organizaciones criminales al interior de la Fiscalía, teniendo como principal

herramienta la extinción de dominio. No obstante, dicha meta no puede estar únicamente a cargo de la Fiscalía y requiere del concurso y adecuada articulación de todas las entidades del Estado.

Así pues, una estrategia nacional contra los recursos originados producto del narcotráfico requiere aumentar el flujo e intercambio oportuno de información, entre entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, entre otras.

Los insumos originados en las actividades a cargo de cada una de las entidades antes mencionadas permitirán adelantar un análisis basado en riesgo para identificar ubicación geográfica, nuevas estructuras, rutas y flujos, actores, encadenamientos y utilidad, ubicación de activos, *modus operandi* del reintegro del dinero y ocultamiento de utilidades, redes de facilitadores, financiación internacional y estructuras organizacionales.

Evidencias derivadas de investigaciones de lavado de activos han permitido identificar algunas tipologías y modalidades usadas por las redes criminales para reintegrar los beneficios derivados de actividades ilícitas. Dentro de las tipologías se han identificado la monetización a través de la utilización de redes de contrabando (subfacturación, sobrefacturación, exportaciones e importaciones ficticias), utilización de empresas fachadas, pitufo, correos humanos, entre otros. No obstante, a la fecha no se cuenta con un diagnóstico total sobre este fenómeno.

La identificación de estas tipologías permite generar acciones disruptivas para facilitar en el mediano plazo el tránsito de las regiones más afectadas por el crimen organizado hacia economías basadas en la legalidad y la transparencia. Vale la pena resaltar que el objetivo es centrarse en aquellas alternativas de política pública que no requieren cambios normativos. Por el contrario se presenta un énfasis en el aumento de capacidades institucionales que permitan mejorar la coordinación del nivel nacional con el regional, garantizar la alineación de objetivos dentro de todo el sistema judicial y generar verdaderas ganancias en eficacia en la lucha contra el flagelo del lavado de activos.

En tal sentido, esta tarea tendrá como meta focalizar la estrategia, coordinación de esfuerzos y particularmente permitir el mejoramiento respecto a la medición del impacto de los esfuerzos que como Estado se articulen frente a este fenómeno en la parte final de la red de valor del narcotráfico.

Finalmente, la articulación de esta etapa de la estrategia se sugiere sea adelantada por la Fiscalía General de la Nación, por conducto de la Delegada para las Finanzas Criminales, en conjunto con

la UIAF. Las tareas y acciones específicas a seguir en el marco de la estrategia se enumeran a continuación:

Nodos	Acciones de disrupción	Objetivo
<p>Lavado de activos</p> 	Control al flujo de dinero en zonas de narcocultivos	
	<p>[1] Limitación de corresponsales bancarios y puntos de empresas de giros en zonas de narcocultivos.</p>	<p>Oficializar el Banco Agrario para que sea el único que lleve el control de los movimientos financieros.</p> <p>Prohibición de apertura de nuevos corresponsales bancarios y puntos de empresas de giros en zonas de producción cocalera.</p>
	<p>[2] Registro biométrico y fotográfico de transacciones financieras en empresas de giros y casas de cambio que operan en zonas de narco cultivos.</p>	<p>Control de movimientos financieros a través de empresas de giros y casas de cambio.</p> <p>En el corto plazo: Limitar mediante regulación el número de transacciones en efectivo y monto que se puedan hacer a través de empresas de giros. Ninguna persona podrá hacer más de 3 operaciones mensuales y que en su agregado supere \$1.000.000 mensual. Cualquier transacción de envío de sumas de dineros superiores a este monto deberá hacerse mediante cheque.</p> <p>En el mediano plazo: Trasladar la supervisión de las empresas de giros del MinTic a la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>

	[3] Incautación de dinero en efectivo y/o regulación de montos máximos en zonas de narcocultivos y producción de sustancias ilícitas.	Afectar el flujo de caja en el nodo de narcocultivos.
	[4] Establecer el deber de reportar a la UIAF las zonas del país en las cuales se generen operaciones masivas de compraventa de inmuebles sin apalancamiento financiero.	Orientar la acción de la inteligencia financiera para la identificación y persecución de los posibles movimientos de dinero relacionados con el lavado de activos.
Justicia premial		
	[5] Delación premiada como mecanismo para atacar las finanzas criminales de los narcotraficantes.	Publicidad agresiva en medios de radio y TV sobre justicia premial en materia de extinción de dominio. Aplicación del Art. 120 de la Ley 1708. Retribución al particular que denuncie bienes ligados a Grupos Delictivos Organizados hasta el 5% del producto de los bienes objeto de extinción de dominio.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado formular tácticas disruptivas contra el narcotráfico, complementarias a la operatividad judicial, para lograr una amplia articulación interinstitucional en la materia ya que la sola actividad judicial y operacional entre la Fiscalía General de la Nación y la fuerza pública es insuficiente para combatir este fenómeno delictivo en todas las expresiones.

La experiencia y el conocimiento en el desarrollo de los casos pone de presente que es de suma importancia que otras instancias del Estado, incluyendo la empresa privada con autorregulación e instituciones privadas como los entes universitarios con investigación, se involucren y participen activamente, desde el ámbito de sus competencias, para lograr una verdadera disrupción de este flagelo.

Como Estado debemos darnos un plazo prudente para evidenciar el impacto que las acciones de disrupción que se pongan en marcha tendrán en la desarticulación del narcotráfico. A modo de ilustración se puede traer a colación que dos acciones disruptivas ya en ejecución, como lo son la Resolución No. 002 de 2018 del Consejo Nacional de Estupefacientes para controlar el movimiento de sustancias químicas controladas ha evidenciado un incremento en su tránsito de más de un 800 % mensual, o la Resolución No. 40446 del Ministerio de Minas y Energía que controló, a través de los alcaldes municipales, la exagerada venta de gasolina exenta de impuestos en el departamento de Nariño, lo que ha reducido en aproximadamente un 80 % la venta de este hidrocarburo fundamental en la producción de cocaína.

Dentro del análisis y como respuesta a los resultados de la activación de estas propuestas debe pensarse en una nueva lectura a los objetivos y metas interinstitucionales pues una disrupción efectiva lograría bajos cultivos ilícitos, dificultades en la producción, comercialización y distribución por parte de los narco-actores y una reducción en el consumo de estupefacientes.

Anexo 1

**Carta del Fiscal General de la Nación al Ministro de Justicia y del Derecho y Presidente del
Consejo Nacional de Estupefacientes**

Asunto: Reunión Extraordinaria Consejo de Estupefacientes
(2 de septiembre de 2016)



DESPACHO FISCAL GENERAL DE LA NACION



DFGN - No. 20161000012301

Fecha Radicado: 2016-09-02 10:29:59

Anexos: SIN ANEXOS.

DFGN No. 01949

Bogotá-D. C. 02 SEP. 2016

Doctor
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Ministro de Justicia y del Derecho y Presidente del
CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES
Despacho.-

REF: REUNION EXTRAORDINARIA CONSEJO DE ESTUPEFACIENTES

Señor Ministro:

La transición hacia una paz estable y duradera exige que las autoridades adelantemos un esfuerzo monolítico para erradicar el flagelo de los cultivos ilícitos que, junto con el tráfico ilegal de estupefacientes, constituyen la principal fuente de financiamiento de la criminalidad organizada en Colombia.

Lamentablemente, **la dinámica reciente de los cultivos ilícitos constituye una amenaza efectiva para la paz en el territorio.** Según un reciente informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹, los cultivos de coca se incrementaron en un 39% durante el año anterior, hasta alcanzar una extensión de 96.084 hectáreas (ha). Es decir, a partir del año 2012, cuando se alcanzó el más bajo nivel de cultivos nacionales de coca durante este siglo (47.788 ha), se han duplicado los cultivos ilícitos y existen informes que dan cuenta que, a la fecha, las hectáreas de coca sembrada podrían superar con creces las 100.000 ha.

Llama la atención que la referida tendencia se esté afianzando en las principales zonas de consolidación: en Norte de Santander y en los departamentos del sur del país (Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo). En ellas se encuentra la mayor parte de los cultivos de coca según los informes de UNODC²: exactamente el 81%. En Nariño y Norte de Santander la tasa de crecimiento anual de estas siembras ilegales es del 72% y del 66%, respectivamente³.

¹ UNODC. MONITOREO DE TERRITORIOS AFECTADOS POR CULTIVOS ILICITOS 2015. Julio de 2016.

² Ib., pág. 17.

³ POLICIA NACIONAL. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. SIMCI.



Nº 01949

Esta circunstancia pone de presente el gravísimo riesgo de que, como resultado de la desmovilización acordada en el proceso de paz, se dé inicio a una nueva forma de perturbación del orden público en esos territorios, resultado de la lucha de otros actores armados ilegales por cooptar las zonas de normalización, lo que ya empieza a evidenciarse.

Se trata de una batalla por apropiarse del “combustible” del crimen en Colombia. Frente a esta realidad, la Fiscalía General de la Nación se permite formular, por su elevado conducto y ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, las siguientes consideraciones:

1. MARCO CONSTITUCIONAL

1.1 Deber de las autoridades públicas de prevenir el delito

El desarrollo de un modelo de política criminal que esté acorde con el deber de las autoridades estatales de proveer protección a la “vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”⁴ de todas las personas, debe estar basado, indiscutiblemente, en la prevención del delito, de tal forma que más allá de reprochar su ocurrencia, se enfoque en evitarla⁵. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que “En un Estado social y democrático de derecho, debe necesariamente atenderse la prevención del delito para asegurar la protección efectiva de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, el derecho penal debe orientarse a desempeñar, bajo ciertos límites de garantía para el ciudadano, una función de prevención general y otra de carácter especial”⁶.

Adicionalmente, la prevención debe complementarse igualmente con una persecución eficaz y pronta del delito cuando éste ocurra. Sobre este punto la Corte ha indicado que se trata de una obligación ineludible de las autoridades. Al razonar sobre el principio de buena fe, la Corte precisó que incluso ésta no se opone a que “el Estado, en razón de su responsabilidad constitucional de alcanzar un orden justo y las autoridades, obligadas como están, a proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás

⁴ Inciso 2 del artículo 2, Constitución Política de Colombia. Esta disposición superior consagra los fines del Estado.

⁵ Al respecto, la Comisión Nacional de Política Criminal ha establecido que “[l]a política criminal debe ser una política pública estructurada de prevención y lucha contra la criminalidad”. Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (2012), p. 63.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-806 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Nº 01949

derechos y libertades (Preámbulo y artículo 2º C.P.), cumplan con la tarea que les corresponde en la persecución, investigación y represión del delito.”⁷

Esta actividad de persecución también ha sido entendida por la Corte como una forma de proteger los derechos de los asociados. No podría ser de otra manera. Por esta razón, al momento de hablar sobre la cooperación eficaz en la lucha internacional contra la delincuencia, la Corte manifestó que la administración de justicia “debe propender a la efectividad en la defensa de los derechos de los asociados, y para ello debe participar, cuando sea necesario y de manera igualmente eficaz, en los esfuerzos internacionales para la persecución del delito”. Nada impide que esta afirmación sea extendida a todas las autoridades del Estado que tienen la obligación de diseñar y ejecutar la política criminal del Estado.

1.2 La viabilidad de la persecución de los cultivos ilícitos y de su erradicación

La erradicación de cultivos ilícitos en el territorio colombiano conlleva el ejercicio constitucional de la persecución del narcotráfico a cargo de las autoridades estatales, como un deber legal imprescriptible. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en distintas oportunidades que el Estado Colombiano tiene “la obligación y el deber (...) de combatir en todo el territorio nacional los cultivos de uso ilícito”⁸ (se subraya).

Es más: el Estado cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para poner en marcha la política que diseñe para erradicar los cultivos ilícitos, aún respecto de las valoraciones ambientales mismas y la sujeción a sus deberes superiores, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional:

“De acuerdo al principio de soberanía establecido por la Constitución, es obvio que el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma si las políticas para enfrentar el narcotráfico se adecúan o no a sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente”⁹.

Así mismo, en el ámbito internacional Colombia ha adquirido el compromiso de evitar los cultivos ilegales. Así se lee en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 y aprobada por Colombia mediante la Ley 67 de 1993, cuyo numeral 2 del artículo 14 prescribe:

⁷ Cf sentencia T-578ª de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Auto 073 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Nº 01949

“Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”¹⁰.

La lucha contra los cultivos ilícitos implica múltiples desafíos. Entre ellos y muy especialmente la generación de ingresos y cambios sociales en las regiones en donde se concentran los mismos, a fin de generar opciones sostenibles para las comunidades que se comprometen con esta actividad. De allí que la propia Corte Constitucional ha insistido en la importancia de que el Estado aborde esta problemática desde un enfoque social que le exija adoptar “medidas direccionadas a obtener la erradicación, la sustitución y la reincorporación de quienes se encuentran en esa actividad al marco de la legalidad”¹¹.

2. RESULTADOS DE LA POLITICA DE ERRADICACION MANUAL

El 14 de mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato y decidió privilegiar la erradicación manual, como mecanismo de intervención de los cultivos ilícitos. Para el efecto se pusieron en marcha tres (3) estrategias específicas:

- Erradicación manual voluntaria: Realizada en conjunto con las comunidades, quienes al mismo tiempo de hacer la erradicación se vinculan a programas de desarrollo alternativo. Sin embargo, según UNODC “[e]sta modalidad no cuenta con un registro único que permita conocer la totalidad del área erradicada voluntariamente por las comunidades.”¹².

¹⁰ Numeral 2 del artículo 14, Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-284 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitorco_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
Consultada el 18 de agosto de 2016.



Nº 01949

- Erradicación manual forzosa con Grupos Móviles de Erradicación (GME): Esta erradicación está bajo la Dirección de Gestión Territorial del Departamento para la Prosperidad Social, quien acompaña a los GME.

- Erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares¹³.

Desafortunadamente la política de erradicación manual no ha podido desarrollarse con el éxito que sería deseable. En el año 2015, por este método escasamente se intervinieron 14.267 ha. Son varios los factores que en la actualidad conjuran contra su buen suceso:

- (i) Las protestas y bloqueos de la población campesina. Hasta la fecha se han registrado trescientas cuarenta y cinco (345) movilizaciones.
- (ii) La creciente aparición de minas antipersona y munición sin explotar en las zonas de erradicación.
- (iii) La exposición del personal a las acciones armadas de grupos ilegales y a enfermedades tropicales.
- (iv) La disminución de los Grupos Móviles de Erradicación- GME: de novecientos (900) GME pasamos a doscientos (200) en la actualidad.

Frente a esta realidad se impone el deber de repensar la estrategia para contener la expansión de los cultivos ilícitos. En los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, puede afirmarse que la erradicación manual se ha vuelto “imposible”, respecto al deber del Estado de imponer el orden legal.

3. INTERDICCIÓN DE DROGAS

La incautación de drogas ilícitas ha venido en creciente aumento. No cabe duda que la acción de la Policía, del Ejército y de la Fiscalía está siendo efectiva.

Según datos de la Policía Nacional, en el 2014 se incautaron 90 toneladas de cocaína, mientras que en el 2015 se confiscaron 168 y en lo corrido del año 2016 la interdicción ya alcanza 146 toneladas.

¹³ https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
Consultada el 18 de agosto de 2016.



Nº 01949

Ocurre, sin embargo, que la mayor interdicción de cocaína, lejos de acreditar un éxito de la política antidrogas, pone en evidencia la obvia correlación existente entre la extensión de los cultivos ilícitos y la producción de droga. Se incauta más cocaína, porque se produce más coca y así se aumentan los registros de interdicción.

Los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI- de la Policía Nacional indican que en el año 2015 la producción de cocaína volvió a los niveles promedio de comienzos de este siglo (646 toneladas), cuando la misma alcanzó su nivel más bajo en el año 2013: 290 toneladas.

4. MICROTRAFICO Y SEGURIDAD CIUDADANA

No solamente están aumentando las hectáreas de coca, sino la eficiencia productiva de los carteles de la droga. Los análisis de este Despacho permiten concluir que mientras en el año 2000 con un mil (1000) hectáreas de coca se producían 4.3 TM de cocaína pura, en la actualidad el mismo número de hectáreas soporta una producción de 6.72 toneladas del alcaloide. Es decir, en apenas tres lustros la eficiencia productiva de esta industria ilegal ha aumentado en más de un cincuenta por ciento (50%).

Toda esta producción excedentaria de cocaína está generando a nivel interno una demanda artificial de sustancias ilícitas, lo que da lugar a una mayor exposición a la drogadicción de población altamente vulnerable: nuestros niños y nuestros jóvenes, con alta incidencia negativa en los indicadores de los delitos de mayor impacto en la seguridad ciudadana.

En efecto: las redes del narcotráfico no solamente libran una batalla en las ciudades por el dominio geográfico de la distribución de las sustancias psicoactivas, lo que se traduce en un aumento del homicidio sicarial, sino que promueven otras modalidades delictivas, en particular el hurto. Las investigaciones de la Fiscalía en el sur del país, por ejemplo, han puesto en evidencia que las motocicletas robadas son la moneda de cambio de la droga que se adquiere para distribuir en las calles; no por otra razón el hurto de motocicletas está creciendo en Cali a una tasa del 8% en año corrido.

5. SOLICITUD

Por todo lo anterior, formalmente solicito a usted se sirva convocar una reunión extraordinaria del Consejo Nacional de Estupeficientes, entidad competente en la materia (art. 91, Ley 30 de 1986), a fin de:



Nº 01949

- i. Evaluar la política vigente de erradicación de cultivos ilícitos, examinar la marcha de los acuerdos con las comunidades y **considerar explícitamente la conveniencia de reanudar la aspersión aérea.**

- ii. Estudiar el avance y ejecución de los programas sociales y de desarrollo alternativo en materia de erradicación de cultivos ilícitos.

Del señor Ministro, con mi consideración personal,


NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación

Anexo 2

Carta del Fiscal General de la Nación a la Ministra de Relaciones Exteriores

Asunto: Alerta sobre incremento de la participación de ciudadanos mexicanos en actividades de narcotráfico en el territorio nacional

(23 de enero de 2017)



DFGN - No 00253

Bogotá D.C; 23 ENE. 2017



DESPACHO FISCAL GENERAL DE LA NACION



DFGN - No. 20171000001341

Fecha Radicado: 2017-01-23 10:28:32

Anexos: SIN ANEXOS..

Doctora
MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR
Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia
Ciudad

Asunto: Alerta sobre incremento de la participación de ciudadanos mexicanos en actividades de narcotráfico en el territorio nacional

Respetada señora Canciller:

La Fiscalía General de la Nación viene observado cambios importantes en la dinámica del fenómeno migratorio en Colombia, advirtiendo la recurrencia de episodios delictivos en los que se encuentran vinculados ciudadanos extranjeros, especialmente de nacionalidad mexicana. Luego de un estudio sobre esta nueva problemática, quiero compartir con usted los resultados por tratarse de asuntos de competencia de su Despacho.

El reporte de los sistemas misionales de información de la Fiscalía da cuenta de 102 investigaciones que cursan en despachos adscritos a la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana que vinculan a 103 personas de nacionalidad mexicana. Los hechos que dieron origen a dichas investigaciones, tuvieron lugar entre los años 2014 y 2016, principalmente en los departamentos del Valle, Santander, Antioquia, Cundinamarca y en la ciudad de Bogotá, este último, reportando un total de 40 asuntos.

Uno de los casos recientes que evidencia la magnitud de la problemática, tuvo lugar el 2 de diciembre de 2016, en el municipio de Sibaté, Cundinamarca, donde se efectuó la captura de cinco (5) ciudadanos mexicanos y la incautación de aproximadamente dos (2) toneladas de cocaína, camufladas en boyas de atraque para buques cargueros.

DESPACHO FISCAL GENERAL DE LA NACION
DIAGONAL 22 B (Avda., Luis Carlos Galán) No. 52-01 BLOQUE C PISO 5, BOGOTÁ, D.C.
CONMUTADOR 5702000-4149000 EXT. 2003-2004 FAX. 2023
www.fiscalia.gov.co

Nº 00253



De otra parte, la Dirección Seccional de Nariño también advierte sobre una posible incursión progresiva de integrantes de la Banda Criminal “Clan del Golfo” quienes estarían ocupando las zonas de injerencia del narcotráfico en la costa pacífica nariñense y los municipios de Samaniego y Cumbitara, a través de sus componentes estructurales (armados con fusil), desde el segundo semestre del año 2014, estableciendo corredores de movilidad para el transporte de estupefacientes y el conocimiento de potenciales víctimas de extorsiones y secuestros. Desde ese entonces, se conoce de la incursión de negociadores de estupefacientes relacionados con los carteles mexicanos, específicamente con el conocido “Cartel de Sinaloa”. Esta hipótesis encuentra respaldo en las capturas realizadas en este departamento, en especial la de Héctor Efrén Meneses Yela, alias “Guara” y, años más tarde, la de Héctor Manuel Coronel Castillo, alias “Rincón” y alias “El Enano”, personas directamente relacionadas con dicha organización criminal.

Sumado a ello, tras analizar la dinámica migratoria de ciudadanos mexicanos - suministrada por Migración Colombia - resulta sorprendente para el ente acusador observar un incremento anual en su ingreso al territorio nacional, que dentro del periodo comparado alcanza el 30%, como se señala a continuación:

DINÁMICA MIGRATORIA CIUDADANOS MEXICANOS	
Año	Entradas
2014	114.804
2015	152.123
2016	163.686
Incremento desde 2014: 48.882 (29.8)%	

Fuente: Migración Colombia. Enero 2017.

Esta situación, sumada a los hechos arriba descritos, reafirma la necesidad de orientar especial atención a este fenómeno a fin de identificar sus causas e implicaciones y adoptar las decisiones a que haya lugar, resaltando la urgencia de consolidar un trabajo conjunto entre las diferentes instituciones del Estado.

La Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, ratifica su compromiso en la lucha contra el narcotráfico y los demás fenómenos criminales



Nº 00253

que de éste se derivan, razón por la cual alerta a la Cancillería sobre el incremento de la participación de ciudadanos mexicanos en actividades de narcotráfico en el territorio nacional, y solicita una valoración inmediata.

Atentamente,


NÉSTOR HUBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación

